

**KAMU SEKTÖRÜNDE ETİK SORUNLAR VE
ÇÖZÜM ÖNERİLERİ:
ERZURUM VALİLİĞİ ÖRNEĞİ**

Fatih ÇOBANOĞLU

**Yüksek Lisans Tezi
İşletme Anabilim Dalı
Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU
2013
Her Hakkı Saklıdır**

**ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANABİLİM DALI**

Fatih ÇOBANOĞLU

**KAMU SEKTÖRÜNDE ETİK SORUNLAR VE ÇÖZÜM
ÖNERİLERİ: ERZURUM VALİLİĞİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TEZ YÖNETİCİSİ
Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU**

ERZURUM-2013

11/07/2013

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Atatürk Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Kamu Sektöründe Etik Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Erzurum Valiliği Örneği” adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezin kağıt ve elektronik kopyalarının Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

Tezim sadece Atatürk Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.

Tezimin 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezin tamamı her yerden erişime açılabilir.

11.07.2013

Fatih ÇOBANOĞLU



**T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

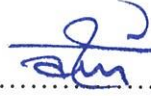


TEZ KABUL TUTANAĞI

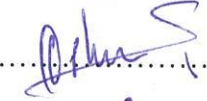
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU danışmanlığında, Fatih ÇOBANOĞLU tarafından hazırlanan bu çalışma 11/ 07 / 2013 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından. İşletme Anabilim Dalı'nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU

İmza: 

Jüri Üyesi : Doç. Dr. Orhan ÇINAR

İmza: 

Jüri Üyesi : Yrd. Doç. Dr. Canan Nur KARABEY

İmza: 

Yukarıdaki imzalar adı geçen öğretim üyelerine aittir. / /

Prof. Dr. Mustafa YILDIRIM

Enstitü Müdürü

F-85/00/22.02.2012

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	V
ABSTRACT	VI
KISALTMALAR DİZİNİ	VII
ŞEKİLLER DİZİNİ	VIII
ÇİZELGELER DİZİNİ	VIII
ÖNSÖZ.....	IX
GİRİŞ	X

BİRİNCİ BÖLÜM

ETİK VE KAMU YÖNETİMİ

1.1. ETİK.....	1
1.1.1. Etiğin Tanımı	1
1.1.2. Etik Ahlak İlişkisi.....	1
1.1.3. Etik Hukuk İlişkisi	2
1.1.4. Etik Kavramının Tarihsel Gelişimi	3
1.1.5. Etik Kavramı ve Kant'ın Yaklaşımı.....	5
1.1.6. Özel Sektör ile Kamu Sektörü Etik Anlayışı Benzerlik ve Farkları.....	6
1.2. KAMU YÖNETİMİ.....	8
1.2.1. Kamu Yönetiminin Tanımı	8
1.2.2. Kamu Yönetimi Kavramının Tarihsel Gelişimi	9
1.2.3. Etik Kavramının Kamu Yönetiminde Kullanılması	13
1.2.4. Etik Kodların Geliştirilmesi ve Mevzuata Yansımaları.....	16

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNLAR VE ÇÖZÜM

ÖNERİLERİ

2.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNLAR	20
2.1.1. Kamu Yönetimi Disiplininin Türkiye'deki Tarihsel Gelişimi ve Kamu Yönetiminin Yapısı.....	20
2.1.2. Türk Kamu Yönetiminde Yaygın Olarak Görülen Etik Sorunlar ve Nedenleri	24

2.1.2.1. Yönetimden Kaynaklanan Etik Sorunlar.....	26
2.1.2.2. Çalışanlardan Kaynaklanan Etik Sorunlar	27
2.1.2.3. Vatandaştan Kaynaklanan Etik Sorunlar.....	28
2.1.2.4. Siyasetten Kaynaklanan Etik Sorunlar	28
2.1.2.5. Sosyal ve Ekonomik Çevreden Kaynaklanan Sorunlar	29
2.1.3. Türk Kamu Yönetimindeki Etik Sorunlara Halkın Bakışı ve Çağdaş Ülkelerdeki Durumla Karşılaştırılması.....	30
2.1.3.1. Uluslararası Şeffaflık Endeksinde Türkiye	35
2.1.4. Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı	36
2.1.4.1. Etik İle İlgili Mevzuat Hükümleri.....	36
2.1.4.2. Etik Konusunda Mevzuatta Yapılan Yenilikler ve Çalışmalar.....	40
2.1.4.2.1. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.....	40
2.1.4.2.2. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.....	43
2.1.4.3. Mevzuatın Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar	47
2.1.4.4. Etik Kurulu ve Etik Komisyonları.....	51
2.1.4.4.1. Etik Kurulunun Çalışması ve Görevi.....	54
2.1.4.4.2. Etik Kurul Kararları	56
2.1.4.5. Etik Sözleşmesi ve Genelgeler	56
2.1.4.5.1. Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi.....	56
2.1.4.5.2. Etik Konusundaki Başbakanlık Genelgeleri	57
2.1.5. Gelişmiş Ülkelerdeki Etik Mevzuatla Karşılaştırma	58
2.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK ÖNERİLER	63
2.2.1. Gelir Dağılımındaki Adaletsizliğin Azaltılması	63
2.2.2. Etik Kültürün Oluşturulması.....	64
2.2.2.1. Etik Eğitimi	65
2.2.2.1.1. Okullarda Etik Eğitimi.....	65
2.2.2.1.2. Yöneticilere Etik Eğitimi.....	66
2.2.2.1.3. Personle Hizmetiçi Etik Eğitimi.....	66

2.2.2.1.4. Etik Kodların Topluma Benimsetilmesi İçin Çalışma Yapılması	67
2.2.3. Etik Mevzuatın Yeniden Ele Alınması	68
2.2.3.1. Etik ile İlgili Dağınık Mevzuatın Toplanması	69
2.2.3.2. Yaptırım Gücünün Arttırılması ve Uygulanması	69
2.2.4. Kamu Sektöründe Şeffaflığın Arttırılması	71
2.2.4.1. Teknolojinin Kullanımı	72
2.2.4.1.1. E-Devlet Uygulamaları	73
2.2.4.1.2. E-İmza Kullanımı	75
2.2.4.1.3. BİMER Benzeri Uygulamalar	76
2.2.4.2. Bürokrasinin Azaltılması	78
2.2.5. Etik Kurulu ve Etik Komisyonların Daha Aktif Çalışması ve Kararlarının Etkinliği	79
2.2.6. Ombudsman Uygulamasına Geçilmesi	82
2.2.7. Yasama, Yargı, Üniversiteler ve Silahlı Kuvvetler İçin de Etik Kodların Geliştirilmesi	84

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ERZURUM VALİLİĞİ'NDE ETİK KONUSUNDA BİR ALAN

ARAŞTIRMASI

3.1. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ, BULGULAR VE SONUÇLAR	86
3.1.1. Araştırmanın Amacı, Varsayımı ve Yöntemi	86
3.1.1.1. Problem Durumu	86
3.1.1.2. Problem Cümlesi	86
3.1.1.3. Alt Problemler	87
3.1.1.4. Araştırmanın Amacı	87
3.1.1.5. Araştırmanın Hipotezi	87
3.1.1.6. Araştırmanın Varsayımları	88
3.1.1.7. Sınırlılıklar	88
3.1.1.8. Tanımlar	89
3.1.1.9. Araştırmanın Yöntemi ve Modeli	89
3.1.1.10. Araştırmanın Evren ve Örneklemi	89

3.1.1.11. Veri Toplama Aracı.....	91
3.1.1.12. Anket Sorularının Niteliği.....	91
3.1.1.13. Verilerin Toplanması	92
3.1.2. Bulgular ve Yorumlar	92
3.1.2.1. Ortalamalar	92
3.1.2.2. Kamuda Çalışma Durumuna Göre Yapılan Karşılaştırma	97
3.1.2.3. Demografik Özelliklere Göre Yapılan Karşılaştırmalar	101
3.1.2.3.1. Cinsiyete Göre Dağılım.....	101
3.1.2.3.2. Yaşa Göre Dağılım	104
3.1.2.3.3. Eğitim Durumuna Göre Dağılım	108
3.1.2.3.4. Çalışma Süresine Göre Dağılım.....	113
3.1.3. Araştırma Sonuçları.....	118
3.1.4. Öneriler	122
 KAYNAKLAR	 124
EKLER.....	132
EK. 1. ANKET FORMU	132
ÖZGEÇMİŞ.....	134

ÖZET**YÜKSEK LİSANS TEZİ****KAMU SEKTÖRÜNDE ETİK SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ:
ERZURUM VALİLİĞİ ÖRNEĞİ****Fatih ÇOBANOĞLU****Danışman: Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU****2013, 134 sayfa****Jüri: Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU****Doç. Dr. Orhan ÇINAR****Yrd. Doç. Dr. Canan Nur KARABEY**

Bu çalışmanın amacı, Türk kamu sektöründe var olan etik sorunları ortaya koyarak, bu sorunların nedenlerini ve bu nedenleri ortadan kaldırmaya yönelik çözüm önerilerini tartışmaktır. Uygulama bölümünde ise Erzurum Valiliği'nde çalışanlar ve hizmet alanların etik konusundaki tutumları ve etik sorunların çözüm önerileri konusundaki algıları ölçülmeye çalışılmıştır.

Anket sonuçlarına göre kamu çalışanlarının etik sorunların varlığına ilişkin sorulara verdikleri cevapların, kamu çalışanı olmayanların verdikleri cevaplarla anlamlı ölçüde farklı olduğu görülmektedir. Etik sorunların nedenleri ve çözüm önerileri konusunda ise t-testi sonuçlarına göre kamu çalışanlarıyla kamu çalışanı olmayanların tutumları arasında anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir.

Ankete katılanların eğitim düzeyi dikkate alındığında, etik sorunların varlığına ilişkin sorulara eğitim düzeyi düşük olanların daha yüksek puan verdikleri; etik sorunların çözüm önerileri konusundaki sorulara ise eğitim düzeyi yüksek olanların daha yüksek puan verdikleri görülmektedir. Buna karşın etik sorunların nedenlerine ilişkin sorularla ilgili ise eğitim düzeylerine göre anlamlı bir fark olmadığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Etik, kamu yönetimi, etik kodlar, küreselleşme, şeffaflık.

ABSTRACT**Ph. D. DISSERTATION****ETHIC PROBLEMS IN PUBLIC SECTOR AND RECOMMENDATORY SOLUTIONS: THE SAMPLE OF ERZURUM VALİLİĞİ****Fatih ÇOBANOĞLU****Advisor : Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU****2013, Page 130****Jury: Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU****Doç. Dr. Orhan ÇINAR****Yrd. Doç. Dr. Canan Nur KARABEY**

The purpose of this thesis is to determine ethic problems which is present in public sector and to deliberate reasons of these problems and recommendatory solutions to remove these reasons. In practice section of this thesis, it was tried to measure the ethical attitude and the perception of the civil servants and citizens in Erzurum Valiliği regarding to solution suggestions to solve the ethic problems.

According to survey results, it is seen that answers given by civil servants about existing ethical problems are significantly differ from answers given by non-civil servants. According to t test results, it is seen that there is not a significantly difference between attitudes of civil servants and non-civil servants regarding to reasons of ethical problems and solution proposals.

While lower educated attendances were grading high points to questions about existing ethical problems, higher educated attendances were grading high points to questions about proposals to solve ethical problems. On the other hand, it is determined that there is not a significantly difference between education level groups regarding to questions about reasons of ethical problems.

Keywords: Ethics, public administration, ethic codes, globalization, transparency.

KISALTMALAR DİZİNİ

AID	: Uluslararası Kalkınma Ajansı
AKYB	: Amerikan Kamu Yönetimi Birliği
ASPA	: American Society for Pubic Administration (Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu)
BİMER	: Başbakanlık İletişim Merkezi
CRE	: Centre for Research Ethics (Etik Araştırmaları Merkezi)
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E-İÇİŞLERİ	: İçişleri Bakanlığı Elektronik İmza Programı
EBEN	: The European Business Ethics Network (Avrupa İş Ahlakı Örgütü Ağı)
ERC	: The Ethics Resource Center (Etik Kaynakları Merkezi)
KSM	: Kamu Sertifikasyon Merkezi
MM ESHS	: Mali Mühür Elektronik Sertifika Hizmet Sağlayıcısı
MERNİS	: Merkezi Nüfus İdare Sistemi Projesi
OECD	: Organisation For Economic Co-Operation and Development
POLNET	: Emniyet Genel Müdürlüğü Web Portalı
PUMA	: Public Management Committee (OECD Kamu Yönetimi Komitesi)
SABİM	: Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezi
SAY2000	: Maliye Bakanlığının Saymanlık Sistemi
TAKBİS	: Tapu Kadastro Bilgi İletişim Sistemi
TI	: Transparency International (Uluslararası Şeffaflık Örgütü)
UŞYB	: Uluslararası Şehir Yöneticileri Birliği
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Projesi (Adalet Bakanlığı)

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.1. Etik Hiyerarşi Piramidi	17
--	----

ÇİZELGELER DİZİNİ

Çizelge 2.1. Yolsuzluğa En Çok Karıştığı Düşünülen Kurum ve Sektörler	34
Çizelge 2.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Yasal Altyapı	39
Çizelge 2.3. Çeşitli Ülkelerde Yozlaşmayla Mücadele Önlemleri	61
Çizelge 3.1. Çalışmanın Örnekleme	90
Çizelge 3.2. Puan aralıkları ve katılma düzeyleri	92
Çizelge 3.3. Kamu Sektöründe Etik Sorunların Varlığı, Nedenleri ve Çözüm Önerilerine Katılma Düzeyi	93
Çizelge 3.4. 1. Gruptaki İfadelerin Ortalama Değerleri.....	95
Çizelge 3.5. 2. Gruptaki İfadelerin Ortalama Değerleri.....	96
Çizelge 3.6. 3. Gruptaki İfadelerin Ortalama Değerleri.....	97
Çizelge 3.7. Kamuda Çalışma Durumuna Göre 1. Grup Sorular İçin Ortalama Tablosu	98
Çizelge 3.8. Kamuda Çalışma Durumuna Göre 2. Grup Sorular İçin Ortalama Tablosu	99
Çizelge 3.9. Kamuda Çalışma Durumuna Göre 3. Grup Sorular İçin Ortalama Tablosu	100
Çizelge 3.10. Cinsiyete Göre 2. Grup Soruların Ortalamalarının Karşılaştırılması	102
Çizelge 3.11. Cinsiyete Göre 3. Grup Soruların Ortalamalarının Karşılaştırılması	103
Çizelge 3.12. 1. Grup Sorulara Yaş Gruplarına Göre Tek Yönlü Varyans Analizi.....	104
Çizelge 3.13. 2. Grup Sorulara Yaş Gruplarına Göre Tek Yönlü Varyans Analizi.....	106
Çizelge 3.14. 3. Grup Sorulara Yaş Gruplarına Göre Tek Yönlü Varyans Analizi.....	107
Çizelge 3.15. Eğitim Düzeyi İçin 1. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi.....	109
Çizelge 3.16. Eğitim Düzeyi İçin 2. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi.....	110
Çizelge 3.17. Eğitim Düzeyi İçin 3. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi.....	112
Çizelge 3.18. Çalışma Süresi İçin 1. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi.....	114
Çizelge 3.19. Çalışma Süresi İçin 2. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi.....	115
Çizelge 3.20. Çalışma Süresi İçin 3. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi.....	117

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın konusunu, ülkemizde uzun yıllardır sorun olarak görülen ve bir türlü çözülemeyen ve 1980'lerden sonra liberalleşmenin de etkisiyle devletin hızlı bir değişim ve dönüşüm geçirmesiyle de farklı boyutlara ulaşan, kamu sektöründeki etik sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler oluşturmaktadır.

Türkiye, hem Türk tarihinde görülen ahlaki değerlerle, hem de İslam ahlak anlayışıyla; ahilik geleneği ve lonca örgütleriyle; Yunus Emre, Mevlana, Şeyh Edebali gibi şahsiyetleriyle yüksek ahlaki değerlerin önemli olduğu ve bu konuda kendiyle övünen bir ülke olmuştur. Peki hal böyleyken Transparency International (Uluslararası Şeffaflık Örgütü) verilerine göre Türkiye neden 49 puanla 54. (CPI 2012 verileri) sıradadır? Bu çalışmada Türkiye'nin mevcut durumu ve kamu sektöründe nasıl daha ahlaki bir yönetim anlayışı geliştirilebilir, konuları üzerinde durulacaktır.

Çalışmama bilgi ve tecrübeleriyle değerli katkılarda bulunan danışman hocam sayın Prof. Dr. Fatih KARCIOĞLU'na, şahsıma kıymetli vakitlerini ayırarak çalışmama önerilerde bulunan Öğretim Üyesi Cafer YAKUPOĞULLARI'na ve desteklerini esirgemeyen bölüm hocalarıma teşekkürlerimi arz ederim.

Erzurum-2013

Fatih ÇOBANOĞLU

GİRİŞ

Etik, bir insanın davranışları esnasında kullandığı ahlaki ilkeler bütünüdür (Meigs vd., 1995). Etik, ahlak kavramına göre daha soyut, daha evrensel ve daha genel ilkeleri ve standartları ifade etmektedir. Etik kavramı insanlık tarihi boyunca filozoflar, dinler, ideolojiler ve sosyal bilimciler tarafından konu edilmiştir. Etik, yönetim bilimin gelişmesiyle birlikte öncelikle özel sektörde “iş ahlakı” olarak kendini göstermiş ve yönetim bilimciler bu alana eğilmişlerdir.

Etik kavramı son yıllarda özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de kullanılmaya başlanmıştır. Etik kavramının kamu yönetiminde ön plana çıkması, küreselleşme süreci ve bu süreçte kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm sonucunda olmuştur.

Türk kamu sektöründe etik konusunun tartışılması da kamu yönetiminde yaşanan bu hızlı değişim sürecine denk gelmektedir. Türkiye’de etik konusundaki kamuoyu algısını Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün her yıl yayınladığı “yolsuzluk endeksi”, TÜSİAD ve TESEV gibi sivil toplum örgütlerinin yapmış olduğu araştırmalar ortaya koymaktadır. Bu araştırmalara göre Türk kamu sektöründe etik konusunda ciddi sorunlar vardır. Halkın ve iş dünyasının gözünden kamu sektörü değerlendirildiğinde durum hiç de iç açıcı değildir.

Kamu sektöründe etik sorunların daha sık tartışılması ve son yıllarda Türkiye’de yaşanan demokratikleşme süreci, kamu yönetimini düzenleyen yasalarda bir dizi değişiklik yapılması sonucunu doğurmuştur. Yapılan bu reform çalışmaları sonucu Türk Kamu Yönetimi’ne Etik Kurulu, Kamu Denetçiliği gibi yeni kurumlar girmiştir.

Bu çalışmada Türk Kamu Sektöründe görülen etik sorunlar, bu sorunların oluşumuna etki eden etmenler ve bu sorunları çözmeye dönük atılan adımlar tartışılacaktır. Etik sorunları çözmeye dönük yapılan mevzuat değişikliklerinin neden yetersiz kaldığı ve başka neler yapılması gerektiği konusunda öneriler getirilecektir. Son olarak Erzurum Valiliği’nde çalışan kamu personeli ve Erzurum Valiliği birimlerinden hizmet alan vatandaşların etik sorunlar konusundaki algı düzeyleri araştırılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ETİK VE KAMU YÖNETİMİ

1.1. ETİK

1.1.1. Etiğin Tanımı

Etik, Yunanca'da “karakter” anlamında kullanılan “ethos” sözcüğünden türemiştir. “Ethics” kavramı soyut ve ideal olana işaret ederek, ahlak kurallarının ve değerlerin incelenmesiyle, toplumda yaygın olan ahlak pratiğinden ayrı, daha özel ve felsefi olarak ortaya çıkmaktadır (Fromm, 1995).

Etik, ahlaki davranış ve yargılarla ilgili olarak felsefe ve bilimin önemli bir çalışma alanı olmuştur. Etik, konusu ahlak olan felsefe dalıdır.

Etikle ilgili çok sayıda tanım yapılmıştır. Etik, bir insanın davranışları esnasında kullandığı ahlaki ilkeler bütünüdür (Meigs vd., 1995). Kişilerin nasıl davranmaları gerektiğini gösteren etik; görev ve sorumlulukları esas alan bir davranış kuralı ya da disipline işaret eder. Bir kişinin neyi yapıp yapmaması gerektiği konusunda davranış biçimini tanımlayan kuralları konu edinir (Josephson, 1995).

Webster Sözlüğüne göre etik, “Sorumluluk ve ahlaki değerler açısından iyi ve kötüyü, yanlış ve doğruyu ayırt etmeyi amaçlayan bir disiplindir”.

Etik, geçmiş ve bugüne ilişkin doğru ve yanlış ölçülerin anlatımıdır (Lamberton and Minor, 1995).

Bir başka bakış açısıyla etik, bir kişinin ya da grubun davranışlarına rehberlik eden doğrunun veya yanlışın, iyi veya kötünün standartlarını oluşturan ahlaki ilkelerin kodu olarak tanımlanabilir (Holt, 1987).

1.1.2. Etik Ahlak İlişkisi

Bazı kaynak ve sözlüklerde etik ve ahlak kelimelerinin aynı anlamda kullanıldığını görmekteyiz. Birbiriyle ilişkisi olsa da bu iki kavram birbirinden farklıdır.

Ahlak (moral), bir toplumsal bilinç, davranış ve ideolojik ilişki biçimi; bir toplumsal oluşum, bir sınıfa, kesime özgü, tarihsel ve somut olarak belirlenmiş, bunların

belirli bir topluluğa, sınıfa, devlete ya da tümüyle topluma olan tutumunu kurallandıran törel görüşler, değerler, normlar, ilkeler, ilişki ve davranış biçimlerinin bütünüdür (Çalışlar, 1983).

Ahlak, sosyal realitenin etik niteliklerinin (iyinin, refahın, adaletin) yansıdığı ve yerleştiği bir sosyal bilinç formu, bireylerin gerek birbirlerine, gerekse topluma karşı ödevlerini belirleyen insan davranışları ile bir arada yaşama kurallarının standartlarının bütünüdür (Rosenthal and Yudin, 1997).

Genelde ahlak üzerine düşünen etik, tek tek eylemlere ilişkin ahlaki yargılarda bulunmaz, eylemlere ilişkin ahlaki yargıların nasıl oluştuklarını üst bakış düzeyinde çözümler (Kutlu, 2008).

Bir görüşe göre ahlak, etiğin pratiğidir. Ahlaki değil etik ilkelerden, etik değil ahlaki bir davranış tarzından söz etmek daha doğrudur (Billington, 1997).

Etik ise ahlaksal olanla ilintili bütün sorunları çok genel, ilkesel dolayısıyla da soyut düzlemde tartışır (Kılavuz, 2003). Etik, coğrafyaya, sınırlara ve topluluklara göre şekillenmediği için geleneksel olmaktan çok evrensel özellik taşımaktadır (Özkoç vd., 2005).

Sonuç olarak etiğin, ahlakla iç içe geçtiğini ve ahlaki kendisine konu olarak ele aldığını; ancak ahlak kavramına göre daha soyut ve kuramsal bir kavram olduğunu; ahlaktan farklı olarak yere, zamana ve kişilere göre değişmeyen, evrensel standart ve ilkeleri ifade ettiğini söyleyebiliriz.

1.1.3. Etik Hukuk İlişkisi

Etik ve hukuk arasında iyiye, adalete ulaşma hedefi açısından bir amaç birliğinin var olduğu açıktır. Hukuk bilimi insan eylemlerini konu edinmekle birlikte bu eylemleri ahlaki açıdan değil, yasalara uygunluk açısından değerlendirmektedir. Doğal olarak hukuk kuralları ve yasaların büyük bir kısmı ahlak ilkelerine dayanır. Dolayısıyla ahlak kuralları ve daha evrensel olan etik ilkeler ile hukuk kuralları arasında büyük ölçüde örtüşme vardır.

Bununla beraber hukuk yazılı olması ve kural koyucunun devlet olması nedeniyle ahlaktan, dolayısıyla etikten farklılık arz eder. Ahlak toplumdan topluma,

kişiden kişiye değişen bir olgu olmakla birlikte, hukuk da toplumdan topluma, devletten devlete farklılık gösterebilmektedir. Ancak etik daha evrensel, daha soyut ve genel geçer ilkeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.1.4. Etik Kavramının Tarihsel Gelişimi

Etik kavramı ve iş ahlakının tarihi insanlığın varoluşu kadar eskidir. Eski Yunan ve Roma uygarlıklarında filozoflar, toplumda yolsuzluklara ve sosyal çözümlere neden olabileceği düşüncesiyle, ticari faaliyetlere olumlu bakmazlardı. Antik dönemlerde Aristoteles, Platon, Sokrates, Descartes gibi isimlerle şekillenen disiplinlerin içinde yer alan etik ve ahlak kavramları, sonraki süreçte dinler, ideolojiler, düşünür ve bilim adamlarının fikirleriyle şekillenmiştir (Kutlu, 2008).

Dinler, toplumda huzuru sağlamak ve aşırılıkları önlemek gayesiyle ahlaki kaidelere önem vermiş ve bunları Tanrı'nın emri olarak topluma dikte etmiştir. Tevrat'taki "On Emir"den ikinci grubun son altısı ahlaki emirlerdir. Yahudi ahlakı, katı ve tavizsiz adalet düşüncesini esas almaktadır. Yahudi hukukundaki faiz yasağı yine iş ahlakı ile ilgili bir düzenlemeydi ve ticari hayatı etkiliyordu. Bu yasağa karşı geliştirilen "ıska" adı verilen kar ortaklığına dayalı sözleşmeler yapılıyordu. Faiz, İslam dininde de yasaklanmıştı. Hristiyanlık da ahlak ve iş ahlakı konusunda düzenlemeler getirmiştir. Hristiyanlık, çağın sosyal yönden bunalım yaşayan toplumuna hoşgörü aşılayan ve birleştirici rol oynayan, evrensel ahlaka sahip semavi bir dindir (Gökberk, 1997). İncil'de insanın önce kendi kusurlarını araştırması, yardımda gösteriştikten kaçınılması gibi birçok ahlaki prensip bulunmaktadır. Hristiyan ahlakında üslup yumuşaklığı hakimdir.

İslam dininde ahlak, iman ve ibadetten sonra üçüncü esastır. İslam ahlakı, doğruluk, ölçülü olma ve erdem esası üzerine kurulmuştur (Yörükan, 1998). İslam ahlakının felsefesi, evrensel haklara saygı duyarak ve ahlaki erdemleri ön plana çıkararak, işlerin sosyal normlara uygun yapılmasını talep etmektedir. İslam ahlakının erdemlerinden bazıları; sadakat, namus, haya, merhamet, adalet, ahde vefa, dürüstlük, alçak gönüllülük, iyilik yapma, emanete sadakat, bağışlama, güçlük yerine kolaylık gösterme şeklinde sıralanabilir (Nedvi, 1990).

Etik kavramının, evrensel ahlak ilkelerinin oluşumunda ve gelişiminde dinlerin, özellikle de semavi dinlerin büyük ölçüde etkisi olmuştur.

Avrupa’da ilk olarak Adam Smith “Ahlaki Duyguların Teorisi” adlı eserinde ahlak biliminin ilkelerini ortaya koymaya çalışmıştır. Smith bu çalışmasıyla ekonomi ile ahlak arasındaki ilişkileri ele almıştır (Yalçın, 1991).

Bir kısmı sosyoloji, davranış bilimleri ve felsefe alanlarında tanınmış Emile Durkheim, Auguste Comte, Max Weber, Jean Piaget ve Immanuel Kant gibi isimler bu bilim dallarına olan katkılarıyla beraber davranış ve etik kavramlarına da geniş perspektif kazandırmışlardır (Kutlu, 2008).

19. yüzyılda iş ahlakı konusunda genelde dinsel bir bakış açısı hakim olmuştur. Sanayi devrimi sonrası kapitalizm-sosyalizm mücadelesi çerçevesinde, sosyalist akımların güçlenmesiyle birlikte, iş ahlakı alanındaki araştırmalar önem kazanmaya başlamıştır.

20. yüzyıl, hem ABD’de hem de Avrupa ülkelerinde etik, özellikle de iş ahlakı konusunda çok sayıda eserin yayınlandığı, üniversitelerde kürsülerin ve enstitülerin kurulduğu yıllar olmuştur. W.E.Borden ve C.L.Hopper’in 1921 yılında yayınladıkları “Bankacılık ve İş Ahlakı” adlı eser, üniversitelerde okutulan ilk iş ahlakı kitabı olmuştur (Arslan, 2001).

1970’li yılların sonlarında rüşvet, aldatıcı reklam, fiyat hileleri, ürün güvenliği ve çevre kirliliği gibi bir dizi etik sorun ortaya çıkmıştır. 1974 yılında Uluslararası İş, Ekonomi ve Ahlak Derneği, 1976 yılında Bentley Koleji’nde İş Ahlakı Merkezi ve 1977 yılında Ahlak Kaynakları Merkezi kurulmuştur. 1984 yılında İsviçre’de Saint Galen Üniversitesi’nde bir iş ahlakı araştırma bölümü, daha sonra Hollanda’da Nijenrode Üniversitesi İşletme Fakültesi’nde Avrupa’nın iş ahlakı konusundaki ilk kürsüsü kurulmuştur.

1980 yılında Etik Kaynakları Merkezi (The Ethics Resource Center-ERC) tarafından ABD Kamu Hizmetleri Etik Kodu tasarlanmış ve yayınlanmıştır. Avrupa’da ise 1987 yılında Avrupa İş Ahlakı Örgütü Ağı (The European Business Ethics Network-EBEN), 1990 yılında ise İsveç’in Göteborg kentinde Etik Araştırmaları Merkezi (Centre for Research Ethics-CRE) kurulmuştur.

1990'lı yıllarda Uluslararası İş ve Toplum Derneği, Ahlak Yöneticileri Birliği, Uluslararası İş Ahlakı Enstitüsü, Global Ahlak Enstitüsü gibi çok sayıda örgüt kurulmuş olup, bunlar genel olarak etik, özelde ise iş ahlakı üzerine çalışmalar yürütmektedirler. 2000'li yıllarda da Macau İş Ahlakı Derneği gibi lokal (Çin ve çevresini temel alan) çalışmalar yürüten örgütler kurulmaya devam etmiştir.

1.1.5. Etik Kavramı ve Kant'ın Yaklaşımı

Etik kavramının gelişim sürecinde, ahlak teorileri önemli rol oynamıştır. Ahlak teorileri tanımlanırken iki ana sınıflandırma yapılmaktadır. Bu sınıflandırma yapılırken, deontolojik teoriler, bizatihi faaliyetlere neden olan güdülerin ahlaki meşruiyetini sorgularken; teleolojik teoriler, faaliyetlerin sonuçlarını faydalılıkları açısından değerlendirir ve faydalı sonuçlar varsa faaliyetleri meşru kabul eder.

Deontolojik (görevci-mutlakçı) ahlak teorileri, ahlakın tanımını yaparken ve ahlaki davranışı belirlerken yaratılış kavramını baz alırlar. Bu yaklaşıma göre ahlaki kurallar yaratılıştan itibaren vardır ve ontolojik bir temele sahip olduğu için de bu kuralların değişmezliği söz konusudur. Deontolojik ahlak anlayışında eylemin temelindeki istek, ilke ve yerine getirdiği ödev ön planda tutulurken, eylemin sonuçlarıyla fazla ilgilenilmez (Cevizci, 2002).

Temel felsefesi bütün insanlara aynı oranda saygı duyma gerekliliği olan deontolojik yaklaşım, sonuçlardan çok davranışları ortaya çıkaran niyet ve çabaları esas alır. Teleolojik yaklaşımın ana ilkelerinin tersine deontolojistler, çıkarlarımızı en yüksek seviyede karşılarsa bile her davranış ve eylemin yapılamayacağını savunurlar. Örneğin neticesi toplum için büyük bir kazanç sağlayacak olsa da bir kişiye haksızlık yapılması yanlış bir davranıştır (Ferrell ve Fraedrich, 1994).

Deontoloji yaklaşımı; kuralcı deontoloji ve davranışsal deontoloji olmak üzere iki sınıfa ayrılır. Davranışsal deontoloji, davranışların değerlendirilmesinde durumsal değişkenleri ön planda tutarken; kurala dayalı deontoloji ise doğru davranışı ölçmede önemli olan ölçütün ahlaki kurallar olduğu üzerinde durmuştur (Ferrel ve Fraedrich, 1994).

Immanuel Kant, deontolojik ahlak felsefecilerinin önde gelen isimlerindendir. Kant, herhangi bir davranışı değerlendirirken amaçtan ziyade ahlaki ödevin daha önemli

olduğunu belirtir. Sonucu ne olursa olsun herhangi bir davranış ödev ahlakından dolayı gerçekleşiyorsa, o davranış ahlakidir. Kant'a göre ödev ahlakı ise, bir eylemi sırf yasaya saygıdan dolayı gerçekleştirmektir (Özgener, 2004).

Kant'çı ahlakın temelinde iyi niyet vardır. İyi niyet önderliğinde gerçekleştirilmeyen davranış ahlaki değildir. Ayrıca gösteriş için yapılan iyi davranışlar da ahlaki kabul edilmez. Örneğin bir fakire sırf başkalarının beğenisini kazanmak için yardım etmek, sonucu itibarıyla iyi olsa da ahlaklı bir davranış değildir (Timuçin, 2000).

Kitagawa ise, Batı dünyasında en yüksek ahlaki sistem olarak kabul edilen Kant'ın ahlak felsefesinde, ahlaki kanunun akla dayandığını ifade etmekte ve Kant'ın bu ahlak görüşünün Kur'an-ı Kerim'in emirleriyle büyük yakınlık gösterdiğini söylemektedir (Kitagawa, 1985).

Immanuel Kant haz, fayda ve yarar temelli tüm ahlak anlayışlarına karşı çıkarak insanı insan yapan, onu diğer varlıklardan ayıran temel özelliğin insanın saf aklı olduğunu ve bu aklın ahlaki olarak insanda kendisini vicdan ve ödev duygusu olarak ortaya koyduğunu savunmuştur. Kant'a göre saf iyi niyete dayanan ve ödev duygusundan doğan eylemler, sonuçları ne olursa olsun ahlaki eylemlerdir (Chandler, 1994).

1.1.6. Özel Sektör ile Kamu Sektörü Etik Anlayışı Benzerlik ve Farkları

Kamu yönetiminde etik konusunda çalışmaların ne zaman ve nasıl başladığı konusunda birbirinden farklı görüşler ileri sürülmektedir. İlk olarak 1940'lı yıllarda ABD'de Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu (American Society for Public Administration-ASPA) tarafından Public Administration Review-PAR isimli derginin yayınlanmasıyla birlikte, yönetsel etik konusunda çalışmaların başladığı ileri sürülmektedir (Nigro and Richardson, 1990). Cooper ise kamu yönetiminde etikle ilgili çalışmaların, 1970'li yıllarla birlikte anılmasının daha doğru olacağını belirtmektedir (Cooper, 1994).

ABD'de ilk ulusal etik konferansı ASPA tarafından, 1989 yılında "Yönetimde Etik" (Ethics in Government) adı altında Washington'da yapılmıştır. Kamu sektörü etik anlayışı, genel olarak kamu hizmeti içindeki karar verme ve yürütme sürecindeki tüm

kamu görevlilerinin uymak zorunda olduğu etik kurallara işaret etmektedir. Kamu görevlilerinin bu etik kurallara karşı girdikleri her tür ilişki “yozlaşma” olarak adlandırılır.

Kamu sektörü etik anlayışı, iki farklı değer üzerine temellendirilir: “Bürokratik değerler” ve “demokratik değerler”. Bürokratik değerler etkinlik, verimlilik ve uzmanlık gibi bazı değerler üzerine; demokratik değerler ise vatandaşlık, kamu yararı, sosyal eşitlik, güven, sorumluluk, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi diğer bazı değerler üzerine inşa edilmiştir. Yani kamu hizmeti etik anlayışı, hem teknik-bürokratik hem de ahlaki-politik değerleri kapsamaktadır. Gerçekten tüm bu değerler, kamu görevlileri için geliştirilen bir davranış kodunun temel unsurlarıdır (Karasu, 2001).

Kamu ve özel sektör etik anlayışları arasında hem benzerlikler hem de farklılıklar vardır (Öztürk, 1999). Bu benzerlik ve farklılıklar, gerçekte kamu ve özel sektörlerin yönetim fonksiyonları ve temel değerlerindeki benzerlikler ve farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Konumuzla ilgili farklılıklar, yasal statü / sahiplik kriteri (kamu hukuku, özel hukuka karşı), ekonomik kriter (kamu malı ve hizmetleri, buna karşın özel mülkiyet ve hizmetler), politik kriter (vatandaşlık haklarından kaynaklanan politik etkilere karşın, tüketici haklarından kaynaklanan ticari etkiler) ve bürokratik kriter (devlet faaliyetlerinin bürokrasi üstü doğasına karşı, iş hayatının rekabetçi doğası) olmak üzere, iki sektörün kendi arasında kesin bir çizgi çekerek sıralanabilir. Bazıları, kamu görevlilerinin kamu sektöründe daha karmaşık ve çözümü zor etik sorunlarla karşı karşıya kaldıklarını ve demokratik değerlerle uyumlu olarak kamu yararının korunmasına özel önem verdiklerini ifade ederken; özel sektör yöneticilerinin temel olarak kâr maksimizasyonuna odaklandıklarını ve iş hayatında etik düşünceleri ihmal ettiklerini savunmaktadırlar (Smith, 1988).

Benzerliklere gelince, kamu sektörü son dönemde piyasa tipi ve yönetsel reformların etkisiyle özel işletmelere daha çok benzemeye başlamıştır. Performans, rekabet, kalite, sorumluluk, hesap verebilirlik artık kamu sektörü için de popüler meselelerdir. Diğer yandan özel sektör, politik etkilere ve kamu incelemelerine daha açık hale gelmiştir ve özel örgütlerin temel fonksiyonu (kâr maksimizasyonu) artık bazı sosyal amaçlar ve sorumluluklar içermektedir (Ömürgönülşen, 1999).

Özel sektör etik anlayışının, özel örgütlerin tabiat ve toplum için sosyal sorumlulukları kapsamı gerektiği artık genel olarak kabul edilmektedir. Bu tarz gelişmeleri dikkate alırken, etik düşüncenin her iki sektör için de kamuoyu nezdinde kamu kurumlarının ve özel işletmelerin imajlarını korumak gibi benzer hedefler sunduğu söylenebilir. En önemli benzerlik ise iki sektörün içindeki çeşitli türlerdeki yozlaşmayla savaşmak için hem kamu hem de özel sektör etik kodlarının geliştirilmiş olmasıdır (Ömürgönülşen,1999).

1980 sonrası dönemde geleneksel kamu hizmeti değerlerinin yerini “devletin çekilmesi politikası” çerçevesinde dünyadaki liberalleşme, özelleştirme, yetki devri ve yönetim hareketlerinin etkileriyle birlikte piyasa değerleri almıştır. Bu küresel dönüşüm hem kamu sektörünü hem de kamu sektörü içindeki değişik işlerin değerlerini ve kurallarını etkilemiştir (Johnson, 1993). Beklendiği gibi bu tarz bir dönüşüm, kamusal ilişkilerde şeffaflığı ve tüketici ihtiyaçlarına yönelik sorumluluğu arttırarak, yolsuzluğa karşı savaşı desteklerken; kamu yararı, kamusal hesap verebilirlik, vatandaşlık hakları, sosyal adalet ve kamu sektörü etik anlayışının en hayati değeri olan eşitlik gibi kamu sektörünün bazı temel değerlerini zayıflatmıştır. Etik yönetimin varlığı için hayati öneme haiz bu değerlerdeki erozyon, yozlaşmayla savaşta en etkili yol olarak görülen devletin küçülmesini savunanların çözmesi gereken önemli bir paradokstur.

1.2. KAMU YÖNETİMİ

1.2.1. Kamu Yönetiminin Tanımı

Kamu yönetimi, devletin yönetim faaliyetlerinin yararlı ve verimli bir biçimde düzenlenmesiyle uğraşan bilim dalı olarak tanımlanabilir (Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük). Kamu yönetimi, akademik bir disiplin, bir faaliyet ve bir meslektir. Kamu Yönetimi, disiplinler arası köprü görevi gören, böylece çeşitli disiplinlerden gerekli kısımları alan ve bunları kamusal sorunların çözümüne uygulayan bir disiplindir.

Kamu yönetimi, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleriyle çelişen sorunları arasında işleyen bir idari mekanizmadır.

Kamu yönetiminin kuruluşu, örgütlenmesi, görev ve yetkileri; kamu görevlilerin hizmete alınmaları, hak ve yükümlülükleri, çalışma koşulları; kamu kuruluşlarının hizmet ve malzeme sağlama yol ve yöntemleri yasalarla düzenlenmiştir.

Kamu yönetiminin varlık nedeni, “kamu yararını” gerçekleştirmektir. Kamu yararı yönetim hukuku alanında, toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılamak ve gündelik yaşamının sürdürülmesini sağlamak amacıyla yapılan, her türlü kamusal faaliyet olarak tanımlanmaktadır (Günday, 2002).

Kamu görevlilerinden, görevlerini yerine getirirken bir takım kurallara uymaları beklenmektedir. Bu kurallar aynı zamanda kamu görevlilerinin sorumluluk alanlarını da belirlemektedir. Peter (2005), kamu görevlilerinin sorumluluklarını ahlaki, mesleki, mali, yasal ve kamusal sorumluluk alanları olarak sınıflandırmıştır. Kamu yönetiminde etik tartışmalarının odağını ise kamu görevlilerinin davranışlarını çevreleyen bu sorumluluk alanları oluşturmaktadır.

1.2.2. Kamu Yönetimi Kavramının Tarihsel Gelişimi

Bir olgu olarak kamu yönetiminin tarihini çok eskilere götürmek mümkündür. İyi bir devletin nasıl yönetilmesi ve yöneticilerin ne tür özelliklere sahip olması gerektiği üzerine yapılan tartışmaların başlangıcı, Antik Yunan’a hatta daha öncesine kadar uzanmaktadır. Gerçekten de toplumun ortaya çıkmasıyla, o toplumdaki insanların nasıl bir arada yaşayacağı ve nasıl idare edilecekleri soruları eşzamanlı olarak ortaya çıkmış gibi görünmektedir.

Bununla birlikte, kamu yönetimi disiplininin bir araştırma alanı haline gelişi, 16. ve 17. yüzyılda Almanya’da ve Fransa’da mutlakiyetçi devletlerin ortaya çıkması ile olmuştur (Şaylan, 2000). Bu dönemde ekonomik ve askeri gelişmenin mutlakiyetçi devlet tarafından sağlanacağı beklentisi, devletin en iyi şekilde nasıl yönetilebileceği tartışmalarını yoğunlaştırmıştır. Böylece Avrupa üniversitelerinde yönetim üzerine incelemeler yapmak amacıyla ilki 1729 yılında Prusya’da olmak üzere, “kameral bilim” kürsüleri açılmıştır (Ergun, 2004).

Kameralizm, aslında devlet bilgisinin ortaya konulması çabasıdır. Kameralizm, “güçlü devlet nasıl ortaya çıkar, neleri nasıl gerçekleştirir” sorularını sorarak, devlet kurumunun işlevlerinin belirlenmesi amacını taşımaktadır. Toplumsal refahın ancak

güçlü bir devlet kurumunun eliyle sağlanabileceğini savunan Kameralistler, devletin ekonomik, siyasal ve mali alanlardaki işlevlerini ve görevlerini ortaya koymaya çalışmışlardır (Güzelsarı, 2000). Kameral bilim, her ne kadar yönetim konusunu bilimsel olarak incelemenin temellerini atmış olsa da, daha çok yönetimin sanat yanına ağırlık vermiştir. Bazı örgüt ve personel sorunlarıyla iktisat, maliye, muhasebe konuları birbiriyle ilişkili olarak ele alınmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1988).

18. yüzyılın sonunda ve 19. yüzyılda Fransız Devrimi'nin ardından yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi alanında da etkisini göstermiş, yönetim bilimlerinin Kıta Avrupası'nda yerini almasına yardımcı olmuştur. Fransız ve İngiliz devrimleri sonrası, liberal anayasal devlet anlayışının yaygınlaşması ile birlikte, hak ve özgürlüklerin korunması devletin temel görevlerinden biri haline gelmiştir. Hak ve özgürlükler, anayasal çerçeve ile güvence altına alınmak istenmiş ve böylece devlet yönetiminde yasaların ve hukuksal yaklaşımın ağırlığı artmıştır. Bu durum kamu yönetiminin Kıta Avrupası'ndaki gelişimi sırasında, hukuksal yaklaşımın etkisi altında kalmasına yol açmıştır (Güzelsarı, 2000). Devleti hukuk kavramı temelinde inceleyen ve yönetimi bir hukuk sorunu olarak ele alan araştırmacılar, Genel Kamu Hukuku kürsülerini oluşturmaya başlamışlardır.

Bu gelenek, daha önceki “güçlü devlet için, iyi yönetim” anlayışı yerine “vatandaşlık hak ve görevlerini” ön plana çıkarmaktadır. Bu dönemde Fransa kaynaklı kamu hukuku yaklaşımı da devletin hukuksal temellere kavuşturulması anlayışını ortaya atmıştır. Fransız araştırmacı Bonin, daha 1812 yılında “Kamu Yönetiminin İlkeleri” adlı yapıtında ilk defa kamu yönetimi kavramını kullanarak bu disiplinin temellerini atmıştır (Karasu, 2004).

Kamu yönetimi disiplininin resmi doğum tarihi pek çok kaynakta 19. yy sonu ve 20. yüzyılın başları olarak kabul edilmektedir. Woodrow Wilson'un 1887 yılında *Political Science Quarterly* dergisinde yayınlanan “İdarenin İncelenmesi” adlı makalesi, birçok yönetim bilimci tarafından kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak ortaya çıkışının belgesi sayılmaktadır.

Wilson ile başlayan ve 1930 yılına kadar süren bu klasik gelenek “bilimsel yönetim” adı ile anılmaktadır. Bu geleneğin temel kaygısı, kamu yönetimini özerk bir bilim dalı haline getirme çabası etrafında yoğunlaşmaktadır. Wilson'un yaklaşımı,

Frank Goodnow, Max Weber ve Winslow Taylor'ın yaklaşımları ile tamamlanmıştır. Weber'in toplumsal çözümlemesinin sonucu olarak ulaştığı bürokrasi kuramı ile Taylor'un özel işletmelerin üretim örgütlenmesinde verimlilik ve kâr arttırma amaçlarına yönelik bilimsel yönetim ilkeleri tarafından desteklenen Wilson'un kuramı, teknik esaslara dayalı bir kamu yönetiminin temelini atmaktadır.

1929 ekonomik krizinin ardından devletin ekonomiye müdahalelerinin hızla artması ve devletin büyümesi süreciyle birlikte, kamu yönetiminin bu klasik çerçevesi de sorgulanmaya başlanmıştır. H. Simon ve R. Dahl gibi kamu yönetimi ve siyaset bilimi kuramcıları, bilimsel yönetim ilkelerinin makineleşmiş insan tasarımı gerektirdiği, hatta bunu teşvik ettiği eleştirisinden hareket ederek, yönetim biliminin insan unsurunu hesaba katması gerektiğini savunmuşlardır (Güzelsarı, 2000).

Bu dönemde yönetim teorisine en önemli katkılar Elton Mayo tarafından Western Elektrik şirketinin Hawthorne fabrikasında yapılan deneyler sonucunda ortaya çıkmıştır. Mayo, Hawthorne deneyleri olarak bilinen ve 7 yıl boyunca devam eden bu çalışma sonucunda bir örgütün formel bir yapıdan ya da fonksiyonların düzenlenmesinden daha fazla bir şey olduğu sonucuna varmıştır. Mayo'ya göre bir örgüt aynı zamanda içinde enformel ilişkiler ve gruplar barındıran, mantıklı olduğu kadar mantık dışı öğeleri de içerebilen bir sosyal sistemdir (Hicks, 1979).

1930'dan 1950'lilere kadar etkisini sürdüren bu yaklaşım, sosyoloji ve psikoloji alanlarındaki gelişmelerden de etkilenmiş ve "İnsan İlişkileri Okulu" adını almıştır. İnsan ilişkileri okulu, konuya özel sektör işletmelerinde yapılan verimliliği arttırma araştırmaları çerçevesinde yaklaşmış ve bu çerçeveyi kamu yönetimine aktarmıştır. Bu yaklaşım insan ve örgüt davranışı üzerine incelemeler yapmaya devam ederek, kamu yönetimi disiplini örgüt kavramı çerçevesi altında ele alan geleneği sürdürmüştür. Bu bakış açısı, kamu yönetiminin devlete ait olma ve kamu yararı sağlama özelliklerinin göz ardı edilmesine yol açmıştır.

1940'lı yılların sonu ile 1950'li yıllar boyunca kamu yönetimi yazınına "karşılaştırmalı kamu yönetimi" yaklaşımının egemen olduğunu görmekteyiz (Emre, 1998). Bu yaklaşımın ışığında yapılan karşılaştırmalı incelemeler, kamu yönetimi alanında kültürel farklılıkların önemini anlaşılmasını sağlamak bakımından önemli bir işlevi yerine getirirken, karşılaştırmalı kamu yönetiminin içinden çıkan "kalkınma

yönetimi” yaklaşımı ile birlikte 1955-1965 yılları arasında en çok ilgi çeken inceleme alanı haline gelmiştir (Güler, 1994).

1960’lı ve 70’li yıllar, ABD kamu yönetimcilerinin “örgüt yönetimi geliştirme” kavramı çerçevesinde yoğunlaştıkları yıllardır. Watergate skandalı ve Vietnam Savaşı’nın etkisi ile devlet ve bürokrasinin kamuoyu gözünde güven kaybına uğraması, “yönetimde etik sorunu” ve “yönetimin sorumluluğu” gibi konuları ön plana çıkarmıştır. Bu dönemde bir diğer ilgi çeken konu da siyaset bilimcilerden sonra kamu yönetimciler arasında da yankılanan “kamu siyasası” adı verilen yaklaşım olmuştur (Güler, 1994).

1980’li yıllarda ise ABD’de “kamu işletmeciliği” yaklaşımı yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu yaklaşım, Keynesyen ekonomik politikaların yol açtığı iddia edilen krizin derin bir biçimde yaşandığı ve sosyal devlet politikalarının tüm biçimleriyle sorgulandığı bir sürecin sonucunda ortaya atılmıştır. Krize çare arayışında neo-liberal politikaların gündeme gelmesi sonucunda klasik “küçük devlet, güçlü piyasa” anlayışına geri dönüş yaşanmıştır.

1980’li yılların sonunda bu ekolü revize eden “yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim” yaklaşımları ortaya atılmış ancak piyasacı perspektif pek değiştirilmeden kalmıştır. 1990 sonrasında kamu yönetiminin gelişimi için ortaya atılan yaklaşımlar, yine devletin bir işletme gibi görülmesi gerektiği düşüncesini temel alan yaklaşımlardır. Özellikle son yirmi yılda, uluslararası kuruluşların ulus devletlerin karar ve uygulamaları üzerinde etkili olmaya başlamaları ve çok uluslu şirketlerin çıkarları açısından ulus devletleri engel olarak görmesi sonucunda devlet olgusu iyice zayıflatılmıştır. Bu gelişmenin kamu yönetimi disiplinine etkisi “yönetişim” yaklaşımının gelişimi olmuştur.

Yönetişim yaklaşımının temelleri küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşmeye dayanmaktadır. Yönetişim yaklaşımı, devleti, kaynakları verimli kullanamayan aşırı genişlemiş bir yapı olarak değerlendirmekte ve küçültülmesi gerektiğini savunmaktadır (Güler, 1994).

Yeni yüzyılla birlikte ise, kamu yönetimi disiplinde postmodern yaklaşımlar yaygınlaşmış bulunmaktadır. Aslında 1990’ların başında ortaya çıkmış olan postmodern yaklaşımlar özellikle Anglo-Amerikan yazınında tartışılmaktadır. Postmodern yaklaşımların, disiplini tekçi (monist) bakış açısından uzaklaştırarak daha çoğulcu ve

insanlığın amaçlarına uygun hale getirdiği ileri sürülmektedir (Box, 2005). Bu dönemde yönetim yaklaşımının varlığını koruduğu ve yerleşme, yönetimde etik, reform temalarının ön plana çıktığı görülmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle kamu yönetimi alanında özellikle karşılaştırmalı ve uluslararası boyutlarında büyük bir gelişme ve bilgi birikimi yaratılmıştır (Farazmand, 2000).

Kamu yönetimi disiplininin günümüze kadar uzanan bu gelişimi incelendiğinde, disiplinin devlet olgusunu dışarıda bırakan yaklaşımların hâkimiyetine girdiği gözlenmektedir. Ancak bu durum, pek çok araştırmacıya göre bu disiplini nesnesi, konusu ve yöntemi açısından tanımlanamayan bir sosyal bilim alanına indirgemıştır (Denhardt, 1990). Bu durum, disiplinin krizini daha da şiddetlendirmektedir.

1.2.3. Etik Kavramının Kamu Yönetiminde Kullanılması

Kamu Yönetimi disiplininin başlangıcından bu yana geleneksel olarak kamu yönetiminin evrensel ilkeleri (yapısal, işlevsel ve davranışsal) üzerinde durulmasına karşın, çok az yazar kamu yönetimini kültürel bir bağlam içinde çalışmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, 1970’ler boyunca, “kamu yöneticilerinin değerler, etik ve ahlakla ilgilenmesi ve toplumun sorunlarını çözmek üzere bir eylem stratejisi izlemesi yükümlülüğü üzerinde durmuştur”. Kenneth Kernaghan, 1970’leri, kamu yönetimi disiplininin ve uygulamalarının tarihsel gelişiminde “etiğin 10 yılı” olarak tanımlamaktadır. Yine de kamu çalışanlarının etik davranışları, kamu yönetimi gündeminin en üst sıralarındaki yerini korumuştur.

Etik sorunlara koşut olan bir diğer gelişme, kamu yönetimi öğretisinin 1990’larda yaşadığı bunalımdır. Bütün bunların sonucunda, herhangi bir ülkede kamu yönetiminin sorunları üzerinde (etik sorunlar da dahil olmak üzere) çalışmak amacıyla başlatılan herhangi bir girişimin, açık sistem yaklaşımını benimseyerek toplumsal-kültürel özellikleri ve kamu yönetimi anlayışındaki yeni küresel gelişmeleri göz önünde bulundurması gerektiğini söyleyebiliriz.

Etik sorunu, ahlak değerlerinin ve insan davranışlarının odağında yer alır; bundan dolayı kamu yönetiminin etik sorunları, kültürel bir bağlam içinde çözümlenmelidir. Kamu yönetiminde etik tartışmaların giderek ivme kazanması, modern kamu yönetimi sistemlerinin gelişmesiyle başlamıştır. Örneğin, Amerika’da

19. yüzyılda “yağma sistemi”, kamu yönetiminin temelini oluşturmuştur. Yağma sistemine göre, iktidara gelen siyasi parti kamu bürokrasisini kendi istediği şekilde baştan aşağıya değiştirebilme yetkisine sahip olmuştur (Ergun, 2004).

Yağma sistemi zaman içerisinde giderek bozulmuş ve kamu yönetimi sisteminde büyük bir ahlaki yozlaşma baş göstermiştir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak Amerika’da yağma sisteminin kaldırılması ve siyasetten bağımsız bir kamu yönetimi sistemi kurulması yönünde bir uzlaşma iklimi oluşmuş, 1883 yılında yağma sistemine son verilmiş ve siyasetten bağımsız profesyonel bir kamu yönetimi sistemi oluşturulması konusunda önemli adımlar atılmıştır. Özellikle kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin egemen kılınmasıyla beraber, başta yolsuzluklar olmak üzere, kimi etik dışı uygulamanın ortadan kalkacağı yönünde beklentiler artmıştır (Cohen ve Eimicke, 1998).

Ne var ki başta Amerika olmak üzere, İkinci Dünya Savaşı sonrasında egemen olan yasal-rasyonel bürokratik kamu yönetimi sistemi, giderek eleştirilerin odağı haline gelmiştir. Özellikle 1960’lı yılların sonlarına doğru kamuoyuna yansıyan kimi yolsuzluk skandalı, geleneksel kamu yönetimi sistemini bir meşruiyet bunalımına sürüklemiştir (Shafritz ve Russell, 2005). Bu dönemde ayrıca merkeziyetçi-bürokratik kamu yönetimi sisteminin bireysel ve toplumsal kimi farklılıkları göz ardı ettiği ve tek tip bir insan yaratmaya çalıştığı yönünde eleştiriler artmıştır (Marcuse, 1997). Diğer yandan yine aynı dönemde artan kamu harcamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan ekonomik bunalım giderek derinleşmiş ve yasal-rasyonel kamu yönetimi anlayışının temel öncüllerinin sorgulanmasına yol açmıştır (Alber, 1988; Pierson, 1998).

Yaşanan tüm bu gelişmeler, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi ve şeffaflaştırılması yönündeki istek ve beklentileri artırmıştır. Bunun bir sonucu olarak bazı bilim insanlarının girişimleriyle, 1970’li yılların hemen başında “Yeni-Kamu Yönetimi” olarak bilinen bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bu anlayışın giderek benimsenmesinin sonucu olarak, kamu yönetimi etiği anlayışında da bazı değişimler gözlenmiştir.

Öncelikle hiyerarşik emir-komuta silsilesi içerisinde, kamu görevlilerinin yasalara uygun hareket etmeleri anlayışıyla biçim alan geleneksel kamu yönetimi etiği terk edilmeye başlamıştır. Yeni dönem kamu yönetimi etik anlayışının özünü, kamu

görevlilerinin her şeyden önce kendilerine karşı sorumlu olmaları anlayışı oluşturmıştır. Bu anlayışa göre sağlıklı insan, kendini gerçekleştirme amacı taşımaktadır ve öznel etik değerlerini kamusal alana taşıyabilme potansiyeline sahiptir (Cohen ve Eimicke, 1998).

Görüldüğü gibi yasal-rasyonel bürokratik modelin öngördüğü, insanın önceden belirlenmiş kurallar doğrultusunda davranacağı varsayımı üzerinde yükselen kamu yönetimi etiği anlayışı, 1970'lerin başında çökmüştür. Yeni-kamu yönetimi anlayışının biçimlendirdiği etik anlayışı ise, Aristo'nun etik felsefesini yeniden diriltmiş gözükmektedir. Bu anlayışa göre kamu görevlileri kendi içsel değerlerini referans alarak eylemde bulunma potansiyeli taşımaktadır. Bu tartışma bir bakıma “etik davranış dışsal zorlama ile mi yoksa içsel değerlerin dışavurumu olarak mı gerçekleşir” türündeki tartışmaları alevlendirmiş gözükmektedir.

Son yıllarda ise kamu yönetiminde etik tartışmalarına Fredericson farklı bir boyut kazandırmıştır. Fredericson (1993) değerleri kamu yönetiminin en önemli unsuru olarak görmüş ve başta anayasa olmak üzere yasalara, dürüstlüğe, profesyonelliğe ve bireysel ahlaka bağlı olmanın önemine dikkat çekmiştir. O'na göre kamu yönetiminde gözlenen pek çok etik dışı uygulamanın gerçek nedeni, politikacıların tutum ve eylemleridir. Oysa profesyonel kamu görevlileri yüksek etik değerleri benimsemiş ve her türlü eylemi bu etik ilkeler doğrultusunda yapan kişilerdir. Yazar, kamu görevlilerinin etik yasa ve kodlar gibi araçlarla denetlenmeleri yönündeki çabaları eleştirmiş ve bunun beklenenin aksine, kamu görevlilerinin bireysel sorumluluk duygularını zedeleyeceğini öne sürmüştür (bkz. Cohen ve Eimicke, 1998).

Örneğin, bir kamu görevlisi etik dışı bir davranış yaptığı zaman, bu davranışı bir yasa ya da üstün emrine dayanarak yaptığını ifade edebilir ve böylece kendi sorumluluğundan kurtulmaya çalışabilir. Bu nedenden dolayı Fredericson'un kamu yönetimi etiği tartışmalarına olan katkısı önemlidir. Öyle anlaşılmaktadır ki yazar, kamu yönetiminde etik dışı davranışların bir takım yasal gerekçelerle bile yapılsa, hiçbir mazereti olamayacağını düşünmektedir.

1.2.4. Etik Kodların Geliştirilmesi ve Mevzuata Yansımaları

Kamu görevlilerinin davranışlarında iki temel etken rol oynamaktadır. Bunlardan biri yasalar, diğeri ise etik değerlerdir. Yasalar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirlemekte ve denetlemekte iken; etik değerler davranış içsel olarak yönetmekte ve denetlemektedir (Cooper vd. 1998).

Davranışların dıştan belirlenmesinde rol oynayan yasalar ve kurallar, kamu görevlilerini kamu yararı doğrultusunda eylemde bulunmaya zorlamaktadır. Bu bakış açısına göre kamu yönetimi etiğini, kamu çalışanının her türlü davranışını yasalara, etik kodlara ve çeşitli kurallara göre yapması olarak tanımlamak mümkündür.

Kamu görevlilerinin davranışlarının içsel belirleyicisi olarak ele alındığında ise kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin eylemlerini, bireysel ahlaki değerleri referans olarak yapması anlamına gelmektedir. Bu perspektifte önemli olan kamu görevlisinin ahlaki gelişmişlik düzeyidir (Maesschalcs, 2004). Kamu yönetimi etiğine ilişkin bu iki farklı bakış açısı bir birini tamamlar niteliktedir ya da öyle olması gerekmektedir (Gilman, 1999).

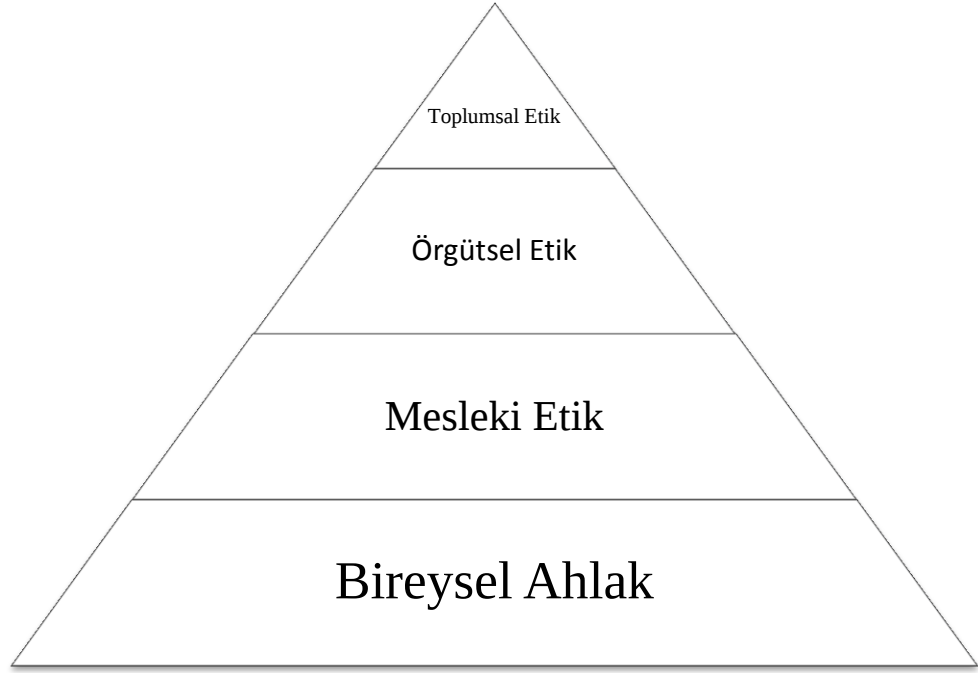
Diğer bir deyişle kamu yönetimi etiğini, kamu görevlilerinin görev alanları ile ilgili her türlü eylemi, yasa ve bireysel ahlaki değerleri bir potada eriterek yapması şeklinde tanımlamak mümkündür.

Diğer taraftan kamu yönetiminde bir etik hiyerarşisinden bahsetmek mümkündür (Bkz. Şekil 1.1.). Hiyerarşinin ilk basamağında kamu görevlilerinin “bireysel ahlak” yapıları yer almaktadır. Bireysel ahlak, kamu görevlisinin kendi öznel geçmişi tarafından biçimlendirilmektedir. Örneğin, aile etkisi, dini inancı, kültürel ve toplumsal değerler etkisi ve bireysel tecrübeler kamu görevlisinin ahlaki yapısını belirleyen parametrelerdir.

Hiyerarşinin ikinci basamağında “mesleki etik” bulunmaktadır. Mesleki etik ise, kamu görevlisinin görevini yaparken mesleğin gerektirdiği normlar çerçevesinde davranmasıdır.

Üçüncü basamakta ise “örgütsel etik” bulunmaktadır. Örgütsel etik, kamu görevlilerinin eylemlerini örgütsel amacın gerçekleşmesi doğrultusunda belirlenmiş bulunan kurallara göre yapmasıdır.

Hiyerarşinin son basamağını ise “toplumsal etik” oluşturmaktadır. Toplumsal etiğin merkezinde ise, kamu görevlilerinin bir taraftan bireyi koruyan tutum ve davranışlar sergilemeleri, diğer yandan ise toplumun bir bütün olarak gelişmesine katkı sağlayacak biçimde davranmaları yer almaktadır (Shafritz ve Russell, 2005).



Şekil 1.1. Etik Hiyerarşi Piramidi

Bu bağlamda kamu görevlilerinin sorumluluk alanları ile ilgili olarak kimi etik değerleri içselleştirmeleri ve buna göre eylemlerde bulunmaları genel bir beklentidir. Bu bağlamda kamu yönetimine hakim olması gereken belli başlı etik ilkeler aşağıda sıralanmıştır.

Öncelikli olarak kamu görevlileri yasalara ve örgütün misyonuna karşı sorumlu olmalıdır. İkinci olarak kamu görevlileri, kamu çıkarını sağlamaya yönelik tutum ve davranış içerisinde olmalı ve dolayısıyla sahip oldukları kimi yetkiyi kendi çıkarları için kullanmamalıdır. Diğer yandan kamu görevlilerinin kendilerini kamu yararını gerçekleştirmeye adanmış ve bunu yaparken adil, dürüst, açık ve hoşgörülü olmaları gerekmektedir. Ayrıca kamu görevlilerinin, yapmış oldukları eylemlerin sorumluluğunu üzerlerine almaları ve demokratik değerlere saygılı olmaları da önem kazanmaktadır. Bunun dışında kamu görevlilerinin etik değerleri, örgütsel yaşamın tümüne egemen kılmaları ve kararlarını ahlaki değerleri referans alarak vermeleri gerekmektedir (Svara,

2007) Kimi durumlarda kamu yöneticileri karar alırken bazı etik açmazlarla karşılaşabilmektedirler. Bu durumda yöneticilerin anayasaya, yasalara, ulusa, mesleğe, aileye, kendisine, sivil toplum kuruluşlarına, kamu yararına, genel refaha ve insanlık değerlerine bağlı kalarak karar almaları gerekmektedir (Waldo, 1980).

Diğer yandan kamu örgütlerinin yapısı ve etik arasındaki ilişkiyi sorgulayan farklı modellerden söz etmek mümkündür. Birinci model, “hiyerarşik örgütsel yapıdır”. Bu modele göre örgüt üyelerinin davranışlarında belirleyici unsur disiplindir. Örgüt çalışanlarının her türlü eylemi sıkı bir denetim altındadır. Bu modelde çalışanlar, örgütsel çıkarı kendi çıkarlarından üstün tutmakla mükellef tutulmuşlardır. Bu anlayış, hiyerarşik örgütlerin etik anlayışını oluşturmaktadır. İkinci model, “çoğulcu örgüt yapısıdır”. Bu modele göre örgütteki gruplar arasında bir rekabet vardır. Bu tip örgütlerde etik değerler, örgütteki gruplar arası rekabetin bir sonucu olarak belirlenmiştir. Üçüncü model ise “eşitlikçi modeldir”. Bu modelde “hepimiz birimiz, birimiz hepimiz için” sloganı etik anlayışının özünü oluşturmaktadır. Son model ise diğer modellerin aksine “bireyi” merkeze yerleştirmektedir. Bu modelde etik davranışın özünü, bireyin kendini gerçekleştirme ve gizil yeteneklerini ortaya çıkarması oluşturmaktadır (Hunbury, 2004).

Lawton ve Doig (2005) 19. yüzyılın sonunda gelişen kamu yönetimi etiğinin, bazı temel özelliklere sahip olduğunu düşünmektedirler. Bunlar sırasıyla; (1) kamu yararının egemen kılınması, (2) mesleklerin profesyonelleşmesi, (3) vatandaş ve devlet arasında karşılıklı güven, (4) tarafsızlıktır. Bu anlayışın bir sonucu olarak kamu görevlilerinin, kamu hizmetini yaparken kendi çıkarlarını gözetmemeleri ve ayrımcılık yapmamaları amacıyla etik kodlar geliştirilmesi yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır (White, 1955).

Kamu çalışanlarına rehberlik etmesi amacıyla, ilk olarak 1924 yılında Uluslararası Şehir Yöneticileri Birliği (UŞYB) tarafından etik kodlar geliştirilmiş ve bu kodlar 1952 yılında yeniden gözden geçirilerek son halini almıştır. Buna göre UŞYB, üyelerinden şu etik ilkelere bağlı kalmalarını istemektedir (bkz. Cohen ve Eimicke, 1998); (1) Çalışanlar işlerini en iyi performansla yapmalı ve kendi görev alanları ile ilgili olarak kendilerini en iyi şekilde geliştirmelidirler, (2) Çalışanlar liyakat ilkesine göre değerlendirilmelidirler, (3) Şehirle ilgili her türlü karar, seçimle işbaşına gelmiş

olan şehir meclisi tarafından alınmalıdır, (4) Dürüstlük, saygı, kamuya hizmet ve sosyal sorumluluk önemli değerler olarak içselleştirilmelidir ve son olarak (5) Çalışanlar kamu yararını bireysel çıkarın üstünde tutmalıdırlar.

UŞYB tarafından geliştirilmiş olan etik kodlar, giderek bir bütün olarak Amerikan kamu yönetimi sistemini etkisi altına almış ve Amerikan Kamu Yönetimi Birliği (AKYB) tarafından tüm kamu görevlilerine yönelik etik kodlar geliştirilmiştir. AKYB, kamu görevlilerine şu etik ilkelere göre hareket etmelerini önermiştir (bkz. Cooper vd, 1998); kamu görevlileri (1) Kamu yararını üstün tutmalıdır, (2) Anayasa ve kanunlara saygılı olmalıdır, (3) Saygılı ve dürüst olmalıdır, (4) Etik değerleri örgüt kültürünün bir parçası haline getirmelidir, (5) Mesleğinde mükemmel olabilmek için gayret göstermelidir. Görüldüğü üzere Amerikan kamu yönetimine hakim olan etik kodların özünü, kamu görevlilerinin kamu yararını egemen kılması ve her türlü faaliyette anayasaya ve kanunlara saygılı olmaları yönündeki beklentiler oluşturmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

2.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNLAR

2.1.1. Kamu Yönetimi Disiplininin Türkiye’deki Tarihsel Gelişimi ve Kamu Yönetiminin Yapısı

Kamu yönetimi disiplininin Türkiye’de bir öğretim dalı olarak ortaya çıkışı, II. Dünya Savaşı sonrasına denk düşmektedir. Disiplinin Türkiye’de gelişmeye başlaması Türkiye’nin kendi koşullarının ürünü olmamış, tersine kamu yönetimi disiplininin kuruluşu büyük bir dünya programının sonucu olarak gerçekleşmiştir (Güler, 1994).

Pek çok az gelişmiş ülkede aşağı yukarı aynı dönemde uygulanmaya başlayan bu program, “idari reform yardımı” adı altında Birleşmiş Milletler ve Amerikan Dışişleri Bakanlığı’na bağlı Uluslararası Kalkınma Ajansı (AID) tarafından geliştirilmiştir. Bir seferberlik halinde az gelişmiş ülkelerde ve dolayısıyla Türkiye’de kamu yönetimi reform çalışmalarını yürütecek ve eğitim verecek ABD örneğine uygun örgütler oluşturulmuştur (Ömürgönülşen, 2004).

ABD’den gelen uzmanların önderliğinde kurulan kürsü ve enstitüler, kuruldukları ülkelerde kamu yönetimi disiplininin Anglo-Amerikan modeline uygun olarak örgütlenmesini sağlamışlardır. Bu ülkelerde yeni bir kamu yönetimi bilimi ve geleneği inşa edilirken, o ülkelerin bu alanda sahip olduğu bilgi birikimi ve ait olduğu gelenek yok sayılmış, tarihsel bilinç ve birikimle olan bağ birdenbire kesilip bir daha hiç dikkate alınmamak üzere bir kenara atılmıştır. Türkiye’de bu durum Kıta Avrupası kamu yönetimi yaklaşımına dayanan Umumi Amme Hukuku kürsülerinin ve bu alana ait birikimin unutulması biçiminde yaşanmıştır (Mihçioğlu,1988; Güler, 1994; Emre,1998).

Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin sonraki gelişimi, genel anlamda Amerikan yönetim bilimi ekolünün etkisi altında sürmüştür (Ergun, 1986). Bu dönemde daha çok Osmanlı’dan devralınan idari yapının reformdan geçirilmesi konusuna yönelen yönetim araştırmaları, ABD kaynaklı Taylorcu yaklaşımın etkisiyle ortaya çıkmıştır.

Böylece, örgütlenme, mevzuat, ücret rejimi, yönetimin rasyonelleştirilmesi konuları öncelik kazanmıştır. “İdari reform” adı altında yapılan bu araştırma ve incelemeler 1950’lerden 1960’lara kadar sürmekle birlikte, Batı merkezli bakış açılarının etkisi altında kaldığı ve yerel ihtiyaçları dikkate almak yerine aktarmacılığı benimsediği eleştirisi ile karşılaşmıştır (Güler, 2008). Bu çalışmaların daha çok örgütleri temel aldığı, üstelik örgütleri sistemin bir parçası olarak değil, bağımsız birimler olarak ele aldığı ve insan ögesini ihmal ettiği yönünde eleştiriler de yapılmaktadır (Ergun, 1986). Ancak, bu dönemde Amerika’da büyük ilgi ile karşılanan “karşılaştırmalı kamu yönetimi” ve “kalkınma yönetimi” yaklaşımları Türkiye’de pek yankı uyandırmamıştır. Bu iki yaklaşımın Türkiye’de ilgi görmesi 1970’li yıllarda gerçekleşmiştir (Ömürgönülşen, 2004).

1960’larda Türkiye’de yönetim anlayışı, planlama ve kalkınma kavramları ile birlikte ele alınmaya başlamıştır. Özellikle 1965 sonrasında yerli araştırmacıların kamu yönetimi alanında eserler vermeye başladıkları görülmektedir. 1970’lerde ise, ampirik çalışmalara dayalı ve yönetimin davranış boyutunu ön plana alan yaklaşımın etkisinde yapılan çalışmalar yaygınlaşmıştır (Emre, 1998). Ancak yapılan çalışmaların henüz emekleme döneminde olmalarının yanında, hala Batı merkezli bakış açısıyla yapıldıkları dikkat çekmektedir. Bu durum 1980’li yıllarda da devam etmektedir. 1980’lerin başında Kamu Yönetiminin Türkiye’deki gelişimi üzerine bir araştırma yapan Heper ve Berkman, Türkiye’ye özgü ve yerel yönetsel araştırmaların niteliksel yetersizliklerinin altını çizmişlerdir (Heper ve Berkman, 1980).

Türkiye’de kamu yönetiminin 1980 sonrası gelişimi de, yine Batı dünyasının etkisi altında kalan bir çizgide ilerlemektedir. Bilindiği üzere, refah devletinin krizi ve neo-liberalizmin egemenliğini kurması süreci, azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından yapısal uyarlama programlarını gündeme getirmiştir. Özellikle Dünya Bankası tarafından yönlendirilen yapısal uyum programları, azgelişmiş ülkelerde gerek kamu ekonomisinin ve kamu yönetiminin, gerekse kamu yönetimi disiplininin izleyeceği rotayı çizme işlevini kazanmıştır (Güler, 1994). Bu durum 1980 sonrasında kamu yönetimi disiplininin, önemli bir paradigma değişimi yaşamasına yol açmıştır. Değişim kısmi bir reform değil, devletin ve yönetimin yapısını ve faaliyet alanlarını hedef alan radikal bir yapılanma sürecidir (Eryılmaz, 2004).

Olumlu ya da olumsuz etki ve sonuçları ile “küreselleşme” olgusu, 1980’lerde belirginleşen liberalleşme politikaları ile başlayan ve 1990’larda iç ve dış dinamiklerle beslenen bir süreç olarak, bütün dünyanın olduğu gibi Türkiye’nin de karşı karşıya olduğu bir gerçektir. Hem teknolojik-ekonomik, hem de politik-ideolojik anlamda devam eden bilgi toplumu olma sürecinde en önemli özellik olarak ortaya çıkan küreselleşme olgusunun ilk yansıdığı alanlardan biri, demokrasi, yerinden yönetim, kentleşme, katılım, özerklik ve yeni yönetim teknikleri gibi kavramları da içerecek biçimde, yönetimdir. Bu süreçte yukarıda ele alınan nitelikleri ve özelliklerinin ötesinde, Türk yönetim sistemi de birtakım sorunlarla karşılaşmış ve ortaya çıkan yeni değerler ve anlayışlar çerçevesinde yeniden yapılanma ve düzenleme ihtiyacı gündeme gelmiştir.

Bugün için Türkiye’de kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak; kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi dağıtılmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle, idarenin öncü olmak yerine, toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı şeklinde eleştiriler getirilmektedir. Bu ve benzeri nedenlerin etkisiyle idarenin amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçiminde; mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden düzeltim faaliyetleri, kamu yönetimi disiplininin ve ülke yönetimlerinin gündem maddesini oluşturmaktadır (DPT, 2003).

Bu bağlamda Türkiye özelindeki ilk sorun alanı merkeziyetçilik ve bürokratik hantallaşma ile ilgilidir. Ülkemizin bugünkü yönetim yapısı; dış dünyaya kapalı, ekonomisi tarıma dayalı, nüfusu az (13 milyon) ve büyük bir kısmı kırsal alanda (%76) yaşayan insanlardan oluşan, ulaşım imkanları kısıtlı, teknolojisi yok denecek kadar az, vb. faktörlere dayalı olarak düzenlenmişti. Yeni kurulan devletin amacı, bir taraftan, toplumu dönüştürerek modernleştirmek, yani ona batılı anlamda yeni bir görüntü ve kimlik kazandırmak; diğer taraftan, ekonomik kalkınmada öncülük yapmaktı. Bunun için Cumhuriyet yönetimi, bölünmeyi ve parçalanmayı önlemek maksadıyla merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışını devam ettirmiştir. Merkezi devlet yapısı, her şeyden önce verimsizliğe ve maliyet artışına sebep olmaktadır. Sağlıklı bir planlama ve

denetim yapılamamakta, yerel sorunlara zamanında ve etkin müdahale edilememekte, kararlar gecikmekte, en temel altyapı sorunları bile çözülememektedir (Yılmaz, 2007).

Diğer taraftan, toplumun her alanında ve kademesinde devletin yer alması ve çok fonksiyonlu hizmet yapılanması, devleti işlerin içinden çıkamaz hale getirmiştir. Aşırı merkeziyetçilik bir taraftan bürokrasinin artmasına ve devletin giderek hantallaşmasına neden olmakta; diğer taraftan halkın yerel mahiyetteki hizmetlere olan ilgisini azaltmakta ve demokrasinin gelişmesini önlemektedir.

Bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte, küreselleşme ve demokratikleşme eğilimleri yönetimleri adem-i merkeziyetçiliğe, şeffaflığa, etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre hareket etmeye, katılıma doğru yöneltmektedir. Meydana gelen değişiklikler örgüt ve toplum yapılarını yeni ihtiyaç ve gelişmelere uymaya zorlarken, diğer taraftan da yönetim yapılarında nispi olarak küçülme ve yerelleşme gibi iki eğilimi öne çıkarmaktadır. Türk yönetim sistemi de doğal olarak, tüm dünyadaki bu gelişmelerden etkilenmekte ve bu gelişmelere paralel olarak, yeniden yapılanma tartışmalarına konu olmaktadır. Bu tartışmaların odağını ise adem-i merkeziyetçilik, demokratikleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi konular oluşturmaktadır.

1980’lerde başlayan, “küreselleşme akımı” hem iktisadi hem de kültürel açıdan ulusal sınırları anlamsızlaştırmaya ve topluma rağmen devletçiliğin muhafazasını olanaksız kılmaya başlamıştır (Mahcupyan, 1997). Küreselleşmenin yarattığı sonuçlar ve modernite tartışmaları, tüm dünyada homojen toplum varsayımını ve merkezi karar alma sistemlerini yıpratmakta; Batı dünyası yeni arayışların ve açılımların içine girmektedir. Bu anlayış ve buna ilişkin uygulamalar, yeni süreçte, devlet ve toplum ilişkilerinden, yerel yönetimler başta olmak üzere merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik ilişkileri boyutlu yapılanmalara kadar geniş bir yelpazede gerilim ya da sorun alanları oluşturmaktadır.

Özellikle Avrupa Birliği ile ilişkilerde geline aşama açısından bakıldığında, küresel, bölgesel yapılanmaların kamu yönetimine etkileri ve bu bağlamda ortaya çıkan yaklaşım ve yapılanmalar, Türkiye özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da içinde olmak üzere pek çok konuda önemli adımların atılmasını gerekli kılmaktadır.

Kamu yönetiminin işleyişini sürdürülemez hale getiren sorunlar anlamında iç faktörler, sözü edilen dış faktörlerle çakışınca, bu yönde adımlar atılması ve

iyileştirilmelerin yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Burada gözden kaçırılmaması gereken nokta ise yönetimin ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal diğer faktörlerle etkileşim içindeki bir alt sistem olarak algılanması ve bu yönde bütüncül bir bakış açısının hayata geçirilebilmesidir (Yılmaz, 2007).

2.1.2. Türk Kamu Yönetiminde Yaygın Olarak Görülen Etik Sorunlar ve Nedenleri

Kamu yönetiminde en sık karşılaşılan etik dışı davranışlar arasında haksız mal edinme, irtikap (kötü iş yapma, kötülük etme), ihtilas (aşırma), zimmete para geçirme, kaçakçılık, resmi ihaleye fesat karıştırma, görevin gerektirdiklerini yapmaktan kaçınma, yetkiyi kötüye kullanma, gücün istismar edilmesi (korkutmak ve işkence yapmak), kayırmacılık ve ayrımcılık yapmak, ihmal, yaranma (dalkavukluk), hakaret, kötü alışkanlıklar, dedikodu ve araçlar yoluyla iş yürütme gibi eylem ve uygulamalar bulunmaktadır (Aydın, 2002; Bozkurt ve Ergun, 1998; Eryılmaz, 2002; Jhonson and Sharma, 2004). Ancak, kamu yönetiminde etik dışı davranışlardan bahsedildiğinde pek çok insanın aklına “yolsuzluk” ve yolsuzluğun yaygın bir türü olan “rüşvet” gelmektedir. Bu nedenle yolsuzluk ve rüşvetin daha ayrıntılı bir biçimde tartışıldığı görülmektedir.

Yolsuzluk, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin en önemli sorunlarından birini teşkil etmektedir. Kamu yönetiminde gözlenen bu yozlaşma eğilimi ise bir taraftan konuya ilişkin akademik merakı uyandırmış diğer taraftan yolsuzlukla mücadelede siyasi partilerin en önemli propagandası haline gelmiştir (Robinson, 1998; Theobalt, 1999).

Yolsuzluğun biri genel, diğeri hukuksal-sosyolojik olmak üzere iki tanımından söz etmek mümkündür. Bunlardan ilkinine göre yolsuzluk, yolunda yapılmayan, kurala aykırı, uygunsuz, usulsüz iş anlamına gelmektedir. Hukuksal ya da sosyolojik anlamda ise yolsuzluk, kamusal yetki, görev ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılmasıdır (Bozkurt ve Ergun, 1998).

Eryılmaz (2002), yolsuzluğu, kamu bürokrasisinin örgütsel bir sorunu olarak değerlendirmiş ve yapılmaması gereken işlemleri yapmak ve yapılması gereken

işlemleri yapmamak şeklinde tanımlamıştır. Yazara göre rüşvet, zimmete para geçirme, irtikap, memuriyet görevini kötüye kullanma gibi tutum ve davranışların hepsi yolsuzluk kavramı içerisinde yer almaktadır.

Ergun (1978) ise yolsuzluğu, kamu hizmeti gören kişi ya da grupların, özel maddi çıkarlar ya da statü kazançları sağlamak için, normal görev davranışlarını bu özel amaçlar doğrultusunda saptırmaları olarak tanımlamaktadır. Palmier (1983) da benzer şekilde yolsuzluğu, kamusal yetkinin kişisel çıkar için kullanılması olarak tanımlamaktadır.

Anlaşıldığı üzere yolsuzluk, kamu örgütlerinin temel sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. Yukarıda yer alan tanımlardan hareketle yolsuzluğu, kamu görevlilerinin sahip oldukları kimi kamusal yetkiyi, kamu yararının dışında kendi kişisel çıkarları için kullanması olarak tanımlamak mümkündür. Dolayısıyla yolsuzluğun, kamu yönetiminde etik tartışmaların merkezini oluşturduğu tespitini yapmak da mümkündür.

Kamu yönetiminde karşılaşılan en yaygın yolsuzluk türü ise rüşvettir. Rüşvet, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere oranla daha yaygındır. Bunun nedeni, bu ülkelerde kamu çalışanların ücretlerinin görece düşük olmasıdır. Öyle ki, bu ülkelerde kamu görevlileri hayatlarını idame ettirebilecek düzeyde gelire dahi sahip değildir. Bu durum, kamu görevlilerini rüşvet almaya teşvik etmektedir (Shafttriz ve Russell, 2005).

Rüşvet, genellikle ya bir zarardan kurtulmak ya da bir menfaat temin etmek ya da bir işi hızlandırmak amacıyla verilmektedir. Dolayısıyla rüşvet, kişinin bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırmasının bir aracı olarak da değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2002). Rüşvet, bir görevlinin görevini bir gerçek veya tüzel kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde yapması ya da bu kişinin eylemlerini görmezden gelmesini sağlamak için kendisine verilen para, hediye ya da sağlanan olanak olarak tanımlanabilir. Bir başka tanıma göre ise rüşvet, kamu adına karar verme ya da işlem yapma yetkisine sahip kişilerin, sağladıkları avantajlar karşılığında ya da kimi zaman işlemin çabuklaştırılması için para veya hediye almaları ya da istemeleri biçimindeki yolsuzluk türü olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998).

Türk kamu yönetiminde yaygın olarak görülen bu etik sorunlar çeşitli sebeplerden kaynaklanmaktadır. Etik sorunları yönetimden kaynaklanan, çalışanlardan kaynaklanan, vatandaştan kaynaklanan, siyasetten kaynaklanan ve sosyal ve ekonomik çevreden kaynaklanan etik dışı davranışlar olarak tasnif edebiliriz.

2.1.2.1. Yönetimden Kaynaklanan Etik Sorunlar

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların yaygınlaşmasının en önemli nedeni, soğuk savaşın bitmesiyle birlikte başlayan yeni dönemde devletin, kamu hizmeti üretmedeki başarısızlığıdır. Bu dönemde hakim bir anlayış olarak öne çıkan özelleştirme ve deregülasyon (serbestleşme) politikaları, beraberinde kimi sorunları ortaya çıkarmıştır. Bu sorunların başında ise artan yolsuzluk vakaları gelmektedir. Çünkü daha önce kamu örgütleri tarafından üretilen bazı hizmetler, altyapısı iyi hazırlanmadan özel sektöre devredilmeye başlamıştır. Diğer bir deyişle devlet, bir taraftan kamusal hizmet alanlarını özel sektör lehine daraltırken, diğer yandan piyasa mekanizmasına dayalı yeni sistemin işleyişini düzenleyecek yasal çerçeveyi iyi oluşturmamış; dahası yeni düzeni denetleyecek ve düzenleyecek kamu kuruluşlarını yeteri kadar güçlendirmemiştir (Jhonson ve Sharma, 2004).

Bunlara ek olarak, devletin hacminin büyük olması, yolsuzluğu besleyen en önemli nedenlerden biridir. Buna göre devlet bir taraftan sahip olduğu büyük ölçekli kamu örgütlerini yaşatmak için büyük fonlar ayırmaktayken, özelleştirme sürecinde ise bu örgütleri oldukça düşük fiyatlara elden çıkarmaktadır. Bu süreçte bazı kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kendi çıkarları için kullanmakta, buna karşın kamu çıkarını göz ardı etmektedirler (Ackerman, 1999).

Yönetimden kaynaklanan sorunlara, devletin merkeziyetçi ve hantal yapısının yanı sıra kırtasiyeciliğin fazla olması, siyasetin bürokrasiye müdahalesi, yöneticilerin liyakate göre belirlenmemesi ve bunun sonucunda yetersiz yöneticilerin iş başında olması, örgütlenme yetersizlikleri, denetim zafiyetleri, cezaların caydırıcı olmaması, hızlı personel devri gibi sorunlar da eklenebilir. Özellikle kırtasiyeciliğin fazla olması ve merkeziyetçi yapı, iş ve işlemlerin gizli yürütülmesi, vatandaşları etik dışı davranışlara yöneltmekte; kamu personeline de geniş bir hareket alanı sağlamaktadır.

2.1.2.2. Çalışanlardan Kaynaklanan Etik Sorunlar

Etik dışı davranışların bir nedeni de kamu görevlilerinin “iyi niyetli” olmalarıdır. Kamu görevlileri, kimi kez kendi düşüncelerine göre, devletin çıkarını korumak amacıyla kuralları esnek olarak uygulayabilmektedir. Bu ise hukuk devletini tehlikeye düşürmektedir.

Bir diğer neden ise kamu görevlilerin kuralları iyi bilmemesidir. Çünkü kamu görevlileri yasalar, yönetmelikler, yönergeler ve çeşitli düzenleyici işlemler sağanağı altındadırlar. Bu durum kamu görevlilerini kimi zaman mevzuat dışı davranmaya itebilmektedir. Bilinen bir diğer neden ise “benlik güç gösterisidir”. Zaman zaman kamu görevlileri özellikle devlet, ulus ve yurt gibi kavramlar söz konusu olduğunda, kendi bildikleri yolun en iyisi olduğuna inanmakta ve bu uğurda yasal olmayan yollara sapabilmektedirler.

Kamu görevlilerinin “açgözlü” olmaları da önemli bir etkidir. Diğer bir deyişle bazı kamu görevlileri kısa yoldan zengin olmak için ahlak dışı kimi eylemler içerisine girebilmektedirler (Özdemir, 2008).

“Arkadaşlık” ise kamu görevlilerini etik dışı davranışlar sergilemeye iten bir diğer önemli nedendir. Bazı kamu görevlileri kimi zaman bir dosta yardım etmek amacıyla, yasalara aykırı bir biçimde kamusal araç, gereç ve malzemeyi kullanabilmektedir. Diğer yandan bazı kamu görevlileri emeklilik ya da başka nedenlerle işten ayrıldıktan sonra, kamu yönetiminden çıkar sağlamak yönünde tutum ve davranış içerisine girebilmektedir. Özellikle devletle bağlantılı bir sektörde iş gören kimi özel sektör kuruluşları, bu kamu görevlilerini işe almak suretiyle işlerini daha hızlı gerçekleştirebilmektedir.

Kamu görevlilerini etik dışı davranmaya iten diğer bir neden ise, kamu görevlilerinin ne pahasına olursa olsun kendi yönetsel konumlarını devam ettirmek amacıyla her türlü ahlak dışı tutum ve davranış içerisine girmeleridir (Ergun, 2004).

Sebebi her ne olursa olsun, çalışanlardan kaynaklanan etik dışı davranışlar esasen “bireysel menfaat” üzerinde yoğunlaşır. Merkeziyetçi yapının değiştirilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması, yönetimde şeffaflığın sağlanması gibi önlemler, yönetimden

ve çalışanlardan kaynaklanan etik sorunların giderilmesi için uygulanan yöntemlerdir. Ülkemizde de bu uygulamalara örnekler mevcuttur.

2.1.2.3. Vatandaştan Kaynaklanan Etik Sorunlar

Kırtasiyecilik ve merkeziyetçi yapı nedeniyle, vatandaşın işini çabuk görme isteği ya da işini yaptırāmama endişesi, etik dışı davranışlara sebep olmaktadır.

Vatandaşın hakkına razı olmaması, diğer vatandaşların önüne geçme isteği de etik sorunlara yol açmaktadır.

Vatandaştan kaynaklanan diğer bir etik sorun ise, toplumumuzda var olan hediye geleneğinin bir tezahürü olarak vatandaşın işinin görülmesi ya da çabuk görülmesinden duyduğu memnuniyetini hediye ile ifade etmesidir (Özsemerci, 2002).

Vatandaştan kaynaklanan etik sorunların çözülmesi, toplumumuzda demokrasi ve insan hakları kültürünün yerleşmesine ve etik iklim oluşmasına bağlıdır. Şeffaflığın artması ve kırtasiyeciliğin azaltılması, vatandaş nazarında kamu hizmeti anlayışının değişmesine ve etik dışı davranışların azalmasına olanak sağlayacağı düşünülen tedbirlerdir.

2.1.2.4. Siyasetten Kaynaklanan Etik Sorunlar

Etik olmayan davranışlar, içinde bulunduğumuz toplumun ekonomik, toplumsal ve siyasal yapısıyla doğrudan ilişkilidir. Özellikle yaşanan toplumdaki demokrasi kültürü, insan hakları anlayışı ve siyasetin yapılış şekli, kamu yönetiminde etik olmayan davranışların kaynağını oluşturur.

Özellikle Türkiye gibi hem ekonomik hem de demokratik anlamda gelişmekte olan ülkelerde, kamu yönetiminde de ciddi değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır. Buna rağmen güçlü demokrasi geleneğinin ve parti içi demokrasinin olmayışı, siyasetin bürokrasi üzerindeki baskısı, atamalarda liyakatten çok partizanlığa bakılması gibi siyasetten kaynaklanan sorunların hala devam ettiği görülmektedir (Durusoy, 2003).

Bunların yanında, siyasi baskı yoluyla bireysel menfaat elde etme ve rant sağlama, yolsuzluğu ve iş takibini oy devşirme aracı olarak kullanma gibi etik olmayan yöntemlerin, siyaset yapanlar tarafından kimi zaman kullanıldığını ve bu tür

davranışların da kamu yönetiminde etik sorunlara yol açtığını görmekteyiz. Burada sorun sadece siyasetten ya da siyasetçilerden değil, vatandaşın ve işlemi yapan kamu çalışanından da kaynaklanmaktadır.

Siyasetten kaynaklanan etik sorunların azaltılması, etik uygulamaların sadece kamu çalışanlarına dönük değil, aynı zamanda seçilmişler için de geçerli olması ile mümkündür.

2.1.2.5. Sosyal ve Ekonomik Çevreden Kaynaklanan Sorunlar

Sosyal ve ekonomik nedenler, kamu yönetiminde görülen etik sorunların başlıca nedenlerindendir. Kamu çalışanlarının ücretlerinin düşük olması, birçokları tarafından yolsuzluğun temel nedeni olarak görülmektedir. Düşük ücret rejimi yanında işsizlik, gelir dağılımındaki adaletsizlik, yüksek enflasyon, dışa kapalı ekonomik modeller, yüksek gümrük ve vergi tarifeleri gibi uygulamalar etik sorunlara, özellikle de yolsuzluk ve daha spesifik haliyle rüşvete yol açmaktadır.

Kamu yönetiminde görülen etik dışı davranışlara hızlı nüfus artışı, kentleşme olgusu, toplumun gelenek ve görenekleri de etki etmektedir (Özsemerci, 2002). Hızlı nüfus artışı ve kentleşme, insanları bir yandan toplumsal baskıdan uzaklaştırarak daha rahat hareket imkanı sağlamakta, böylece etik olmayan davranışları birey daha kolay yapabilmekte; diğer yandan da dayanışma azaldıkça birey kendini toplumda daha yalnız hissederek, daha fazla gelecek kaygısı taşımaktadır. Hızlı nüfus artışı ve kentleşme olgusuna rağmen toplum belli geleneklerini sürdürmekte, özellikle kentlerdeki yalnızlık sendromunu akrabalık bağları ya da hemşehrilik yoluyla aşmaya çalışmaktadır. Türk kamu yönetiminde nepotizm (akraba kayırma) ve kronizmin (eş, dost kayırma) hala yaygın olarak görülmesinin sebeplerinden birisi de Türk örf ve adetlerinin etkisidir.

Yine hediyeleşme geleneği de, Türk Kamu Yönetiminde etik sorunlara yol açan diğer bir sosyal faktördür (Özsemerci, 2002). Vatandaş kimi zaman işinin görülmesi için hediye rüşvetin meşrulaştırılması maksadıyla kullanırken, kimi zaman da işinin çabuk görülmesinden duyduğu memnuniyeti ifade etme maksadıyla kullanmaktadır. Her iki olayda da toplumun hediye konusundaki gelenekleri, ya da daha genel ifadeyle kültürü, etik anlayışa etki etmektedir.

2.1.3. Türk Kamu Yönetimindeki Etik Sorunlara Halkın Bakışı ve Çağdaş Ülkelerdeki Durumla Karşılaştırılması

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından biri etik dışı faaliyetlerin yaygın olmasıdır. Türkiye’de etik dışı faaliyetler bireysel boyutları aşip kurumsallaşmaya başlamıştır. Bu durum vatandaşların devlete olan güvenini zedelemektedir. Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygınlaşmasının ardındaki temel nedenler ise, etik davranış standartlarının eksik oluşu, hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması, kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması, kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması, bürokrasinin merkeziyetçi ve statükocu yapısı, siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi, takdir yetkisinin keyfi kullanımı, kamu yönetiminde saydamlık eksikliği, ekonomik nedenler, eğitim yetersizliği ve etik konusuna yeterince önem verilmemesidir (TÜSİAD, 2005).

Yolsuzluğun sadece hukuki normlarla çözülmesi mümkün değildir. Halkın yolsuzlukla mücadeleye katkıda bulunması ve özellikle sivil toplum kuruluşlarının da önemli roller üstlenmesi gerekmektedir. Ülkemizde yolsuzlukla mücadele alanında ilk sıralarda yer alan önemli kuruluşlardan biri Transparency International’ın Türkiye Temsilciliği konumunda bulunan Şeffaflık Derneği’dir. Amaçları doğrudan yolsuzlukla mücadele olmamakla birlikte, özellikle son yıllarda yolsuzluk konusunda toplumsal bilinç ve duyarlılığın artmasına katkıda bulunan diğer sivil toplum kuruluşlarından bazıları Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), TÜSİAD, TOBB, ATO, İTO ve Yolsuzlukla Mücadele Derneği olarak sayılabilir.

Yolsuzlukla mücadele konusunda son yıllarda TESEV’in çalışmaları özellikle üzerinde durmaya değerdir. TESEV’in bu konudaki çalışmaları Hane halkı Araştırması, İş Dünyası Araştırması ve Bürokrasi Araştırması olmak üzere üç etaptan oluşmaktadır.

Bu çalışmalardan ilki olan “Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler Araştırması”nın sonuçlarına göre; kentli Türkiye hane halkı gözünde yolsuzluk ve rüşvetin sorun olarak taşıdığı önem, özellikle son dönemde artmıştır. Hane halkının kamu kurumlarına duyduğu güven son derece zayıf, kamu kurumlarının verdiği hizmetlerden aldığı memnuniyet de son derece düşük bulunmuştur. Görüşülen kişilerden azımsanmayacak bir bölümü son iki yıldaki (2000-2001 yılları) kişisel deneyimlerinde, çeşitli kurumlardaki kamu görevlilerine para ya da

hediye vererek işini çözmeye çalışmıştır. Bu da halkın genelde yolsuzluk ve rüşveti içselleştirdiğinin bir göstergesidir. Ancak gerek yolsuzluk ve rüşvetin önemli bir sorun olarak algılanması, gerek hizmetlerden duyulan memnuniyetin çok düşük olması, halkta yolsuzluğa karşı bir reform programına destek eğilimi bulunduğuna işaret etmektedir (TESEV, 2001). Görüşülen kişiler değişik reform önerilerini farklı kurumlar bazında ayrıştırmakta, örneğin bir kurum için ek kaynak yaratmanın önemli bir düzeltici rol oynayacağını savunurken, başka bir kurum için bürokratik düzenlemelerin azaltılmasının altını çizmektedirler. Ama her koşulda “devletin denetleyici rolünü” en önemli yöntem olarak kabul etmektedirler.

TESEV yolsuzluk araştırmasının ikinci etabında ise iş dünyası gözünden yolsuzluk sorunu incelenmektedir. Bu çalışma için TESEV, özel sektörü temsil eden yaklaşık 1200 firma ile görüşmüştür. Hem elindeki maddi imkanların görece daha büyük olması, hem de söz konusu çıkar ilişkilerinin daha uzun dönemli olması nedeniyle, iş dünyasının perspektifi sade vatandaşinkinden farklılık göstermektedir.

Devletin rüşvet ve yolsuzlukla mücadele politikası hakkında hane halkının ve iş dünyasının tercihlerinde farklılıklar beklenmektedir. Örneğin sade vatandaş açısından reform paketlerinde devlet kontrolü ön plana çıkarken, bu seçenek iş dünyasında aynı derecede önemsizmemekte, bürokratik formalitelerin azaltılması, personelin maaşının yükseltilmesi, kaynak ve hizmet kapasitesinin artırılması daha fazla önem kazanmaktadır.

Yine de vurgulamak gerekir ki bu iki çalışmadan çıkan en ilginç sonuç sade vatandaş ve iş sahibinin Türkiye’deki kurumların rüşvet ve yolsuzluk açısından göreceli durumları, çözüm önerileri ve rüşvete karşı tutumlarında genel hatlarıyla gözlenen uyumdur. TESEV’in bu araştırmasının ilk kısmında, küçük ve orta ölçekli şirketlerin gözünden bir dizi kuruma duyulan güven ve bu kurumların hizmetinden duyulan memnuniyet sorgulanmış; ardından algı düzeyinde çeşitli kurumlarda yaşandığı düşünülen yolsuzluğun derecesi araştırılmış ve çeşitli kurumların ne derece adil ve eşitlikçi davrandığı ile çeşitli kurumlarda kayırmanın ne ölçüde yaygın olduğu öğrenilmeye çalışılmıştır.

Sonuçlar çarpıcıdır. İş dünyasının genelde kamu kurumlarına güven derecesi son derece düşük, bu kurumların sundukları hizmetlerden duydukları memnuniyet de hayli

alt seviyelerde bulunmuştur. İş dünyası, verilen kamu kurumlarının büyük bir çoğunluğunda yolsuzluk ve rüşvetin çok yaygın olduğu; kurumların adil ve eşitlikçi davranıştan uzak hareket ettikleri ve işe alımdan teşviklere kadar uzanan bir dizi kararda kayırmacılık yaptıkları görüşündedir.

Mart 2004 tarihinde ise TESEV, “Türkiye’de yolsuzluk” konulu araştırmalar dizisinin üçüncü kısmı olan “Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform” araştırmasının sonuçlarını açıklamıştır.

Bu araştırmanın sonuçlarına göre; rüşvet ve yolsuzluk, Türkiye’nin çözülmesi gereken en önemli sorunları arasında üçüncü sırada yer almaktadır (Birinci sırada işsizlik, ikinci sırada ise enflasyon/hayat pahalılığı yer almaktadır). Kurumlara duyulan güven sıralamasında bu çalışmanın sonuçlarına göre birinci sırada % 8,2 ile Silahlı Kuvvetler gelmektedir. Diğer kurumların değerleri ise sırasıyla şu şekildedir: İlk ve Orta Öğretim Kurumları (% 6,8), Üniversiteler (% 6,6), Valiler (% 6,5), Mahkemeler/Hukuk Sistemi (% 6,4), Merkezi Yönetim/Hükümet (% 6,2), Polis (% 6,1), TBMM (% 6,1), Muhtarlar (% 5,7), Belediyeler/Yerel yönetimler (% 5,2), Gazeteler (% 4,8), Sendikalar (% 4,8), TV kanalları (% 4,7), Siyasi partiler (% 3,8) ve politikacılar (% 3,4).

Yine aynı çalışmada 1999-2004 yılları için merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin hizmetlerinden memnuniyet değerlendirmeleri de yer almıştır. Buna göre, merkezi hizmetlerden memnuniyet düzeyi 1999 yılında % 2,8 iken 2004 yılında % 5,8’e yükselmiştir. Yerel yönetimlerin hizmetlerinden duyulan memnuniyet ise aynı yıllar için çok fazla değişmemiş 1999’da % 5,1 iken 2004 yılı için % 5,3 olmuştur (Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, 2003 ve TESEV, 2004).

Rüşvet ve yolsuzluğa karşı reform önerileri konusunda ise bu çalışmanın sonuçlarına göre genel olarak en büyük reform önerisi devletin denetiminin artırılmasıdır. Bunun dışındaki öneriler ise kaynaklar ve hizmet kapasitesinin artırılması, bürokratik formalitelerin azaltılması, halkın hesap sorabileceği düzenlemelere gidilmesi, personelin maaşının yükseltilmesi ve siyasetçilerin müdahalelerinin önlenmesidir.

Yolsuzluk sadece Türkiye’nin değil, tüm dünya ülkelerinin başını ağrıtan bir konudur. Karşılaştırmalı yolsuzluk göstergeleri açısından hemen herkesin referans aldığı kaynaklar, Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün çalışmalarıdır. Bu örgütün konuyla

ilgili çalışması 20 Ekim 2004 tarihinde açıklanan “2004 Yolsuzluk Algılama Endeksi”dir. 0 ila 10 arasında bir ölçek üzerine kurulan Yolsuzluk Algılama Endeksinde 10, yolsuzluğun olmadığı bir ülkeyi gösterirken 0, yolsuzlukların yoğun olduğu ülkeleri ifade etmektedir. Buna göre Türkiye, “rüşvet ve yolsuzluk algılama endeksi temiz ülke” sıralamasında 146 ülke arasında 77. sırada yer almıştır. 2008 yılında 58. sırada yer alan Türkiye, 2009 yılında yayınlanan rapora göre 4,6 puanla 61. sırada yer almıştır.

Yolsuzluğun sadece Türkiye’nin değil tüm dünya ülkelerinin kronikleşen sorunu olduğunu ortaya koyan bir başka çalışma da yine aynı örgüt tarafından açıklanan Global Yolsuzluk Barometresi’dir. 2004 Global Yolsuzluk Barometresi ilk kez 2004 yılında kutlanan BM Yolsuzlukla Mücadele Günü’nde (9 Aralık 2004) açıklanmıştır. 62 ülke halkına ülkelerindeki yolsuzluklar hakkındaki düşüncelerinin sorulduğu bu araştırmaya göre, yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olduğu kurumların başında siyasi partiler gelmektedir.

Araştırmaya katılan 62 ülkenin 36’sında siyasi partiler yolsuzluk ve rüşvet konusunda ilk sırada yer almıştır. Siyasi partileri sırasıyla parlamento, polis teşkilatı, adalet ve vergi sistemiyle, özel sektör izlemektedir. Rüşvetin en az görüldüğü alanlar ise ordu ve dini kurumlardır.

Çizelge 2.1’de bu kurumların sıralaması görülmektedir. Bu çizelgede kurumlar ve sektörler 1 ile 5 arasında bir değerle değerlendirilmiştir. 1, hiç yolsuzluğun olmadığını göstermekte iken 5, yolsuzluğun en yüksek düzeyde olduğunu ifade etmektedir. Bu çizelgede karşılaştırma yapabilmek amacıyla, Türkiye’nin verdiği cevaplar da toplam cevaplarla birlikte verilmiştir.

Çizelgeye göre; siyasi partiler 4,0 değeri ile hemen hemen tüm ülkelerde yolsuzluğa en çok karıştığı düşünülen kurum olarak görülmektedir. Siyasi partilerin değeri olan 4,0, Türkiye’nin ankete verdiği cevaplara da paralellik göstermektedir. Ancak Türkiye’nin sıralamasında yolsuzluktan en çok etkilenen kurumların başında 4,2 ile vergi idareleri gelmektedir.

Çizelge 2.1. Yolsuzluğa En Çok Karıştığı Düşünülen Kurum ve Sektörler

KURUM VE SEKTÖRLER	Yolsuzluk Değeri	Türkiye'nin Ankete Verdiği Değerler
Siyasi partiler	4.0	4,0
Parlamento/Yasama	3.7	3,8
Adalet Sistemi/Yargı	3,6	3,9
Polis	3,6	4,0
İş Dünyası/Özel Sektör	3,4	4,1
Vergi İdareleri	3,4	4,2
Gümrükler	3,3	4,1
Medya	3,3	3,8
Sağlık Hizmetleri	3,3	4,1
Eğitim Sistemi	3.1	3,9
Kayıt ve İzin Hizmetleri	3,0	3,8
Kamu Hizmetleri	3,0	4,1
Ordu	2,9	3,1
Sivil Toplum Örgütleri	2,8	3,5
Dini Kuruluşlar	2,7	3,3

Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2004, s.18 *Transparency International, Corruption Perception Index 2004, s. 3-5*

Vergi idarelerini iş dünyası/özel sektör, gümrükler, sağlık hizmetleri ve kamu hizmetleri izlemektedir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de ordu 2004 yılı için en çok güven duyulan kurumların başında gelmektedir. Ancak bu durumun Türkiye’de yaşanan Ergenekon Davası, İnternet Andıcı Davası gibi TSK’nın komuta kademesini ilgilendiren dava süreçlerinin öncesi olduğu unutulmamalıdır. 2012 yılına gelindiğinde böyle bir anketten farklı sonuçlar çıkması olasıdır.

Araştırmada yer alan ülkelerin aksine, Türkiye yolsuzlukla mücadelede gerçek bir merkeze sahip değildir. Litvanya’da Özel Soruşturma Dairesi vardır. Letonya, Macaristan ve Bulgaristan kendi Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimine sahiptir. Türkiye’de Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı (Mülga) Teftiş Kurulu, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Denetleme Kurulu de dâhil olmak üzere yolsuzlukla mücadele eden bir dizi birim ve bakanlık bulunmaktadır. Ancak bu kurumlar arasında bir liderlik rolü ve kesin bir ilişki belirtilmemiştir (Michael, 2004).

Bu araştırmanın anket çalışması 33 ülkeden 1186 üst düzey yöneticinin de katılımıyla yürütülmüştür. Anket, rüşvete karşı yükselen bir bilinç olduğunu ve BM de dahil olmak üzere, önemli anti-rüşvet anlaşmaları hazırlamak için uluslararası kuruluşların teşvik edildiğini göstermiştir. Katılımcılar, mevcut yaptırımlar ve kamu baskısı dünya ortalamasının gerisinde olsa da, yolsuzlukla mücadelenin ve Türkiye’de anti-rüşvet yasalarının güçlendirildiğini kaydetmiştir. Ankete göre, yolsuzluğun tespiti ve rüşvet-yolsuzluğu önleme ve iç denetim ile başarı oranı, dünya çapında yüzde 72, ancak Türkiye’de yüzde 52’dir.

Dünya Bankası raporuna göre, Türkiye dahil birçok gelişmekte olan ülke, hükümetlerinin yolsuzluk kontrolünde önemli kazanımlar elde etmektedir. Raporlar ve araştırmalar gösteriyor ki, siyasi ve kurumsal reformlarla, yolsuzlukla mücadeleyi Türkiye’de güçlendirmek gerekmektedir.

2.1.3.1. Uluslararası Şeffaflık Endeksinde Türkiye

Yolsuzluk Algılama Endeksi olan TI’ya (Uluslararası Şeffaflık Örgütüne) göre, Türkiye 2003 yılında 3.1 puanla 77. sırada, 2004 yılında 3.2 puanla 65.sırada, 2005 yılında 77. sırada ve 2006 yılında 3.8 puanla 60.sırada, 2007’de ise 4,1 puanla ile 64.sırada yer almaktadır. 2007 yılında Türkiye’nin sıralamada geriye düştüğü, ancak puan yükselttiği görülmektedir. Bu nedenle yolsuzluk algılamasının 2003 yılında en düşük oran olduğu söylenebilir. Ancak Memişoğlu ve Durgun “yolsuzluk algısının hala ciddi boyutlarda olduğunu ve yolsuzluğa karşı yeterli önlemler alınmadığını” ifade etmektedirler.” (Memişoğlu ve Durgun, 2008).

Türkiye’de yapılan yolsuzluklara birkaç örnek verecek olursak, başlıca problemin yerel yönetimlerde görüldüğünü söyleyebiliriz. İhalelere fesat karıştırma, rüşvet alıp verme, İmar Kanunu’na aykırı ruhsat verme, evrakta sahtecilik, belediyeye ait arsaları düşük bedelle satışa çıkararak kamuyu zarara uğratma gibi yolsuzluk yapılan durumlardan dolayı, yerel yöneticilerin ve çalışanların sonuçlanmış, cezalandırılmış veya yeni açılmış birçok davaları bulunmaktadır. Kamu ihalelerinde ihaleye fesat karıştırılması iddialarıyla açılmış davalar bulunmakta, yargılanma süreci dolmuş davalar sonuçlandırılıp cezalar uygulanmaktadır.

Diğer bir yolsuzluk örneği olarak siyasi partilerin mali gelirlerinin şeffaf olmaması verilebilir. Avrupa Konseyi bünyesindeki Yolsuzlukla Mücadele Grubu’nun Türkiye hakkındaki raporunda siyasi partilerin mali gelirleriyle ilgili mevzuatın “şeffaf” olmadığı belirtilmiştir. Seçim kampanyalarıyla ilgili giderler kontrol altında değildir.

Türkiye, kamuda etik dışı faaliyetler konusunda uluslararası araştırmalarda oldukça geride kalmaktadır. TI’nın her yıl yayımlamış olduğu yolsuzluk indeksinde 2011 yılı için Türkiye, 183 ülke arasında 4.2 puanla 61. sıradadır. Dünya Bankası’nın Global Yatırım İklimi-2005 yılı raporuna göre Türkiye’deki firmalar yıllık gelirlerinin binde 6’sını hediye olarak, müfettiş ve denetimlerden kaçmak için, izin ya da ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak için ya da bir ihaleyi kazanmak için gayri resmi bir biçimde yaptıkları ödemelere harcamaktadırlar (TÜSİAD, 2005).

2012 yılı verilerine göre ise Türkiye, 4.9 puanla 54. sıradadır (TI, CPI 2012, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>).

2.1.4. Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı

2.1.4.1. Etik İle İlgili Mevzuat Hükümleri

Kamu yönetiminde etik davranış, “toplum çıkarlarını kendi çıkarları önünde tutmak, kendilerini mali bakımdan başkalarına bağımlı kılacak bağlantılara girmemek, tarafsız olmak, hesap verebilir olmak, şeffaflık, açıklık ve dürüstlük ve bu ilkeleri davranışlarla yaşatmak,” şeklinde tanımlanabilir (Bishop, Connors ve Sampford, 2003). Daha kısa bir ifadeyle kamu yönetiminde etik davranış, toplum için dürüst, adil, sağlıklı

olan ve demokratik devletin yasallığını geliştiren ve koruyan davranıştır (OECD, 1996; Bowman ve Elliston, 1988).

Ülkeler istenmeyen davranış biçimlerini önlemek ve olumlu davranış biçimlerini teşvik etmek için bir dizi araç ve süreçten yararlanırlar. OECD'nin 1996 yılında yayınlanan Kamu Yönetiminde Etik Raporu'na göre, bir etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır. Bunlar; etkili bir yasal alt yapı, siyasi irade, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları, etik konularda eş güdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplumdur (OECD, 1996).

Bir etik altyapının öğeleri arasındaki etkileşim, o ülkenin kültürel ve idari geleneklerine, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik davranışlara verdiği desteğe bağlıdır. Hiç kuşku yoktur ki, yukarıda sayılan sekiz unsurdan en önemlisi “etkili bir yasal altyapı”dır.

Ülkemiz, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler senelerdir yaygın olmasına rağmen konunun önemini ancak son yıllarda kavramaya başlamıştır. Çağdaş ülkelerin senelerdir ağır ve emin adımlarla kurdukları kurumsal ve yasal etik altyapı, ülkemizde sorunun devamlı olarak göz ardı edilmesi sebebiyle oldukça eksik kalmıştır. Etik konusunda uygulamanın da çok az olduğu ülkemizde, bu konuda hukuki çerçeveyi incelemek gerekir.

Hukuki çerçeve, kamu görevlileri için davranış standartlarını belirleyen ve soruşturma ile takibat sistemleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun, yönetmelikler ve diğer yasal belgeler dizisidir. Hukuki çerçeve, sağlam bir etik altyapının gelişebilmesi için en önemli unsurlardan bir tanesidir ve etik alt yapıyı yaptırımlarla desteklediğinden bir kontrol işlevi görür. Hukuki çerçevenin etik alt yapıya katkısı, kamu görevlilerinin davranışlarına sınırlamalar getirmek, bunlarla ilgili yaptırım uygulamak ve devletin eylem ve işlemlerini şeffaflaştırarak kamuoyunun faaliyetlerinin incelenmesini ve harekete geçmesini mümkün kılmaktır.

Türk kamu yönetiminde etik davranış kuralları 5176 Sayılı Kanun'a kadar mevzuatımızda dağınık halde bulunmaktaydı. Birçok çağdaş demokratik ülkede olduğu gibi, kamu görevlilerinin tabi bulunduğu etik davranış ilkelerini sistemleştiren bir etik

davranış kodu ve bu kodun hazırlanması için hukuki çerçeveyi çizen bir yasa mevcut değildi. Bununla birlikte etik davranış kuralları Anayasa’da, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda, özellikle yolsuzluk suçları ve çıkar çatışması halleri olmak üzere Türk Ceza Kanunu’nda ve Çizelge 2.2.’de belirtilen birçok kanun ve yönetmelikte yer almaktadır.

5176 Sayılı Kanun’un Uygulama Yönetmeliği, yasalarda dağınık halde bulunan etik davranış ilkelerini toparlamaktadır. Ayrıca, Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele programı içerisinde son yıllarda onayladığı uluslararası belgeler de oldukça önemlidir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun 29.06.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanmasıyla birlikte, Anayasa değişikliği ile kurulması öngörülen Ombudsmanlık, Türk Kamu Yönetimine girmiştir. Ancak uygulama aşamasına geçiş süreci biraz zaman alacak gibi görünmektedir. Son olarak TBMM Genel Kurulunun, 27.11.2012 tarihli 29. Birleşiminde Kamu Başdenetçisi seçimi yapılmıştır ve seçim kararı 4.12.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

28 Mart 2013 tarihli ve 28601 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayınlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu Denetçiliği Kurumu’na gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak şikâyet başvurularının usul ve esasları ile Kamu Denetçiliği Kurumunun çalışma usul ve esaslarını kapsamaktadır.

Çizelge 2.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Yasal Altyapı

Anayasa'nın 10.,129. ve 137. maddesi
5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu
2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun
3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
1156 Sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun
Bağımsız İdari Otoritelerle İlgili Yasal Düzenlemeler
6085 Sayılı Sayıştay Kanunu
2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

2.1.4.2. Etik Konusunda Mevzuatta Yapılan Yenilikler ve Çalışmalar

2.1.4.2.1. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

Mevzuatımızda kamu görevlilerinin uyacakları belli davranış kodları genel olarak düzenlenmesine karşın, kamu faaliyetlerinin yürütülmesi sırasında kamu görevlilerinin etik dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikâyetlerine neden olmaktadır. Bu da devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kurumlarına duydukları güveninin azalmasına yol açmaktadır.

Kamu yönetimimizde etik altyapının oluşturulması ve kamu görevlilerinin uyması beklenen etik kurallar, 5176 Sayılı Kanunla yasalaşmıştır. Bu Kanun, etik konusundaki yasal altyapı eksikliğini doldurmaya yönelik atılmış bir adımdır.

Kanun'un amacının düzenlendiği birinci maddede, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerinden saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik ilkeler sıralanmıştır. Ancak bu etik davranış ilkelerinin tanımı yapılmamış ve etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek için Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Kanun uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu dair vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde 11 kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmaktadır. Ancak Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Başbakanlık bünyesinde oluşturulan bu kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini, hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır (Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Madde 3). Bu bağlamda Kamu Görevlileri Etik Kurulu hem hazırlayacağı yönetmeliklerle kamu yönetiminde etik konusunda etik altyapıyı bir etik davranış kodu

halinde sistemleştirip toparlamak hem de etik altyapının en önemli unsurlarından olan hesap verebilirlik mekanizmasının bir parçası olma işlevini yerine getirmektedir.

Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete’de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması benimsenmiştir. Ancak 13.4.2005 günlü, 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe” karşı açılan davayı görüşen Danıştay 5. Dairesi; Yönetmeliğin dayanağı olan 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun” kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı olduğu “tespit edilen” işlem veya eylemleriyle ilgili Kurul kararlarının Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulacağı yolunda hüküm getiren 5. maddesi 3. fıkrasının iptali istemiyle ve itirazen Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur.

Anayasa Mahkemesi yaptığı esas incelemesi sonucu verdiği 04.02.2010 tarih ve E:2007/98, K:2010/33 sayılı kararıyla; 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun” 5. maddesinin üçüncü fıkrasını, Anayasa’nın 2. ve 17. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle ve oybirliğiyle iptal etmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2010).

İptal Kararı gereği Etik Kurul, etik ilkelere aykırı davranışı tespiti halinde bu tespit kararını ancak ilgili kişiye ve hiyerarşik üstüne bildirebilecek, ancak karar Resmi Gazete’de yayınlanmayacaktır. Anayasa Mahkemesinin verdiği bu iptal kararıyla, 5176 sayılı kanunun en önemli yaptırımını ortadan kalkmıştır.

Bu Kanun’la getirilen diğer önemli düzenlemeler; 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerinin Kurul tarafından incelenebilmesi, 657 Sayılı Kanun’un 29. maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye Kurul’un yetkili kılınması ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye Kurul’un yetkili kılınması sayılabilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yetki ve görevleri şunlardır (Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 3-9. Maddeler);

— Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,

— Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmek,

— Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak,

— Kurula Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da belirlenen esaslara göre en az genel müdür veya eşiti düzeyde kamu görevlileri hakkında yapılabilir.

— “Genel Müdür” dışındaki hangi unvanların genel müdüre eşiti sayılacağı Kurul tarafından belirlenir. Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarına ilişkin başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilir.

— Kurul, kendisine ulaşan başvuruları etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediğini değerlendirerek, en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Sonuçlandırılan incelemeler Başbakanlık Makamına ve ilgililere bildirilir.

— Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, başvuru konusu ile ilgili olarak Kurul tarafından istenen bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.

— Kurul, bu Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

— Kurul, gerektiğinde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) Kurul tarafından talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

— Kurul, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etik sisteminin eş güdüm kuruluşudur. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlevi hem doğrudan etik girişimlerini uygulamak, hem de bu işinden bazılarını daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Yaptırım yetkisine sahip olan Kurul'un kontrol işlevi de vardır. Yukarıda sıralanan görev ve yetkilerinden anlaşılacağı üzere, Kamu Etik Kurulu denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır (Yüksel, 2005).

Kamu Etik Kurulu, etik bilincin Türk kamu yönetiminde yerleştirilmesi için yaptığı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirmektedir. Ayrıca etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için uzmanlardan yardım alarak, konferanslar ve seminerler düzenlemektedir.

2.1.4.2.2. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunla Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş ve 10.08.2004 tarih ve 2004/7791 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Başkanlık ve Üyeliklerine atama yapılan Kurul, çalışmalarına başlamıştır.

Bu çalışmalar doğrultusunda Kurul, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik'i hazırlamıştır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik genel olarak, "Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları'na" uygun hazırlanmış olsa da, hala bazı eksikliklerinin olduğu görülmektedir.

Yönetmeliğin amacı, yönetmeliğin birinci maddesinde, "Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet ilkesine zarar veren, toplumda şüphe ve güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırarak kamu yönetimine halkın güvenini artırmaktır", şeklinde tanımlanmıştır (Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Madde 1).

Yönetmelik hükümleri 5176 Sayılı Kanun'un kapsamı içine aldığı tüm kamu görevlilerine uygulanmaktadır. Yönetmeliğin uygulanmasıyla görevli organ, Kamu Etik Kurulu'dur. Yönetmelik, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerini, kamu hizmeti bilincine uygunluk, vatandaş odaklılık, hizmet standartlarına uygunluk, tarafsızlık, dürüstlük, misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yasallık, hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi verme, çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatini önde tutma şeklinde tanımlamıştır (Aynı Yönetmelik, Madde 5-11).

Yönetmelikte etik davranış ilkelerinden sadakat, liderlik, profesyonellik tanımlanmamakta ve hesapverebilirlik ile saydamlık ilkelerinin kapsamı da dar tutulmaktadır (Yüksel, 2005).

Kamu görevlileri, kötü yönetim unsuru içeren, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle uyumlu olmayan ve yasadışı, uygunsuz ve gayri ahlaki eylemlerde bulunmaları yönünde kendilerinden talepte bulunulması halinde veya bu tür bir eylem ve işlemle haberdar olduklarında ya da gördüklerinde, durumu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır (Aynı Yönetmelik, Madde 12).

Kamu görevlileri, işlerini yaparken karşılaştıkları kamu hizmetleriyle ilgili yasa dışı veya cezai suç niteliğindeki işlem ve eylemlerle alakalı her hangi bir iddia veya şüpheyi, yetkili makamlara bildirmekle yükümlüdürler.

Yönetmelik, genel olarak çıkar çatışması başlığı altında olmasa da, çıkar çatışması hallerini tanımlamıştır (Yüksel, 2005). Görevin kötüye kullanılması başlığı altında düzenlenen çıkar çatışması hallerine göre;

— Kamu görevlileri, görev ve yetkilerini, kendileri, aileleri veya üçüncü kişiler lehine doğrudan veya dolaylı olarak herhangi uygunsuz veya yasal olmayan bir menfaat sağlamak amacıyla kullanamazlar.

— Kamu görevlileri, makam ve görevleriyle bağdaşmayan herhangi bir muameleye girişemezler veya kanunların öngördükleri dışında herhangi bir ekonomik, ticari veya benzeri başka menfaat sağlayamazlar ya da bunlardan kaynaklanan ödemeleri kabul edemezler.

— Kamu görevlileri, kendileri, aileleri veya üçüncü kişiler lehine aracılıkta veya tavassutta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı veya siyasal kayırmacılık yapamazlar.

— Kamu görevlileri, resmi görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, görevleriyle bağdaşmayacak şekilde, kendilerine doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar.

— Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken kullandıkları kamu kaynaklarını, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu mallarını, görevleriyle ilgisi olmayacak şekilde kişisel veya özel amaçlar için kullanamaz ve kullandıramazlar.

— Kamu görevlileri, doğrudan veya dolaylı olarak, seçim kampanyalarında, birinin seçilmesini sağlamak veya engellemek amacıyla görev yaptığı kurumun kaynaklarını kullanamaz, kullanılmasına yetki veremezler.

— Kamu görevlileri, görevleri dolayısıyla öğrendikleri sırlar ile ilgililere ve üçüncü kişilere ilişkin gizli kalması gereken bilgileri, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında bulunanlar hariç, yetkili merciler dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar; kendilerinin yararına, üçüncü kişilerin yararına veya zararına kullanamazlar. Bu zorunluluk görevden ayrıldıktan sonra da devam eder (Aynı Yönetmelik, Madde 14).

Kamu yönetiminde etik bağlamında hediye yasağı da, bu yönetmelikte ayrıntılı olarak açıklanmıştır (Aynı Yönetmelik, Madde 15). Buna göre;

— Kamu görevlisinin görevi nedeniyle, hizmetten yararlananlardan hediye almaması, kamu görevlisine görevi nedeniyle hediye verilmemesi ve görevin istismar edilerek çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

— Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden, doğrudan doğruya veya aracı eliyle, kendisi, ailesi, yakın akrabaları ve arkadaşları için herhangi bir hediye (karşılama, veda ve kutlama hediyeleri; burs, seyahat ve çek hediyeleri; mensubu olduğu vakfa, derneğe veya spor kulübüne yardım istemek dâhil); ücretsiz konaklama (otel, tatil köyü, kamp, pansiyon vb), kredi kabul edemezler ve menfaat sağlayamazlar.

— Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.

— Yurtiçinde ve yurtdışında nezaket ve protokol kuralları gereğince kabul edilme zorunluluğu bulunan hediyeler, demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuda değerlendirilmek üzere kuruma teslim edilir.

Ayrıca yönetmelikte hediye alma yasağı kapsamına dahil edilmeyen durumlar sayılmıştır. Bu istisnalar arasında kamu kurumlarına yapılan bağışlar ve konferans, seminer gibi maddi anlamda menfaat sağlamayan konular yer almaktadır (Aynı Yönetmelik, Madde 15).

Yönetmelik, üst düzey kamu çalışanlarına yurtdışında aldıkları hediyelerle ilgili yıllık beyanda bulunma zorunluluğu getirmiştir. Buna göre, üst düzey yöneticiler aldıkları hediyelerin listesini Kamu Etik Kurulu'na yıllık olarak verme ve hediyeleri çalıştıkları kurumlara teslim etmekle yükümlü kılınmışlardır (Aynı Yönetmelik, Madde 15).

Ayrıca yönetmelik Etik Kurulu'na hediyelerin kapsamını tebliğ, genelge ve diğer emirlerle düzenleme yetkisi de vermektedir. Yönetmelikte ayrıca çıkar çatışması hallerinden olan, eski kamu görevlileriyle ilişkiler konusu da düzenlenmektedir. Diğer yandan Kamu Etik Kurulu'nun 3628 Sayılı Kanun gereğince beyan edilen malların listesini inceleme hakkı da bulunmaktadır (Aynı Yönetmelik, Madde 15).

Türk kamu yönetiminde etik davranış kurallarıyla ilgili bir diğer yenilik etik sözleşmesiyle getirilmektedir. Kamu görevine yeni atanan kamu görevlileri, etik sözleşmesi imzalamakla yükümlü kılınmaktadırlar. Böylece temel etik ilkelerin kamu görevlilerine aktarılması ve görevlilerinin bu ilkelerden haberdar edilmeleri kamu görevine başlamanın bir zorunluluğu haline getirilmiştir (Aynı Yönetmelik, Madde 23).

Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ihlallerinin bildirilmesiyle ilgili usuller yasal hükümlerle tanımlanmakla beraber, Yönetmelik kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin bildirilmesiyle ilgili usul ve koruma mekanizmaları öngörmüştür. Buna göre, kamu görevlileri etik dışı ve yasa dışı faaliyetlerle karşılaşmaları durumunda, bunu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır. Yönetmelikten önce ihbar

edenlerin korunmasıyla ilgili bir düzenleme olmadığından, bu konuda sistemde bir boşluk bulunmaktaydı. Yönetmelikte ihbar edenlerin nasıl korunacağına dair ayrıntılı bir düzenleme mevcut olmasa da, ihbar edenin korunmasının Kurumca garanti edilmesi boşluğu nispeten doldurmaktadır (Yüksel, 2005).

Kamuoyunun kamu görevlilerinin ihlallerini bildirmesi için şikayet usulleri, yardım masası, telefon hattı ve teftiş gruplarının çalışmaları gibi yöntemler mevcuttur. 5176 Sayılı Kanun, vatandaşların kamu görevlileri arasında etik dışı faaliyetleri ihbar edebilmeleri için şikayet mekanizması kurmuştur. Buna göre, vatandaşlar dilekçe hakkının kullanılmasına dair yasal düzenlemelere uygun olmak kaydıyla, etik dışı faaliyetleri bildirebilmektedirler (Aynı Yönetmelik, Madde 31).

Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir “etik komisyonu” oluşturulur (Aynı Yönetmelik, Madde 29).

Etik komisyonu üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir. Etik komisyonu üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde Kurul’a bildirilir. Etik komisyonu, Kurul ile işbirliği içinde çalışır (Aynı Yönetmelik, Madde 29).

2.1.4.3. Mevzuatın Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması, çağdaş demokratik ülkelerde genel olarak kamuda ve özellikle de etik sisteminde ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının toparlanıp, açık ve anlaşılır dille yazılmış etik kanunları ve etik davranış kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamaktadır.

Ülkemizde etik sisteminde reform hareketi 5176 Sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun”la başlamıştır. Bu kanunla ilgili bazı eksiklikler ve sorunlar olduğu görülmektedir. Bu bölümde bu eksiklikler ele alınmıştır.

Kamu hizmetinde temel etik değerlerin tespiti, kamu makamlarındaki kişilerden beklenen davranışla ilgili olarak, gerek kamu görevlileri gerekse toplumun ortak bir anlayışa sahip olduğu bir kültür yaratmanın ilk adımıdır. Bununla birlikte, temel değerler kamudaki günlük çalışmalar için sağlam bir temel oluşturur. Dolayısıyla herhangi bir etik yönetimin ilk işi bir kurumun kılavuz ilkelerini tanımlamak ve hayata geçirmektir. 5176 Sayılı Kanun'da kamu görevlilerinin tabi olacakları etik davranış ilkelerinin yasal çerçevesi çizilmeden, etik ilkeleri tanımlama görevi Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na bırakılmıştır. Etik davranış ilkelerinin Kanun'da tanımlanması ve ana hatlarının belirlenmesi gerekir (Yüksel, 2005).

Erklerden birisini dışarıda bırakan etik sistemi her an çökmeye mahkûmdur. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesi, üç erkin tabi olacağı etik davranış kurallarının erklerin kendi özellikleri göz önünde bulundurularak, ayrı ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanılarak, etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Yasama ve yargı mensupları için de ivedilikle etik yasa ve kodlar yürürlüğe sokulmalıdır. Bu konuyla ilgili hem yasama organı, hem de yargı için etik komisyonların görev yapmaya başladığını görmekteyiz. Ancak bu komisyonların daha etkin çalışması gerekmektedir.

“Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları” ve uluslar arası uygulamalar dikkate alındığında üniversitelerin ve silahlı kuvvetlerin de kapsama dâhil edilmesi gerektiği açıktır (Kılavuz, 2003). Zira yasanın, üniversitelerin veya TSK'nın mevcut özerkliğini zedeleyici ve ortadan kaldırıcı bir etkisi bulunmamaktadır.

Yaptırım mekanizmaları kanunların uygulanmasını sağlayan en etkili yollardır. 5176 Sayılı Kanun etik ihlallerle ilgili yalnızca Resmi Gazete'de yayınlanma yaptırımını öngörmekteydi. Anayasa Mahkemesi'nin bu maddeyi iptal etmesi sonucu kanunun yaptırım boyutu havada kalmıştır. Bazı ülkelerdeki uygulamaya bakıldığında kamu yönetiminde etikle ilgili kanunlarda disiplin cezalarının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Yasa değişikliği ile mevcut kanuna, etkili yaptırım mekanizmalarının eklenmesi, Türkiye'de etik standartların hayata geçirilmesi için gereklidir.

OECD'nin 1998 tarihli “Kamu Hizmeti'nde Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı”nda da etkili bir altyapının, etkili yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır (OECD, 1998). Bu noktada 5176 Sayılı Kanun

yaptırım açısından yetersiz kalmaktadır. Kanun’un beşinci maddesinde öngörülen Resmi Gazete’de kamuoyuna duyurunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptaliyle birlikte, disiplin cezaları ve diğer etkili yaptırımların Kanunda düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun için 657 Sayılı Kanun’da düzenlenmiş etik davranış kuralları ve çıkar çatışması hallerinin ihlali durumunda öngörülen “Disiplin Cezalarının” Kanun ve Yönetmeliğin ihlali durumunda da uygulanması gerekmektedir.

Kanun’da disiplin kurullarının, etik ihlal başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yıl sonunda bu raporların Etik Kurulu tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca Etik Kurulu’nun da yapılan başvuruları raporlayıp, bunları özel yaşamın gizliliği ilkesine de bağlı kalarak yayınlaması gerekir. Düzgün raporlama ve yayınlama, etik dışı faaliyetlerin yetkililer ve kamuoyu tarafından denetimi için oldukça büyük önem arz etmektedir. Yoksa ülkemizde oldukça sık olduğu gibi etik ihlal başvuruları da disiplin kurulları ve Etik Kurulunca hasıraltı edilebilir (Yüksel, 2005).

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri ortadan kaldırmak ve etik sisteminin etkin bir biçimde işlemesi amacıyla Kanunu, etik davranış kodu mahiyetindeki Yönetmeliği, çıkar çatışması mevzuatını ve bir bütün olarak etik altyapıyı gözden geçirmek gerekmektedir.

Yönetmelikte, çıkar çatışmasıyla ilgili hüküm kamusal hizmet sunmaya aday kişinin potansiyel çıkar çatışması halinde nasıl davranması gerektiğini düzenlemediğinden eksiktir. “Potansiyel çıkar çatışması” hali varsa kamu çalışanı bunu üstüne ve etik memuruna veya kurum içerisinde Etik Komisyonu kurulmuşsa, bu Komisyona bildirmelidir. Ayrıca kamusal hizmet sunmaya aday biri ya da kamusal hizmette yeni göreve gelen biri tarafından beyan edilen herhangi bir çıkar çatışması, göreve atanmadan önce çözüme bağlanmalıdır.

Yönetmelikte, hesap verebilirlik ilkesinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlikle ilgili hüküm, kamu görevlilerinin sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalarını, rapor edebilmelerini, açıklama yapabilmelerini, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olabilmelerini kapsamalıdır.

Kamu görevlilerinin aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmaları ilkesine vurgu yapılmalıdır. Kamu görevlileri karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmalıdır. Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilgi erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır.

Yönetmeliğe uluslararası belgelerde tanımlanan sadakat, liyakat, profesyonellik ve liderlik ilkelerinin eklenmesi gerekmektedir.

OECD'nin 1998 senesinde yayınladığı "Kamu Görevlileri için Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı"nda da olduğu gibi etik dışı faaliyetlerin yaptırıma tabi tutulmasının yanında, yüksek davranış standartlarının ödüllendirilmesi gerekir. Yönetmeliğe yüksek etik davranış standartlarının ödüllendirilmesiyle ilgili hükmün eklenmesi gereklidir.

Uluslararası uygulama incelendiğinde, kamu görevlileriyle ilgili etik davranış kodlarında kamu faaliyeti sırasında ve sonrasında istihdama dair ayrıntılı düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Yönetmeliğe, kamu görevi sırasında ve sonrasında istihdamla ilgili hükmün eklenmesi gereklidir. İstihdam kısıtlamalarının hangi süreler için geçerli olduğunun da açıkça belirtilmesi şarttır.

Yönetmeliğe konferans ve seminerlere katılma ve onursal ücretle ilgili hükmün eklenmesi gerekmektedir.

Kamu görevlilerinin imzalamakla yükümlü oldukları etik sözleşmesinin ihlali söz konusu olduğunda öngörülen yaptırım belli olmamaktadır. Bu sözleşmenin ihlalinin Kanunda belirlenen yaptırıma tabi olacağının belirtilmesi, kamu görevlilerine yükümlülüklerinin etkili ve kolay bir yoldan aktarılmasını sağlar.

Etik dışı faaliyetlerin kurumsallaştığı ve belirli kurum ve kuruluşlarda iyice yaygınlaştığı durumlarda, buna dair duyum alan Kamu Etik Kurulu, ilgili kurumu ikaz eder. İkaza rağmen tekrarlanırsa ilgili kuruma veya yöneticilerine yaptırım uygulayabilmelidir.

İhbar edenlerin kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkartılmasında taşıdıkları önem dolayısıyla, korunmalarıyla ilgili hükmün yeniden düzenlenmesi gerekir.

Çıkar çatışması durumu, dolayısıyla özel bir çıkar temin eden kamu görevlisi ve aynı zamanda özel kişi ve kuruluşları ihbar edenler ödüllendirilmelidir. Bu, kamu yönetiminde etik ilkelerin uygulanması için teşvik edici bir araçtır. Dolayısıyla, Yönetmeliğe ödüllendirmeyeyle ilgili bir madde eklenmelidir.

Yönetmelik hükümlerinin ihlali söz konusu olduğunda uygulanacak yaptırımla ilgili düzenleme eksiktir. Bu düzenlemenin kanunda yapılması gerektiği gibi yönetmelikte de yapılması gereklidir (Yüksel, 2005).

Kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilmesi ancak devleti meydana getiren bütün erklerin-yasama, yürütme, yargı- ortak çabasıyla mümkün olabilir. Devleti meydana getiren bütün erklerde etkili olacak etik altyapı oluşturulmalı, hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip uygulamaya geçmelidir (Kılavuz, 2003). Devletin bir bütün olarak etik ilkelere bağlı bir şekilde faaliyet göstermesi bekleniyorsa, yürütmeyle birlikte yasama ve yargı sisteminde de etik ilkelerin belirlenmesi, etik davranış kodlarının düzenlenip bir an önce yürürlüğe sokulması gerekmektedir. Ancak bu şekilde temiz siyaset, dürüst bürokrasi, açık toplum ideali gerçekleştirilebilir.

Devlet yönetiminde etik bilincin en tepeden aşağıya kadar var olması, bir siyasal sistemin iyi işleyişinin garantilerinden birisidir. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, siyasal, sosyal sistemlerinin gelişiminin sağlanması için öncelikle atılan adım, toplumda etik standartların yerleştirilmesi yönünde çalışmalara başlamaktır. Güçlü bir kamu yönetimi geleneği olan Türkiye’de bunu sağlamak için, etik kural ve standartları içeren mevzuat yeniden düzenlenmelidir. Mevzuatın yeniden ele alınması yanında, uygulamanın da daha etkin ve yaptırımların da daha uygulanabilir olması gerekmektedir. Mevzuatın teorik olarak mükemmel olması mümkün olsa bile, önemli olan uygulamanın ne ölçüde başarılı olduğudur.

2.1.4.4. Etik Kurulu ve Etik Komisyonları

Etik Kurulu, Türkiye’de kamu yönetimi alanında girişilen reform sürecinin bir parçasını oluşturan ve kamu hizmetlerinin ifası sırasında kamu görevlilerince uyulması gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesapverebilirlik, kamu yararını gözetme gibi bir takım etik davranış ilkelerinin gerek belirlenmesinde, gerekse uygulanmasında ortaya çıkabilecek sorunları gidermek ve bu çerçevede amaçlanan ilkelerin

benimsenmesini sağlamak amacıyla, Başbakanlığa bağlı olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu 5176 sayılı Kanuna dayalı olarak kurulmuş, 10.08.2004 tarihinde 2004/7791 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Başkanlık ve üyeliklerine atama yapılarak çalışmaya başlamıştır.

Kamu Yönetimi Reformu ile kamusal alanda birçok değişiklikler yaşanmaya başlanmıştır. Bunun doğal sonucu olarak yaşanan değişiklikleri anlamlandıracak bazı kavramlar da önem kazanmıştır. “Etik” kavramı da bu çerçevede değerlendirilebilir. Etik davranış ilkeleri; katılımcılık, açıklık, saydamlık, hesap verilebilirlik gibi kavramlarla tanımlanmasına karşın, içerikleri açıkça belirlenmediği için yanıltıcı algılamalara neden olabilmektedir. Aynı kavramlara Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarısında da rastlanılmakta, fakat söz konusu kavramların içeriklerine ilişkin açıklayıcı bilgiler bulunmamaktadır (Alıcı, 2008).

Küreselleşme sürecinin devlet kavramı ve dolayısıyla yönetim boyutunda yarattığı yeni açılımın ürünleri olan bu kavramlar, esasen kamu ekonomisinin yerini piyasa ekonomisine bıraktığının açık bir göstergesidir. Avrupa Birliği Kamu Yönetimi anlayışının da genel olarak Kamu Yönetimi Reformunda, özel olarak da etik davranış ilkelerinin belirlenmesinde önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir.

Kurulun oluşturulmasında, özellikle ülkemizde yaşanan ve kamuyu zarara sokan yolsuzluklar önemli bir neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Emek’e (2006) göre; “Kamuda artan yolsuzluklar, demokrasi ve insan haklarını tehdit etmekte, hakkaniyet ve sosyal adalet ilkeleri ile kamuda iyi yönetişimin temelini çürütmekte, rekabeti bozarak iktisadi büyümeyi engellemekte, istikrarı ve toplumun genel ahlaki temellerini tehlikeye sokmaktadır”.

Bu da toplumun büyük bir kesiminde etik ihtiyacının ve bilincinin oluşmasına sebebiyet vermektedir. Kamu yönetiminde etik olgusu, Batı’da olduğu gibi Türkiye’de de son yıllarda büyük önem kazanmıştır. Özellikle son yıllarda giderek artan siyasi-bürokratik yolsuzluk olayları, etik kavramına olan ilgiyi giderek arttırmıştır (Alıcı, 2008).

Bu çerçevede artan yolsuzluklar ve devlete olan güvenin azalması, yolsuzluğun azalması ve etik değerlerin yaygınlaştırılmasını gündeme getirmektedir.

Söz konusu ilkelerin uygulanmasını gözetmek amacıyla görevlendirilen Kurulun görev alanında ise bir takım sınırlandırmalara gidilmiştir. 5176 sayılı Kanunun birinci maddesinin son fıkrasına göre Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler hakkında, 5176 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmektedir. Keza genel nitelikte olan ve kamunun tamamına uygulanması gereken etik davranış ilkelerinin, yukarıda belirtilen kurum ve kuruluşlara uygulanmaması ise önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu Kurulun faaliyeti ile başlayan eleştiriler de bu noktada yoğunlaşmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006; Emek, 2006; Kılavuz, 2003; Yüksel, 2005).

Günümüzde yaşanan önemli değişimler çerçevesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görev alanı dışında tutulan bu kurum ve kuruluşlarda da Etik Kurullarının oluşturulması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Devletin bir bütün olarak etik ilkelerine bağlı bir şekilde faaliyet göstermesi isteniyorsa yasama, yürütmenin sorumlu ve sorumsuz kanadı, yargı organları için de ayrı ayrı etik ilkelerinin belirlenmesi ve bunları uygulayacak mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Zira kamu hizmetlerinde etik anlayışının, siyasetçiler de dahil olmak üzere tüm kamu çalışanlarını kapsaması durumunda, öngörülen faydayı sağlayacağı belirtilmektedir. Bunun dışında Kanun kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarında ise, görevli olan personel, seçilerek ya da atanarak getirildikleri görevleri güven verici bir şekilde, hukuka uygunluk, adalet ve dürüstlük ilkeleri çerçevesinde yerine getirmek zorunda olmasının yanı sıra etik davranış ilkelerine uygun davranma sorumluluğu altında da olacaktır (Alıcı, 2008).

Kurul üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından dört yıl için seçilmekte olup, süresi dolan kurul üyesi tekrar seçilebilmektedir. Biri Başkan olmak üzere on bir üyeden oluşan Kurul üyelerinin ise bir takım vasıflara haiz olmaları gerekmektedir. Buna göre; 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 görevden emekliye ayrılanlar arasından üç üye, üniversitelerin rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim elemanları veya bunların emeklileri arasından iki üye, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye olmak üzere toplam on bir üyeyi, biri Başkan olmak üzere, Bakanlar Kurulu seçmekte

ve atamaktadır (Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Madde 2).

Kurul ile ilgili olarak bir takım eleştiriler de bulunmaktadır. Arap ve Yılmaz'a (2006) göre; Kurul için en büyük tehlike; Kurula, kamu yönetiminde adalet, dürüstlük, saydamlık ilkelerine zarar veren uygulamaları ve toplumda güvensizlik yaratan olguları ortadan kaldırmak gibi Kurulun gücünü aşacak bir nitelik atfedilmesi ve Kurulun diğer denetim mekanizmalarının tamamlayıcısı olduğunun savunulmasıdır.

Mevcut durumla ilgili olarak Devlet Denetleme Kurulu'nun yeniden düzenlenerek Etik Kurulunun görev ve işlevlerini üstlenmesinin, amaca uygunluk ve işlevsellik açısından daha yararlı olacağı savunulmaktadır (Alıcı, 2008).

2.1.4.4.1. Etik Kurulunun Çalışması ve Görevi

Çalışma usulü bakımından Kurul, bir ay içinde dört defa toplanır. En az altı üye ile toplanıp, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verilir. Başkanın özrü nedeniyle toplantıya katılamaması durumunda, vekil olarak belirlediği üye bu görevi yerine getirir. Kanunda, Kurul üyelerinin toplantılara katılmalarına ilişkin hükümlere de yer verilmiştir. Buna göre bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan veya arka arkaya üç kez toplantıya katılmayan kurul üyesi istifa etmiş sayılır. Gerek bu şekilde, gerekse Başbakanın onayıyla veya ciddi hastalık-sakatlık durumunda atanmaya ilişkin şartları kaybeden kurul üyesinin yerine bir ay içinde Bakanlar Kurulu tarafından yeniden atama yapılır. Bu şekilde seçilen üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar (Aynı Kanun, Madde 2).

Kurula yöneltelen önemli bir eleştiri ise Kurul'un kendi sekreteryasının olmamasıdır. Kurulun kendisine ait bir sekreteryasının olması, etkin ve verimli bir çalışma sürecini sağlamaya yardımcı olacaktır (Alıcı, 2008).

Kurulun görev alanına giren kamu kurum ve kuruluşlarında belirlenen etik davranış kurallarına aykırı uygulamalar bulunduğu iddiası ile en az genel müdür veya eşiti seviyesindeki kamu görevlileri aleyhine Kurula başvurulabilmektedir. Genel müdürün eşiti seviyesindeki makamları belirleme görevi de Kurulun yetki alanına girmektedir (Aynı Kanun, Madde 4).

Belirlenen bu makamların dışında kalan alt seviyedeki kamu görevlileri aleyhine de ilgili kurumun yetkili disiplin kuruluna başvurulmaktadır. Bu kurul ise Kamu Görevlileri Etik Kurulunun çıkardığı yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleri çerçevesinde, mevcut durumu değerlendirip sonucu ilgililere ve başvuru sahibine bildirir.

Kurula başvuru şekline bakıldığında, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye’de ikamet eden yabancı gerçek kişilerin 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun çerçevesinde başvuru yapabilecekleri belirtilmektedir (Aynı Kanun, Madde 4).

Kanundan farklı olarak Yönetmelikte, herhangi bir nedenle Türkiye’de bulunan ve başvuru nedeni sayılan etik ilkelerinden birine aykırı davranıldığına tanık olan yabancının, başvuru hakkı bakımından Türkiye’de oturuyor kabul edileceği ve başvuruda bulunabilmek için başvuranın menfaatinin etkilenmesi koşulunun aranmadığı belirtilmektedir (Alıcı, 2008).

Başvurular yazılı dilekçe, elektronik posta ve tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılmaktadır. Yapılan başvuruların ise haklı bir dayanağı olmalıdır. Yeterli bilgi ve belgelerin sunulmadığı başvurular ile “karalama” amacı güden başvurular ise değerlendirmeye alınmamaktadır (Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Madde 32-35).

Eğer söz konusu başvuru, yargı makamlarının önüne götürülmüşse bu başvuru değerlendirme dışı tutulacaktır (Arap ve Yılmaz, 2006). Başvurunun Kurul tarafından incelenmesi sırasında yargı yoluna gidilmesi durumunda, söz konusu başvuru askıya alınacaktır.

5176 sayılı Kanun ile 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu’nun 9. maddesine bir fıkra eklenmiş ve bu çerçevede Kurula mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisi verilmiştir. Kurulun, gerek daha etkin ve verimli bir şekilde çalışması için, gerekse edindiği bilgileri doğrulaması için talep edeceği bilgilerin, tüm kurum ve kuruluşlar tarafından en geç otuz gün içinde verilmesi zorunludur.

2.1.4.4.2. Etik Kurul Kararları

Etik Kurulu, daha çok yapılan başvuruların, etik ilkelere uyup uymadığı konusunda kararlar almaktadır.

Mevcut başvurular ve alınan kararlar çerçevesinde Kurulun vizyon ve misyonunun yeniden belirlenmesi, etik ilkelerin yerleşmesi ve uygulanması bakımından daha etkili bir uygulama süreci yaratacaktır. Kurulda alınan kararlarda; kaçak elektrik kullanan belediye başkanı, devlet tiyatrolarında farklı fiyatlandırmalar yapılması, kamu ihalelerinde usulsüzlüklerin yapılması, Orman Bölge Müdürlüğü tarafından kaçak ağaç kesimine göz yumulması gibi durumlar göze çarpmaktadır. Bu etik dışı davranışlar dikkate alındığında etik değerlerin içselleştirilmesi ve etik dışı davranışların önlenmesi için Kurula ve toplumumuza büyük görevler düşmektedir (Alıcı, 2008).

Kurul kararlarının Resmi Gazete’de yayınlanması hususunun, Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmesiyle; Kurul Kararlarının yaptırım gücü zayıflamış ve etkinliği azalmıştır. Kurul kararlarının yaptırımları konusunda yeni bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

2.1.4.5. Etik Sözleşmesi ve Genelgeler

2.1.4.5.1. Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi

Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi, kamu personeli ve adaylarına imzalatılan bir metin şeklinde düzenlenmiştir ve şu şekildedir (Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Ek 1):

Kamu hizmetinin her türlü özel çıkarın üzerinde olduğu ve kamu görevlisinin halkın hizmetinde bulunduğu bilinç ve anlayışıyla;

— Halkın günlük yaşamını kolaylaştırmak, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamak, hizmet kalitesini yükseltmek ve toplumun memnuniyetini artırmak için çalışmayı,

— Görevimi insan haklarına saygı, saydamlık, katılımcılık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme ve hukukun üstünlüğü ilkeleri doğrultusunda yerine getirmeyi,

— Dil, din, felsefî inanç, siyasi düşünce, ırk, yaş, bedensel engelli ve cinsiyet ayrımı yapmadan, fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalara meydan vermeden tarafsızlık içerisinde hizmet gereklerine uygun davranmayı,

— Görevimi, görevle ilişkisi bulunan hiçbir gerçek veya tüzel kişiden hediye almadan, maddi ve manevi fayda veya bu nitelikte herhangi bir çıkar sağlamadan, herhangi bir özel menfaat beklentisi içinde olmadan yerine getirmeyi,

— Kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanmamayı ve kullandırmamayı, bu mal ve kaynakları israf etmemeyi,

— Kişilerin dilekçe, bilgi edinme, şikayet ve dava açma haklarına saygılı davranmayı, hizmetten yararlananlara, çalışma arkadaşlarıma ve diğer muhataplarıma karşı ilgili, nazik, ölçülü ve saygılı hareket etmeyi,

— Kamu görevlileri Etik Kurulunca hazırlanan yönetmeliklerle belirlenen etik davranış ilke ve değerlerine bağlı olarak görev yapmayı ve hizmet sunmayı taahhüt ederim.

Bu metnin sonunda kamu personelinin adı, soyadı, TC kimlik numarası ve görev yaptığı unvan ve birimin adı yazılıdır. Etik sözleşmesinin doldurulduğu tarih de belirtilmekte ve kamu personelinin imzasıyla birlikte sözleşme tamamlanmaktadır.

2.1.4.5.2. Etik Konusundaki Başbakanlık Genelgeleri

30 Kasım 2004 tarihli ve 2004/27 sayılı, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” konulu genelgeyle, Etik Kurulu ve yeni çıkan yasa ile ilgili genel bilgiler verilmekte, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görev ve yetkileri açıklanmakta; ve tüm kurum ve kuruluşlar tarafından, Kamu Görevlileri Etik Kurulu çalışmalarında ihtiyaç duyulacak konularda etkin işbirliği içinde bulunulması, Kurul tarafından istenen bilgi ve belgelerin süresi içerisinde verilmesi ve Kurul’un etkin ve verimli çalışması için, her türlü destek ve katkının sağlanması istenmektedir. Bu genelge, 01.12.2004 tarihli ve 25657 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

3 Haziran 2005 tarihli ve 2005/16 sayılı, “Başbakan ve Bakanların Uğurlanma ve Karşılınmaları, Seyahatler ve Hediye Uygulaması” ile ilgili genelge, esas itibariyle başbakan ve bakanların yurt içi ve yurtdışı seyahatlerinde uygulanacak karşılama ve

uğurlama usul ve esaslarını düzenleyen bir metindir. Ancak tez konumuzla ilgili olan kısım, hediye uygulaması konusunda açıklık getiren son bölümdür.

Genelgenin “Kamuda Tasarruf İlkeleri ve Hediye Uygulaması” başlıklı bölümünde, kamu kurum ve kuruluşları tarafından, bakanlara ve üst düzey yöneticilere verilen plaket, şilt ve hediyelerin, kamuda israfa yol açtığı ve bu uygulamalardan vazgeçilmesi gerektiği belirtilmektedir. Daha sonra ise, kamu görevlilerinin hediye alma ve menfaat sağlama konularında, “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine uygun hareket etmeleri ve hediye konusunda dikkat edilmesi gereken hususlar sıralanmıştır. Bu genelge, 4 Haziran 2005 tarihli ve 25835 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır (Başbakan ve Bakanların Uğurlanma ve Karşılınmaları, Seyahatler ve Hediye Uygulaması İle İlgili 2005/16 Sayılı Başbakanlık Genelgesi).

Bu iki genelge dışında, 1997, 1998, 2001, 2005 ve 2007 yıllarında ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar nedeniyle, genel olarak kamuda uyulması gereken “tasarruf tedbirleri” ile ilgili genelgeler de kısmen etik konusuyla ilişkilendirilebilir.

1 Temmuz 2008 tarihli, “Tasarruf tedbirleri çerçevesinde hediye verilmemesi” konulu genelgede ise 4 Haziran 2005 tarihli genelgeye atıfta bulunarak, bu genelgede belirtilen hediye yasağına ilişkin hükümlerin uygulanması istenmektedir.

2.1.5. Gelişmiş Ülkelerdeki Etik Mevzuatla Karşılaştırma

OECD, 1989’dan bu yana, uluslararası düzeyde yozlaşmayla mücadelede yol gösterici bir tavır almıştır. 1999 yılında uluslararası ticaretle ilgili, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele konusunda yapılan toplantı önemli gelişmelere yol açmıştır. Bu toplantı, OECD’nin çalışma grubundaki ülkelere yozlaşma ile mücadelede uygulama birliği sağlama konusunda görüş teatisinde bulunma fırsatı yaratmıştır. Toplantı sonunda 29 OECD üyesi ülke ve 5 üye olmayan ülke, prosedür uyumu konusunda bir anlaşmaya vardılar. Bu çalışma grubunun amacı, uluslar arası ticarete yozlaşmış uygulamalarla ilgili olarak, uluslar arası kontrol mekanizmalarını ve yozlaşmayı önleyici tedbirleri alma ve uygulama konusunda ülkelerarası işbirliğini sağlamaktır (OECD, 2000).

OECD, yozlaşmış uygulamalarla mücadelede çok çeşitli yöntemleri uygulamaya koymuştur. OECD Konseyi, 1998 yılında kamu hizmetlerinde etik davranışlarla ilgili,

üye ülkelere tavsiyelerde bulunarak, etik davranışların sistematik olarak kurumsallaşması yönünde önemli bir adım atmış oldu (Kılavuz, 2003). OECD Kamu Yönetimi Komitesi (PUMA), her yıl OECD ülkelerinde yaptığı taramalarda ortaya çıkan bulgulardan hareketle oluşturduğu sonuçları duyurarak, bu ülkeleri etik davranışlar konusunda yönlendirmektedir.

Bu anlamda OECD bir model geliştirmiş ve kamu yönetimi etiğinin yönetsel anlamda tesis edilebilmesi amacıyla şu ilkeleri tespit etmiştir (OECD, 1998;2000):

1. Kamu hizmetlerinde uygulanacak etik standartlar, açık ve anlaşılır olmalıdır.
2. Kamu hizmetlerinde uygulanan etik standartlar, yasal sınırlar içinde kalmalıdır.
3. Kamu görevlilerine etik anlamda eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmelidir.
4. Kamu görevlileri, kendilerine yapılan haksız eylemlere karşı, hak ve yükümlülüklerini bilmelidir.
5. Etik ile ilgili politik yorumlar, kamu görevlilerini etik davranışlara teşvik etmelidir.
6. Politik karar alma süreci açık ve şeffaf olmalıdır.
7. Kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerde ilkeler açık olmalıdır.
8. Kamu üst yöneticileri etik davranışlar sergileyerek, teşvik edici olmalıdır.
9. Yönetsel politikalar, süreç ve uygulamalar, etik davranışı teşvik etmelidir.
10. Kamu hizmetinin koşulları ve personel yönetimi, etik davranışı teşvik etmelidir.
11. Kamu hizmeti sunumunda, etkili denetim ve sorumluluk mekanizması olmalıdır.
12. Yönetsel düzenlemeler ve prosedürler yozlaşmayı hedef almalıdır.

OECD, kamu yönetiminde yozlaşmayla mücadelede, yönetim, yönlendirme ve denetim olmak üzere, üç temel stratejinin gerekliliğini ileri sürmektedir. OECD'nin bu modeline göre, yönetimle ilgili olarak; siyasal ve yönetsel anlamda kamu yönetimi etiği ile ilgili özel bir organizasyon oluşturulmalıdır. Kamu yönetiminin işleyişine ilişkin kurallar iyileştirilmelidir.

Yönlendirme stratejisiyle ilgili olarak siyasi irade, etik konusunda samimi ve kararlı olduğunu ortaya koymalıdır. Kamu görevlilerine eğitim ve danışmanlık hizmeti sunulmalıdır. Devlet yönetiminde etik davranış kuralları ve standartları oluşturulmalıdır.

Denetim stratejisi ile ilgili olarak; sivil toplum kuruluşlarının kamusal alanın denetimi ile ilgilenmeleri gereklidir. Kamu denetim kuruluşları arasında görev ve sorumluluklar paylaştırılmalıdır. Bağımsız, özel mali denetim kuruluşlarına yetki ve izin verilmelidir.

Yine OECD başka bir araştırmasında, yönetsel anlamda yozlaşmış uygulamalarla mücadelede çeşitli ülkelerde var olan mevzuatı ve yapılanmayı ele almıştır (OECD, 1998).

Çizelge 2.3. Çeşitli Ülkelerde Yozlaşmayla Mücadele Önlemleri

Mekanizmalar	Bel	İsv	Ç.C	Al	İsp	Fra	Yun	Mac	İrl	İta	Jap	G.K	Mek	Pol	Sve	Tr
Yozlaşmalara İlişkin Yasal Çerçeve	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Kamu Görevlilerine Yönelik Etik İlkeler	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	-	-
Parlamentoda Daimi Ya da Geçici Etik Komisyonları	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	-
Yargısal Organlar ve Denetim Kuruluşları	*	*	*	*	-	*	*	*	*	*	-	*	*	*	-	*
Yüksek Mali Denetim Otoritesi	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ombudsman	*	-	-	*	-	*	*	*	*	-	-	*	*	*	*	-
Özel Denetim ve Yargılama Organları	-	-	-	-	*	*	*	-	-	*	-	-	-	*	-	-
İnsan Kaynakları Yönetiminde Etkinlik	-	*	-	?	*	*	*	*	*	?	*	*	*	*	*	-
Bağımsız Finansal Denetim Kuruluşları	*	*	?	?	*	*	-	*	*	*	-	*	*	*	*	-
Örgütsel Yönetimde Etkinlik	*	*	-	?	*	*	-	*	*	-	*	*	*	*	*	-
Şeffaflık	*	*	*	?	*	*	*	*	*	*	-	*	*	*	*	-
Kamu Görevlilerine Eğitim Verilmesi	-	*	-	?	*	*	*	*	*	?	*	*	*	*	*	-

(*) Mevcut olan yapı, (?) Gerçekleştirilme Aşamasında, (-) Yok

Çizelge 2.3'deki veriler, 1998-2001 yılları arasında yayınlandığı için bugünü tam yansıtmasa da yayınlandığı tarih itibariyle Türkiye'nin durumunu gözler önüne sermektedir. Özellikle 2010 anayasa değişikliği ve buna paralel yasal düzenlemelerle Türkiye'nin bazı konularda aşama kaydettiğini, eksik olan bazı düzenlemelerin de gerçekleştirilme aşamasında olduğunu da vurgulamak gerekir. Örneğin Ombudsman uygulaması, anayasa değişikliği ile mevzuatımıza girmiş, yasal düzenleme de yapılmıştır. Ancak tali mevzuat çalışmaları ve uygulama için gerekli atama ve görevlendirme çalışmaları devam etmektedir.

Çizelge 2.3'e göre bir değerlendirme yapmak gerekirse, Türkiye de dahil tüm ülkelerde yozlaşmaya ilişkin bir yasal düzenlemenin olduğunu görmekteyiz.

İsveç ve Türkiye hariç, tüm ülkelerde parlamentoya bağlı olarak çalışan bir etik komisyonun görev yaptığını görmekteyiz.

Sayıştay gibi yüksek mali denetim otoritesinin tüm ülkelerde olduğunu görmekteyiz.

İsviçre, Çek Cumhuriyeti, İspanya, İtalya, Japonya, Güney Kore ve Türkiye dışında, diğer ülkelerde Ombudsman uygulamasının var olduğu görülmektedir. Türkiye'de Kamu Denetçiliği olarak düzenlenen Ombudsmanlık yasası çıkarılmış ve uygulama hazırlıkları devam etmektedir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012)

Almanya, Fransa, Yunanistan, İtalya ve Meksika'da bağımsız özel denetim firmaları vardır.

Belçika, Çek Cumhuriyeti ve Türkiye dışında tüm ülkelerde, insan kaynakları yönetiminde liyakat ve etkinlik uygulanmaktadır.

Japonya ve Türkiye dışında tüm ülkelerde, kamusal hizmetlerin sunumunda şeffaflık ilkesi hakimdir. Bu konuda Türkiye'de de e-devlet türü şeffaflığı arttırmaya dönük uygulamalar başlamıştır.

Etik konusunda Türkiye, Belçika ve İsviçre dışında, tüm ülkelerde kamu görevlilerine etik ile ilgili eğitim seminerleri verilmektedir. Son dönemde Türkiye'de de Etik Kurulu tarafından eğitim seminerleri verildiği görülmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’yi diğer gelişmiş ülkelerle karşılaştırdığımızda, OECD’nin ortaya koyduğu önlemlerden araştırma tarihi itibarıyla sadece üç tanesinin var olduğunu görmekteyiz. Bunlar; yolsuzlukları önlemeye dönük bir yasal çerçevenin varlığı, yargısal organlar ve yüksek mali denetim otoritesinin var olmasıdır. Son yıllarda Etik Kurulun ve Etik Komisyonların oluşturulması, Ombudsman kurumunun oluşturulması çalışmaları gibi yenilikler, bu konuda olumlu sayılabilecek düzenlemelerdir. Tüm bunlara rağmen Türkiye’de sık sık karşılaşılan yolsuzluklar ve ortaya çıkan skandallar, hala etik ve yolsuzlukla mücadele konusunda gelişmiş ülkelerden geri olduğumuzu ve daha çok şeyin yapılması gerektiğini göstermektedir.

2.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK ÖNERİLER

Türk Kamu Yönetiminde karşılaşılan etik sorunları; yönetimden kaynaklanan etik sorunlar, çalışanlardan kaynaklanan etik sorunlar, vatandaştan kaynaklanan etik sorunlar, siyasetten kaynaklanan etik sorunlar, sosyal ve ekonomik çevreden kaynaklanan etik sorunlar olarak sınıflandırmıştık. Bu bölümde, bu başlıklarda belirtilen sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik yapılabilecekleri ele almaya çalışacağız.

2.2.1. Gelir Dağılımındaki Adaletsizliğin Azaltılması

Bu başlıklardan sosyal ve ekonomik çevreden kaynaklanan etik sorunların ortadan kaldırılması, belki de çözümü en zor olanıdır. TI (Transparency International) indeksine bakıldığında ekonomisi güçlü, kişi başına düşen milli gelirin yüksek olduğu ve gelir dağılımının daha adaletli olduğu ülkelerde, yolsuzluğun daha az olduğunu görmekteyiz (TI, 2012).

Ekonomideki istikrarsızlığın beraberinde getirdiği adaletsiz ve kötü gelir dağılımı ve iktisadi koşullardaki elverişsizlik, siyasi ve ekonomik yozlaşmada etkilidir. Ekonomideki istikrarsızlığın çeşitli alanlara yayılması, oligopol yapının oluşması, kamu kesimindeki ücret düşüklüğü, piyasa ekonomisinin işler halde olmaması, rant ekonomisi ve kayıtdışılığın ön plana çıkması, gelir bölüşümünün aşırı derecede bozulmasına ve yolsuzluk-rüşvet kapılarının açılmasına neden olmaktadır (Durusoy, 2003).

Bu noktada yolsuzluk ekonomisinin küreselleşme süreciyle ulusal olmaktan çıkıp, uluslararası bir boyut kazandığını ve küreselleşmenin bu oluşuma kolaylık sağladığını da göz önüne almak gereklidir.

Bugün küresel süreçte hızla büyüyen bir ekonomiye sahip olmak, küresel bütünleşme açısından yeterli bir koşul olarak görülmemektedir. Hızla büyüyen bir ekonominin, aynı zamanda güven veren bir ekonomi olması gerekmektedir.

Türkiye'nin son yıllarda sürekli bir büyüme performansı gösterdiğini, küresel krizlerden daha az etkilendiğini, enflasyon rakamlarının tek hanelere gerilediğini ve kişi başına düşen milli gelir rakamlarının 3.500 \$ seviyesinden 10.000 \$'ın üstüne çıktığını görmekteyiz. Ancak ekonomideki tüm bu iyi gelişmelere rağmen, TI indeksinde Türkiye'nin yerinin çok fazla değişmediğini görmekteyiz. Tabi bu sürecin istikrarlı bir şekilde devam etmesi halinde, yolsuzlukların da nispeten azalacağı öngörülebilirse de, gelir dağılımında adalet sağlanmadığı takdirde yolsuzluğun bertaraf edilmesi çok düşük bir olasılık olarak kalacaktır.

Gelir dağılımının daha adil hale getirilmesi ve alt gelir gruplarının milli gelirden daha fazla pay alması, devletin vergi ve sosyal politikaları ile ilgilidir. Çok kazananın çok, az kazananın az vergi alınması, kısaca vergi adaletinin sağlanması bu tedbirlerden en önemlisidir.

Kamu çalışanlarının ücretlerinin artırılması, hem gelir dağılımının orta sınıfa yönlendirilmesine ve daha dengeli bir gelir dağılımına sebep olacak; hem de kamu çalışanlarının rüşvet alma eğilimini azaltacaktır.

2.2.2. Etik Kültürün Oluşturulması

Bir toplumun temizlik kültürü, o toplumu yönetenler için de geçerlidir. Yine toplumun demokrasi kültürü, o ülkenin siyasilerinde ve yöneticilerinde de aynı şekilde tezahür eder. Bir toplumun ahlak anlayışı ya da iş ahlakı, o toplumdaki bürokratların ve siyasetçilerin ahlak anlayışını da belirler.

Eğer Türkiye'de yolsuzlukların önüne geçmek, bürokraside hakkaniyet ve adalete dayalı bir sistem kurmak isteniyorsa, toplumun buna hazır olması ve rüşvet, yolsuzluk, nepotizm gibi etik dışı davranışların toplumda kabul görmemesi gerekir.

Bunu sağlamak da ancak toplumda ciddi bir etik anlayış oluşturmakla; etik kültürün yerleşmesiyle mümkündür.

Etik kültürün toplumda yerleşmesi için, hem bugünkü nesle dönük bilinçlendirme çalışmaları yapılmalı, hem de gelecek nesle yönelik etik eğitimi verilmelidir.

2.2.2.1. Etik Eğitimi

Etik eğitimi denince sadece okullarda öğrencilere yönelik etik eğitimi akla gelmemelidir. Okullarda verilecek eğitimin yanı sıra, kamu yöneticilerine ve kamuda çalışanlara hizmet içi eğitim verilmeli, bu konuda bir farkındalık oluşturulmalıdır. Ayrıca üniversitelerde her bölüm kendi alanıyla ilgili meslek etiği eğitimi dersleri ve programları oluşturmalı, toplumda yoğun ve yaygın bir etik eğitimi faaliyeti yürütülmelidir.

2.2.2.1.1. Okullarda Etik Eğitimi

Eğitim, temel hedefi davranış değişikliği olan bir süreçtir. Eğitim, ailede başlar ve kişilik gelişiminde önemli yere sahiptir. Bir toplumda etik anlayışın bir kültür olarak yerleşmesi isteniyorsa, etik eğitimin ailede başlaması ve okul öncesi eğitimden itibaren, bütün eğitim-öğretim dönemlerinde pekiştirilmesi gereklidir. Okullarda genel ahlak bilgileri yanında, etik konusunda farkındalık oluşturulmalı ve etik eğitimi, temel öncelikler arasında yer almalıdır. Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2009 yılından bu yana bu konuyla ilgili çalışmalar yürüttüğü bilinmektedir. Ancak bu çalışmaların daha yoğun bir program dahilinde yürütülmesi ve anne-baba eğitimi ile birlikte ele alınarak, çocukların ev ve okulda aynı etik iklimde yetişmeleri sağlanmalıdır.

Etik eğitimi, okullarda öğrencilere verilmeden önce, öğretmenlere yönelik hizmet içi eğitimler verilmeli; çocukların anne babalarından sonra en çok rol model aldıkları öğretmenlerinin de etik davranışlar sergilemeleri sağlanmalıdır.

Ayrıca üniversitelerde, her bölüm kendi alanıyla ilgili meslek etiği eğitimi vermeli; ilgili bölümü bitiren üniversite mezunları, işe başlamadan kendi meslekleriyle ilgili etik standartları ve kuralları öğrenmiş olmalı ve meslek etiği anlayışına sahip

olarak göreve başlamalıdır. Bu meslek etiği standartları, sadece kamu sektörü için değil, özel sektör için de geçerlidir.

2.2.2.1.2. Yöneticilere Etik Eğitimi

Kamu yönetimi sisteminde etik davranışların temel bir beklenti olduğu yönünde bir bilincin toplumsal anlamda yaratılması ve güçlendirilmesi oldukça önemli bir konudur. Bu anlamda kurumsal iletişimde etik davranışların sürekli vurgulanması, kamu personelinin performans değerlendirmelerinde etik davranışların da dikkate alınması, kurumsal düzeyde temel davranış kurallarının ve değerlerinin yazılı olarak belirlenmesi, önemli katkılar sağlayacaktır (Kılavuz, 2003). Diğer önemli bir unsur da kamu yöneticilerinin etik bir çalışma ortamı sağlamaya ve sürdürmeye yönelik olarak örnek davranışlar sergilemeleri olacaktır.

Yöneticilerin diğer kamu çalışanlarına etik bir model olabilmeleri için etik standartları içselleştirmeleri ve bunu davranışlarına yansıtmaları gerekir. Bu da ancak yöneticilerin hem yetiştirilmeleri aşamasında, hem de sonrasında verilecek hizmet içi etik eğitimi yoluyla mümkün olabilecektir.

Bu etik eğitimi sayesinde, yöneticilerin etik konularda daha duyarlı olmaları sağlanacak ve bunun sonucunda alt kademelerde çalışanlar üzerinde de bir etik denetim oluşturularak, kurum genelinde çarpan etkisi sağlanmış olacaktır.

Etik iklim oluşturmak için, yöneticilerin örnek davranış sergilemeleri ve etik bilince sahip olmaları önem taşımaktadır ve bu bilinci uyanık tutmak için yöneticilere dönük etik eğitimi çalışmalarına ağırlık vermek gerekmektedir.

2.2.2.1.3. Personele Hizmetiçi Etik Eğitimi

Toplumsal suç ve kirliliklerin ortadan kaldırılmasında eğitim ve öğretimin önemi şüphesiz göz ardı edilemez. Bu nedenle kamu yönetimi sisteminde etik anlamda bilinç aşılayıcı en temel stratejilerden biri de, Etik Eğitim ve Geliştirme Programlarının etkin olmasıdır (Kılavuz, 2003). Bu anlamda bir eğitim ve geliştirme programı, kamu görevlilerini öncelikle sakınmaları ve yapmamaları gereken davranışlar konusunda uyarırken, hizmet gerekleriyle ilgili olarak uymak zorunda oldukları yasalar, kurallar ve ilkeler konusunda bilinçli davranmaya yönlendirir.

Bu tarz eğitim programları, kamu personeline etik davranışlar konusunda bilinçli olmaya ve etik konusunda daha iyi muhakeme yürütmelerine katkıda bulunur. Bu eğitim programlarında temel amaç, kamu çalışanlarını bir kabule ya da boyun eğmeye zorlamaktan çok, kendilerini etik anlamda güçlendirebilmelerini sağlayabilmek olmalıdır (Kılavuz, 2003).

Son dönemde Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından kamu personeline yönelik etik eğitimi çalışmalarının ve AB fonlarıyla desteklenen, kamu personeline etik konusunda farkındalık yaratmaya yönelik projeler yürütüldüğünü görmekteyiz (Kamuda Etik Kültürün Geliştirilmesi Projesi, <http://www.etik.gov.tr/Projeler>). Bu tarz eğitim faaliyetlerinin arttırılması toplumda, kamu yönetiminde etik kültürün oluşmasında etkili olacaktır. Yaygın olan yanlış uygulamalar, etik olmayan gelenekler bu eğitim çalışmalarıyla ortaya konarak, kamu personelinin bilgi eksikliğinin ya da yanlış teamüller nedeniyle ortaya çıkan etik olmayan uygulamaların önüne geçilebilecektir.

Sonuç olarak yaşamın her alanında olduğu gibi, etik konusunda da eğitim, önemli bir fonksiyona sahiptir. Aileden başlayarak, okulda ve iş hayatında sürekli bu konu üzerinde durulmalı ve topyekün bir seferberlikle, etik kültürün yerleştirilmesine gayret edilmelidir.

2.2.2.1.4. Etik Kodların Topluma Benimsetilmesi İçin Çalışma Yapılması

Bir toplumda etik iklimin oluşması için sadece kamu yönetiminde ya da bürokraside etik anlayışın değişmesi yeterli değildir ve bu tek başına mümkün de değildir. Etik dışı davranışların en aza indirilmesi, etik kod ve standartların toplumda genel kabul görmesi ve bu yönde bir hassasiyet oluşması şartına bağlıdır.

Toplumda bu yönde bir duyarlılık oluşturmak için etik konusunun sürekli gündemde tutulması ve etik kodların yaygın eğitim yoluyla topluma benimsetilmesi gerekmektedir. Bu konuda sadece kamu kurumları veya münhasıran Kamu Etik Kurulu'nun çalışmalarıyla yetinilmemeli; toplumun tüm kesimlerinin, özellikle de medya, sivil toplum örgütleri ve siyasi partilerin sürece destek olmaları sağlanmalıdır.

Ayrıca sürekli kötü örneklerle toplumun bu konudaki motivasyonunu hayal kırıklığına dönüştürmektense, topluma örnek olabilecek pozitif davranışlar ve

karakterler üzerinde durarak, toplumun etik konusundaki duyarlılığını uyanık tutmak ve özendirici tutum ve davranışları ön plana çıkararak bunları ödüllendirmek etik kodların içselleştirilmesine yardımcı olacaktır.

Kamu Etik Kurulu, sivil toplum örgütleriyle işbirliği halinde bu konuda çalışmalar yapmakta ve proje hazırlıkları yürütmektedir (Etik Kültürün Geliştirilmesinde Kamu, Özel Sektör ve Sivil Toplum İşbirliği Projesi, www.etik.gov.tr). Bu ve benzeri projelerin daha da yaygınlaştırılması, medya ve sivil toplum örgütlerinin bu konuya daha fazla ilgi göstermesi etik konusunda başarı şansını arttıracaktır. Ancak gözden kaçırılmaması gereken husus, etik kodlar konusunda çalışma yapan, konuya ilgi gösteren ister kamu kurumu ister medya olsun, ister siyasi partiler isterse üniversite ya da enstitüler olsun, kendi içlerinde bu etik kodları uygulamadıkça, etik ilkeleri benimsemedikçe, söylediklerinin ya da yaptıklarının bir anlamı olmayacaktır.

Sonuç olarak etik eğitimi bir seferberlik süreci olarak görüp, toplumun tüm kesimlerinin desteğiyle; aileden başlayıp, okulda, iş yerinde ve hayatın her kesitinde uygulayıp, etik konusunda duyarlı ve bilinçli bir toplum oluşturma hedefi gerçekleştirilmeye çalışılmalıdır.

2.2.3. Etik Mevzuatın Yeniden Ele Alınması

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması çağdaş demokratik ülkelerde, genel olarak kamuda ve özellikle de etik sistemde, ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri, mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının, toparlanıp açık ve anlaşılır dille yazılmış etik kanunları ve etik davranış kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamaktadır (Yüksel, 2005).

Ülkemizde etik sisteminde reform hareketi 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun'la başlamıştır. En son 29.06.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile, Anayasa değişikliği ile kurulması öngörülen Ombudsmanlık, Türk Kamu Yönetimine dahil olmuştur. Bu tezin çözüm önerisi olarak sunduğu etik mevzuatın yeniden ele alınması hususunun, yavaş da

olsa hükümet tarafından hayata geçirildiğini görmekteyiz. Ancak uygulamayı görmeden, sonucu konusunda fikir yürütmek erken olacaktır.

2.2.3.1. Etik İlgili Dağılık Mevzuatın Toplanması

Kamu hizmetinde temel etik değerlerin tespiti, kamu makamlarındaki kişilerden beklenen davranışla ilgili olarak, gerek kamu görevlileri gerekse toplumun ortak bir anlayışa sahip olduğu bir kültür yaratmanın ilk adımıdır. Temel değerler, hukuki belgeler –örneğin anayasa- ve tanıtıcı yayınlar gibi çeşitli şekilde tezahür etse de, ülkeler bu değerleri toplum, demokrasi ve meslekler gibi aynı derecede önemli olan kaynaklardan çıkarır (Yüksel, 2005).

Bununla birlikte, temel değerler kamudaki günlük çalışmalar için sağlam bir temel oluşturur. Dolayısıyla herhangi bir etik yönetimin ilk işi, kurumun kılavuz ilkelerini tanımlamak ve hayata geçirmektir. 5176 Sayılı Kanunla, kamu görevlilerinin tabi olacakları etik davranış ilkelerinin yasal çerçevesi çizilmeden, etik ilkeleri tanımlama görevi Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na bırakılmıştır. Etik davranış ilkelerinin, münhasıran bir kanunda tanımlanması ve ana hatlarının belirlenmesi gerekir.

Türk Kamu Yönetiminde etikle ilgili mevzuatı irdelerken, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunundan, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununa; 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunundan, 832 Sayılı Sayıştay Kanununa kadar çok çeşitli kanun ve yönetmelikte, etikle ilgili hususların ve yaptırımların yer aldığını belirtmiştik. 5176 sayılı Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, etik konusunda ana rehber olarak kabul edilse de, diğer kanunlardaki hükümler saklı kalmakta ve mevzuatın bu dağılık yapısı zaman zaman kafa karışıklığına yol açmaktadır.

Tam da bu yüzden, etik konusundaki dağılık mevzuatın, etik davranışların ana hatlarının belirlendiği kanunda toplanması ve bu kanunun cezai yaptırımlar konusunda da temel başvuru kaynağı olması gerekir.

2.2.3.2. Yaptırım Gücünün Arttırılması ve Uygulanması

Yaptırım mekanizmaları kanunların uygulanmasını sağlayan en etkili yollardır. 5176 Sayılı Kanun etik ihlallerle ilgili yalnızca Resmi Gazete'de yayınlanma

yaptırımını öngörmekteydi. Anayasa Mahkemesinin bu maddeyi iptal etmesi sonucu, kanunun yaptırım boyutu havada kalmıştır. Bazı ülkelerdeki uygulamaya bakıldığında, kamu yönetiminde etikle ilgili kanunlarda, disiplin cezalarının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Yasa değişikliği ile mevcut kanuna etkili yaptırım mekanizmalarının eklenmesi, Türkiye’de etik standartların hayata geçirilmesi için gereklidir.

OECD’nin 1998 tarihli Kamu Hizmeti’nde Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı’nda da etkili bir altyapının, etkili yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu noktada 5176 Sayılı Kanun, yaptırım açısından yetersiz kalmaktadır. Kanun’un beşinci maddesinde öngörülen Resmi Gazete’de kamuoyuna duyurunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptaliyle birlikte, disiplin cezaları ve diğer etkili yaptırımların Kanunda düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun için 657 Sayılı Kanun’da düzenlenmiş etik davranış kuralları ve çıkar çatışması hallerinin ihlali durumunda öngörülen “Disiplin Cezalarının” Kanun ve Yönetmeliğin ihlali durumunda da uygulanması gerekmektedir.

Kanun’da disiplin kurullarının etik ihlal başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yıl sonunda bu raporların Etik Kurulu tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca Etik Kurulu’nun da yapılan başvuruları raporlayıp, bunları özel yaşamın gizliliği ilkesine de bağlı kalarak yayınlaması gerekir. Unutulmamalıdır ki, düzgün raporlama ve yayınlama, etik dışı faaliyetlerin yetkililer ve kamuoyu tarafından denetimi için oldukça büyük önem arz etmektedir. Yoksa ülkemizde oldukça sık olduğu gibi, etik ihlal başvuruları da disiplin kurulları ve Etik Kurulunca hasıraltı edilmesi olasılığı mevcuttur.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri ortadan kaldırmak ve etik sisteminin etkin bir biçimde işlemesi amacıyla, bu çalışmada ortaya konulan gerçekler ışığında Kanunu, etik davranış kodu mahiyetindeki Yönetmeliği, çıkar çatışması mevzuatını ve bir bütün olarak etik altyapıyı gözden geçirmek gerekmektedir. Bu gözden geçirme sırasında uygulanabilir yaptırımlar açıkça ortaya konmalı ve bu yaptırımlar herhangi bir ayrıcalık olmaksızın kararlılıkla uygulanmalıdır.

OECD’nin 1998 senesinde yayınladığı Kamu Görevlileri için Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı’nda da olduğu gibi etik dışı faaliyetlerin yaptırıma tabi tutulmasının

yanında, yüksek davranış standartlarının ödüllendirilmesi gerekir. Yönetmeliğe, yüksek etik davranış standartlarının ödüllendirilmesiyle ilgili hükmün eklenmesi gereklidir.

2.2.4. Kamu Sektöründe Şeffaflığın Arttırılması

Demokrasi, üç temel özelliği temsil, katılım ve denetim olan bir açık toplum rejimidir. Yönetmelikte açıklık, kamu yönetiminin yönetilenlerce denetimine imkân verir. Açık toplum ve açık devlet, diğer bir deyişle şeffaf yönetim oluşturma yönünde şu öneriler sunulabilir;

Bilgi edinme hakkı anayasal bir hak olarak tanınmalı ve vatandaşların yönetsel faaliyetlerle ilgili bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkı sağlanmalıdır. Bu hakkın hangi alanlarda sınırlandırıldığı, diğer bir ifadeyle hangi bilgi ve belgelerin gizli olduğu yasalarda açık şekilde yer almalıdır (Kılavuz, 2003).

Kamu yönetimi örgütleri, her yıl faaliyetlerini rapor halinde kamuoyuyla paylaşmalıdır. Yine kamu politikalarına ilişkin olarak hazırlanan plan ve programlar, önceden halka duyurulmalı, halka bilgi verilmelidir.

Kamu yönetiminde gizlilik ve örtbas şeklindeki yozlaşmaların, cezai müeyyideleri, yasalarda açık bir şekilde yer almalıdır (Kılavuz, 2003).

Dürüst ve şeffaf bir yönetim benimsenerek, bilgi iletişiminin geliştirilmesi ve bilgilerin verilmesinde açıklık ilkesinin esas alınması, hukuka bağlılık ilkesi çerçevesinde yolsuzluklara karışanların isimlerinin (özel hayatın gizliliği ilkesi ve masumiyet karinesi dikkate alınarak) halka açıklanması, insan hak ve özgürlüklerine saygı gösterilmesi ve bunların gerekliliğinin vurgulanmasına özen gösterilmelidir (Özgener, 2004).

Kamu yönetiminde var olan bürokrasinin azaltılması, devlet vatandaş ilişkilerinde kamu yöneticilerinin ve kamu personelinin inisiyatifinin azaltılması, kişilerin değil sistemin ön plana çıkarılması, şeffaf yönetime geçişe katkı sağlayacaktır.

Kamu yönetiminde daha hızlı ve daha objektif hizmet yürütümünün sağlanması için, kırtasiyeciliğin azaltılması gerekmektedir. Bunu sağlamak için de, kamu yönetiminde teknolojinin kullanımının yaygınlaştırılması; kağıt kullanımı ve postayla iletişimin hantallığından sanal ortama geçişin sağlanması; hem kamu yönetiminin kendi

içinde hem de devlet vatandaş ilişkilerinde e-devlet uygulamalarının kullanılması gerekmektedir.

2.2.4.1. Teknolojinin Kullanımı

Çağımızı en iyi karakterize eden iki kavram, hız ve değişimdir. Dünyada tüm olgular ve kurumlar hızla değişmektedir. Söz konusu değişimin arkasında, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler vardır. Bilgi çağı veya bilgi toplumu olarak nitelendirilen bu dönemde, yaşamın birçok alanında olduğu gibi, kamu yönetimi anlayışında ve kamunun örgütlenmesinde köklü değişimler yaşanmaktadır. Söz konusu değişimlerin başında kamu bürokrasisinde bilgisayar-enformasyon teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşması ve devletin yeniden yapılanması gelmektedir (Tutar, 2003).

Ahlaki yozlaşmayla mücadelede, şeffaflık ve hesap verebilirlik önem taşımaktadır. Bürokrasinin sanallaşması, bunun ilk adımı olabilir. Kamu bürokrasisinde birimlerin enformasyon teknolojilerini (örneğin geniş alan ağları, internet, mobil iletişim vb.) kullanması sağlanarak, vatandaşlar, işletmeler ve diğer devlet birimleri arasındaki ilişkiler, yolsuzluk üretmeyecek şekilde yeniden yapılandırılabilir. Sanal bürokrasinin söz konusu etkiyi doğurabilmesi için, birey ve kurumların açık ağ ortamında veya sınırlı sayıda kullanıcı tarafından ulaşılabilen kapalı ağ ortamlarında yazı, ses ve görüntü gibi sayısal bilgilerin işlenmesi, iletilmesinin yaygınlaştırılması gerekir.

Teknolojinin kamu yönetiminde kullanımının artması; yazışmaların bilgisayar ortamında kayıt altına alınması, e-imza uygulamalarıyla postada geçen sürelerin kısaltılması ve her yazışmanın sanal ortamda depolanması, BİMER, SABİM (Sağlık Bakanlığı İletişim Merkezi) gibi sanal ortamda şikayet mekanizmaları oluşturarak vatandaşın kamu yönetiminden kaynaklı şikayetlerinin dikkate alınmasını sağlayarak, daha hızlı ve daha şeffaf bir kamu yönetimine geçişe yardımcı olurken, yolsuzlukları da azaltıcı bir faktör olmaktadır.

Ülkemizde son yıllarda teknolojinin kamu yönetiminde kullanımının arttığını görmekteyiz. UYAP (Ulusal Yargı Ağı Projesi), E-İçişleri, TAKBİS (Tapu Kadastro Bilgi İletişim Sistemi), POLNET (Emniyet Web Portalı) gibi her kurumun kendi içinde kullandığı sanal iletişim sistemleri mevcut olsa da, kurumların birbirleriyle olan

iletişimini sağlayacak merkezi bir sistem ve genel bir veri tabanı henüz oluşturulamamıştır.

Teknolojinin kullanımını bütün kurumlara yaymak ve kullanımı sadece kurum içi olarak değil, kurumlar arası ve vatandaşın daha aktif kullanımını sağlayacak şekilde uygulanmasını sağlamak, kamu yönetiminde şeffaflığın artmasına katkı sağlayacak ve yolsuzlukların asgariye indirilmesinde önemli rol oynayacaktır.

Ayrıca mobil teknolojinin de kamu yönetiminde daha aktif kullanılması, daha hızlı ve daha etkin bir kamu yönetimi için gerekli ve kaçınılmazdır. Ülkemizde özellikle belediyelerin ve bankaların, mobil iletişimi bilgilendirme maksatlı kullandıklarını görmekteyiz. Mobil iletişimin günümüz toplumlarındaki yeri düşünüldüğünde, kamu yönetiminde de daha yaygın ve çeşitli fonksiyonlar için kullanılabileceğini öngörmek yanlış olmaz.

2.2.4.1.1. E-Devlet Uygulamaları

E-bürokrasi veya sanal bürokrasi, kamu yönetiminde her tür faaliyetin vatandaşlar, işletmeler, kamu çalışanları ve devletin diğer fonksiyonlarıyla ilgili etkileşimlerinin, elektronik ortam üzerine taşınması, birebir ve aracısız olarak kullanılabilir olmasını ifade etmektedir. Sanal uygulamalar, aynı zamanda yönetim ahlakının temelini oluşturan şeffaflığa da önemli katkı sağlamaktadır. Sanal bürokrasi, açık ve şeffaf bir bürokrasidir. Sanal bürokrasinin herkes tarafından ulaşılabilir olması nedeniyle, yönetim etiğinin kaynağı olan şeffaflığa uygun bir altyapı oluşturmaktadır.

Sanal bürokratik yapıların en önemli özelliği, web ortamına dayalı yalın görünümüdür. Bu hiyerarşik katmanların azalması veya ortadan kalkması anlamına gelmektedir. Sanal bürokratik yapıların diğer bir özelliği esnek olmasıdır. Bu yapılarda, bürokratik işlemin yapılmasının önünde zaman ve mekan sınırı bulunmamaktadır (Tutar, 2003).

Sanal bürokraside, devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve sorumlulukları ile vatandaşların devlete karşı olan görev ve sorumlulukları, karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülebilmektedir.

Sanal bürokraside, geleneksel bürokratik kurallar büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır. Hiyerarşik yapılar düzleşmekte, yataylaşmakta ve örgütsel yapı genel anlamda yalınlaşmaktadır (Tutar, 2003). E-devlet uygulamaları ile örgütte her tür iletişim sorunu kolayca aşılabilmektedir.

Sanal bürokrasi ya da e-devlet uygulamaları, işlem ağırlıklı olmaktan çok, bilgi verme ağırlıklı bürokratik uygulamalardır. Güvenliğin ve sanal ortamlarda yapılan işlemlerin belge olma niteliği arttıkça, sanal bürokrasi, uygulama ağırlıklı bir bürokratik modele doğru gelişecektir (Frissen,1997). Nitekim günümüzde kısıtlı olsa da, e-devlet uygulamalarında bilgi verme dışında, bazı bürokratik işlemlerin gerçekleştirilebildiğini görmekteyiz (Örnek: Motorlu Taşıtlar Vergisi gibi bazı ödemelerin e-vergi dairesi üzerinden ödenebilmesi).

Türkiye’de e-devlet uygulamaları, her bakanlığın kendi içinde kurduğu sistemler üzerinden ve parça parça sürdürülmektedir. E-devlet sürecine geçişte en önemli projelerden birisi, MERNİS (Merkezi Nüfus İdare Sistemi) Projesidir. Bu projeyle tüm vatandaşlara bir TC Kimlik numarası verilmiş, nüfus ve adres bilgileri bu kimlik numarasıyla eşleştirilerek, birçok bürokratik işlemde bu numaranın kullanılması zorunluluğu getirilmiştir.

Her bakanlığın kendi içinde yürüttüğü bu e-devlet uygulamalarına UYAP, E-İçişleri, TAKBİS, POLNET, Say2000 (Maliye Bakanlığının kullandığı sistem) örnek verilebilir. Ancak bugün tek tek her kamu kurumunda var olan e-devlet uygulamalarının ortak bir veri tabanı üzerinden, entegre bir sistem haline getirilmesi gerekmektedir. Böylelikle kurumlar arası iletişim kolaylaşacak, gereksiz zaman kaybı önlenmiş olacak, sadece kimlik numarasıyla her türlü bürokratik işlem gerçekleştirilebilecektir.

Bütün bu uygulamalar vatandaşın işini kolaylaştırmasının yanı sıra, bürokrasinin takdir yetkisinin ya da olası suistimallerin azalmasıyla sonuçlanacak, daha şeffaf ve hesap verebilir bir bürokratik yönetime geçişi sağlayacaktır.

Ayrıca sistem üzerinden yapılan her işlem sistemde kayıtlı olacağı için, “sümenaltı” ve benzeri evrak kayıplarının ya da tahrifatının önüne geçilerek, daha kolay bir denetim imkânı sağlayacaktır. Suistimleri sistem üzerinden tespit etmek kolay olacağı için, art niyetli kamu çalışanları için caydırıcı olacaktır.

Etik sorunların en aza indirilmesi için, teknolojinin kamu bürokrasisinde kullanımının arttırılması ve e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılarak, entegre bir sistem halinde uygulama ağırlıklı bir yapıya kavuşturulması çok büyük önem arz etmektedir.

2.2.4.1.2. E-İmza Kullanımı

E-devlet uygulamalarında evrak kullanımını ve posta masraflarını ortadan kaldırmak, iletişim sürecini hızlandırmak için e-imza kullanımı ve on-line işlem yapma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Ancak burada kritik olan konu, e-imzada güvenliğin sağlanmasıdır. Özellikle e-devlet uygulamalarındaki en büyük çekince, sistemin güvenliğinin sağlanmasıdır.

Bu konuyla ilgili 23/01/2004 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu ile elektronik imzanın hukukî ve teknik yönleri ile kullanımına ilişkin esasları düzenlenmektedir.

Bu Kanun, elektronik imzanın hukukî yapısını, elektronik sertifika hizmet sağlayıcılarının faaliyetlerini ve her alanda elektronik imzanın kullanımına ilişkin işlemleri kapsamaktadır.

Bu kanun aynı zamanda güvenli elektronik imzanın niteliklerini ve bu hizmetin nasıl sağlanacağını ayrıntılarını düzenlemektedir. Bu kanunla birlikte kamuda e-imza kullanımının önü açılmıştır. Bu kanunla kastedilen güvenli elektronik imza oluşumunu sağlamak üzere, TÜBİTAK UEKAE Kamu Sertifikasyon Merkezi (Kamu SM) tarafından, tüzel kişiler ile kurum, kuruluş ve işletmelere elektronik sertifika sağlama hizmeti vermek üzere, Gelir İdaresi Başkanlığı adına Mali Mühür Elektronik Sertifika Hizmet Sağlayıcısı (MM ESHS) kurulmuş ve işletilmektedir. MM ESHS sistemi tarafından üretilen sertifikalar, tüzel kişiler ile kurum, kuruluş ve işletmeler tarafından elektronik belge olarak oluşturulacak fatura ve diğer yasal belgelerin bütünlüğünün, kaynağının ve içeriğinin garanti altına alınması, elektronik ortamda muhataplarına iletilmesi ve elektronik ortamda saklanması sırasında güvenliğinin ve gizliliğinin sağlanması amacıyla kullanılacaktır.

E-imza kullanımı, kamu yönetiminde gün geçtikçe artmakla birlikte (Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı vb.), e-imzayla birlikte hala ıslak imzanın da kullanıldığını

görmekteyiz. Dijital ortamda tutulan kayıtların yanı sıra, hala kağıt ortamında arşiv ve dosyalamanın devam etmesi, iş yükünü arttırdığı gibi, zaman ve kağıt israfına da yol açmaktadır.

E-imzanın tam anlamıyla ve tüm kurumlarda kullanılır hale gelmesi ve kurumlar arası sistem entegrasyonunun sağlanmasıyla, e-imzanın sadece kurum içi kullanılması ile yetinmeyip, kurumlar arası iletişimde de kullanılabilir hale gelmesi, bürokrasinin azalmasıyla sonuçlanacak; kamu yönetiminde daha hızlı bir iletişime, daha şeffaf bir yönetim anlayışına geçişi sağlayacak ve etik dışı davranışların azalmasında etkili olacaktır.

E-imza kullanımı ve e-devlet uygulamaları, devletin daha sağlıklı kayıt tutmasını sağlayacağı gibi, daha doğru ve kolay ulaşılabilir bir arşiv sistemine sahip olmayı beraberinde getirecektir. Bu da vatandaşın kamu hizmetlerine erişiminde kolaylık sağlayacaktır.

2.2.4.1.3. BİMER Benzeri Uygulamalar

Sorun bildirme sistemi (Whistleblowing system), işletmede önemsiz olmayan, yasaya aykırı, şüpheli ve yanlış giden eylemlerin/uygulamaların düzeltilmesini sağlamak için, işletmenin bir eski veya mevcut üyesi tarafından mevcut durumun kontrol altına alınma sürecidir. Başka bir ifadeyle, “Sorun Bildirme Sistemi, işletmelerin veya kişilerin faaliyette bulunurken, şüpheli veya yanlış eylemlerinin, yasalara veya ahlaka aykırı uygulamalarının eski veya mevcut üyeler tarafından açığa çıkarılmasıdır.” (Jubb, 1996).

Sorun bildirme sistemi, ahlaki standartları korumak ve savurgan, zararlı ve yasal olmayan eylemlere engel olmak için işletmelerin ve çalışanların kötü eylemlerini teşhir eden bir sistemdir.

İşletmelerde var olan bu sorun bildirme sistemlerinin kamu yönetimindeki karşılığı, “şikayet mekanizmaları” olarak karşımıza çıkmaktadır. İşletmelerde sorunun ortaya çıkarılması, mevcut ya da eski üyeler tarafından sağlanırken; kamu yönetiminde sorunun ortaya çıkması, hem örgüt içinden hem de örgüt dışından, hizmet alanlardan gelen şikayetlerle olabilmektedir.

Özellikle teknolojinin kamu yönetiminde kullanımının artması, şikayet mekanizmalarını çeşitlendirdiği gibi, şikayet edenlerin daha kolay ve güvenilir bir şekilde şikayetlerini ifade etmelerini sağlamaktadır.

Son dönemde Türk Kamu Yönetiminde, internet üzerinden yapılan sorun bildirme sistemleri kullanılmaya başlanmıştır. Bunların içinde en yaygın kullanılanı, Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Başbakanlık İletişim Merkezi'dir (BİMER). Aynı zamanda telefon aracılığıyla da şikayetlerin alındığı sistem, kamu yönetiminde genel olarak karşılaşılan sorunların iletildiği ve ilgili kuruma konunun araştırılması ve sonucundan ilgisine bilgi verilmesi şeklinde işleyen bir mekanizmadır. Eğer şikayet konusu olay somut yer, kişi ve zamanla ilgiliyse, soruşturmaya hatta adli tahkikata da konu olabilmektedir.

Sistem ilk kurulduğunda şikayetçinin kimlik bilgilerini girme zorunluluğu yoktu ve isimsiz ya da sahte isimle yapılan kasıtlı ihbarlarla kamu çalışanları zor duruma sokuluyor, bunun sonucunda şikayet eden hakkında hiçbir işlem yapılamıyordu. Artık sistem, kimlik bilgilerini yazmayı zorunlu tutarak, asılsız ihbarların önüne geçmeye çalışmaktadır.

Aynı şekilde diğer bazı kurumların da kendi ihbar ve şikayet sistemleri vardır. Örneğin SABİM, Sağlık Bakanlığının kendi kurumlarıyla ilgili şikayetleri takip ettiği bir sistemdir. SABİM, Sağlık Bakanlığı'nın hem kendi personellerinden gelen talep ve şikayetleri, hem de vatandaşların sağlık hizmeti aldığı hastane ve diğer sağlık kurumlarının işleyişi veya karşılaştıkları sorunlarla ilgili şikayetlerini inceleyip, sonuçlandırdığı web tabanlı bir sistemdir.

BİMER, SABİM gibi sorun bildirme ya da şikayet mekanizmaları, kamu yönetiminde etik anlayışın yerleşmesi için faydalı ve gereklidir. Bu tarz Alo hatları ve internet siteleri, vatandaşın kolayca erişebildiği ve sorunun basit ve masrafsız bir şekilde iletilebildiği sistemlerdir. Ancak asılsız ihbarların önüne geçilmesi zorunludur. Aksi takdirde hem kamu çalışanlarının moral ve motivasyonu kaybolmakta, hem de gereksiz zaman kaybına yol açmaktadır. Bu da kamu yönetiminde verimsizliğe sebep olmaktadır.

Bunun yanında, Türk geleneklerinde ihbarcılığın hoş karşılanmadığı da bir gerçektir. Haksız uygulamalar karşısında şikayet etmenin, bir vatandaşlık görevi

olduğunun altı çizilmeli ve bu konuda okullarda eğitim çalışması yapılmalıdır. Ayrıca ihbar edenin kimliği gizli tutulmalı ve ihbarcıların zarar görmesi engellenmelidir. Ancak şikayetin asılsız çıkması ve iftira gibi durumlarda, şikayet edilenin de hakkını arayabileceği bir düzenleme yapılmalıdır.

Şikayet edenin yaptığı ihbar sonucunda bir kamu zararının önlenmesi ya da devletin maddi bir kazancı söz konusu olacaksa, şikayet edene ödül verilmesi de teşvik edici rol oynayabilir.

2.2.4.2. Bürokrasinin Azaltılması

Bürokrasi derken, merkeziyetçi yönetim anlayışı, seçkincilik, kamusal işlerin yürütülmesinde yaz-çizcilik, “mevzuat hazretleri” diye bilinen yönetimin uymakla sorumlu olduğu hukuk sistemi, yönetsel anlamda sorunlara ruhsuz bir bakış açısı gibi farklı anlamlarda kullanılmakta, ancak genel olarak olumsuz bir anlam yüklenmektedir.

Bürokratik örgütlenme, yönetsel gizlilik, dışa kapalılık, kuralcılık, sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, araçlar kullanma gibi yozlaşmalara sebep olmaktadır (Kılavuz, 2003). Bürokrasinin azaltılması, kırtasiyeciliğin azaltılması, yönetimde şeffaflığın artması doğal olarak yolsuzluğun azalmasına katkı sağlayacak ve kamu yönetiminde etik iklimi geçişi kolaylaştıracaktır.

Özellikle kamu yönetiminde teknolojinin ve sanal iletişimin kullanımının artması, bürokrasiyi azaltırken, şeffaflığı da arttırmaktadır. Eskiden kamu hizmeti veren kurumlar, iş ve işlemlerde birçok belgeyi vatandaştan isterken; artık sistem üzerinden kurumlar arası iletişime dayalı ya da sadece vatandaşın beyanına göre güvene dayalı bir iletişim sağlanmaktadır. Bu iletişim, hem kırtasiyeciliği azaltmakta, hem de devlet-vatandaş arasındaki güven ilişkisini pekiştirmektedir.

Kamu yönetiminde bürokrasinin azaltılması için farklı tarihlerde yönetmelikler çıkarılmış ve buna dayalı genelgeler yayınlamıştır. 31/07/2009 tarihli ve 27305 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”te kamu hizmetlerinin sunumunda idari basitleştirmeyi sağlayıcı ve bürokrasiyi azaltıcı hükümler yürürlüğe konmuştur. Yine 03/04/2012 tarihli ve 28253 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Bürokrasinin Azaltılması ve İşlemlerin

Basitleştirilmesine Yönelik Başbakanlık, Bakanlıklar, Bazı Bağlı ve İlgili Kuruluşlar ve Üniversitelere ait 84 adet Yönetmelik” ile daha önceden yönetmeliklerde düzenlenen ve vatandaşın istenen bazı belgeleri belirleyen yönetmelik maddeleri kaldırılmış ve bu belgeler yerine, vatandaşın beyanının esas alınması ve bunun teyidinin ilgili kurum tarafından yapılması istenmiştir.

Bu ve benzeri düzenlemeler hem vatandaşın işini kolaylaştırmakta, hem iş ve işlemleri sadeleştirmekte, hem de zaman ve kağıt tasarrufu sağlamaktadır. Ayrıca devlet vatandaş ilişkisini güvene dayalı olarak tesis etmekte, kamu yönetiminde şeffaflığı sağlamakta, etik olmayan davranışların ve evrak üzerindeki sahteciliklerin önüne geçmektedir. Çünkü devlet sadece kişinin kimlik numarasından, vatandaşın bilgilerine ulaşabilmekte ve verilen bilgilerin doğruluğunu sistem üzerinden kontrol edebilmektedir. Bu da, kamu çalışanlarının inisiyatif kullanmasının önüne geçerek, herkese eşit ve adil davranılması sonucunu doğurmaktadır.

Sonuç olarak bürokrasinin azaltılması yönündeki gayretlerin artarak devam etmesi, mevcut yönetmelik değişikliklerinin uygulanması yanında, kırtasiyeciliği azaltacak yeni düzenlemelerin yapılması; şeffaflığı arttıracak ve etik olmayan davranışların en aza indirilmesinde etkili olacaktır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde herkese eşit davranılması sağlanacak, kayırmacılık ortadan kalkacaktır.

2.2.5. Etik Kurulu ve Etik Komisyonların Daha Aktif Çalışması ve Kararlarının Etkinliği

Mevzuatımızda kamu görevlilerinin uyacakları belli davranış kodları genel olarak düzenlenmesine karşın, kamu faaliyetlerinin yürütülmesi sırasında, kamu görevlilerinin etik dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikâyetlerine neden olmakta, devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kurumlarına güveninin azalmasına neden olmaktadır.

Kamu yönetimimizde etik altyapının oluşturulması ve kamu görevlilerinden beklenen etik kurallar, 5176 Sayılı Kanunla yasalaşmıştır. Bu Kanun, etik konusundaki yasal altyapı eksikliğini doldurmaya yönelik atılmış bir adımdır.

Kanun’un amacının düzenlendiği birinci maddede, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerinden saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik,

kamu yararını gözetme gibi etik ilkeler sıralanmıştır. Ancak, bu etik davranış ilkelerinin tanımı yapılmamış ve etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek için Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Kanun uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde 11 kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmaktadır. Ancak, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirleme, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapma ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Bu bağlamda Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hem hazırlayacağı yönetmeliklerle kamu yönetiminde etik konusunda etik altyapıyı bir etik davranış kodu halinde sistemleştirip toparlamak, hem de etik altyapının en önemli unsurlarından olan hesap verebilirlik mekanizmasının bir parçası olma işlevini yerine getirmektedir.

Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete’de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması benimsenmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi yaptığı esas incelemesi sonucu verdiği 04.02.2010 tarih ve E:2007/98, K:2010/33 sayılı kararla; 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 5. maddesinin üçüncü fıkrasını; Anayasa’nın 2. ve 17. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle ve oybirliğiyle iptal etmiştir.

İptal Kararı gereği Etik Kurul, etik ilkelere aykırı davranışı tespiti halinde bu tespit kararını ancak ilgili kişiye ve hiyerarşik üstüne bildirebilecek, ancak karar Resmi Gazete’de yayınlanamayacaktır. Anayasa Mahkemesinin verdiği bu iptal kararıyla, 5176 sayılı kanunun en önemli yaptırımını ortadan kalkmış oldu.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etik sisteminin eş güdüm kuruluşudur. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir

yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlevi hem doğrudan etik girişimlerini uygulamak, hem de bu işinden bazılarını daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Yaptırım yetkisine sahip olan Kurul'un, kontrol işlevi de vardır. Yukarıda sıralanan görev ve yetkilerinden anlaşılacağı üzere, Kamu Etik Kurulu denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır. Kamu Etik Kurulu, etik bilincin Türk kamu yönetiminde yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirecektir. Ayrıca, etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleyip, uzmanlardan yardım alacaktır.

Yaptırım mekanizmaları, kanunların uygulanmasını sağlayan en etkili yollardır. 5176 Sayılı Kanun etik ihlallerle ilgili yalnızca Resmi Gazete'de yayınlanma yaptırımını öngörmekteydi. Anayasa Mahkemesinin bu maddeyi iptal etmesi sonucu, kanunun yaptırım boyutu havada kalmıştır. Bazı ülkelerdeki uygulamaya bakıldığında kamu yönetiminde etikle ilgili kanunlarda disiplin cezalarının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Yasa değişikliği ile mevcut kanuna etkili yaptırım mekanizmalarının eklenmesi, Türkiye'de etik standartların hayata geçirilmesi için gereklidir.

OECD'nin 1998 tarihli Kamu Hizmeti'nde Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı'nda da etkili bir altyapının, etkili yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Bu noktada 5176 Sayılı Kanun, yaptırım açısından yetersiz kalmaktadır. Kanun'un beşinci maddesinde öngörülen Resmi Gazete'de kamuoyuna duyurunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptaliyle birlikte, disiplin cezaları ve diğer etkili yaptırımların Kanunda düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun için 657 Sayılı Kanun'da düzenlenmiş etik davranış kuralları ve çıkar çatışması hallerinin ihlali durumunda öngörülen "Disiplin Cezalarının", Kanun ve Yönetmeliğin ihlali durumunda da uygulanması gerekmektedir.

Kanun'da disiplin kurullarının etik ihlal başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yılsonunda bu raporların Etik Kurulu tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca Etik Kurulu'nun da yapılan başvuruları raporlayıp bunları özel yaşamın gizliliği ilkesine de bağlı kalarak yayınlaması gerekir. Unutulmamalıdır ki, düzgün raporlama ve yayınlama, etik dışı faaliyetlerin yetkililer ve kamuoyu tarafından denetimi için oldukça büyük önem arz etmektedir. Yoksa ülkemizde oldukça

sık olduğu gibi, etik ihlal başvuruları da disiplin kurulları ve Etik Kurulunca hasıraltı edilebilir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri ortadan kaldırmak ve etik sisteminin etkin bir biçimde işlemesi amacıyla bu çalışmada ortaya konulan gerçekler ışığında Kanunu, etik davranış kodu mahiyetindeki Yönetmeliği, çıkar çatışması mevzuatını ve bir bütün olarak etik altyapıyı gözden geçirmek gerekmektedir. Bu çalışma, etik sistem reformunun bir parçası olduğu kadar kamu reformu hareketine de temel olmaktadır. Unutulmamalıdır ki, etik sisteminin iyi işlemediği bir devlette, en mükemmel kamu reformu bile her an çökmeye mahkûmdur.

Etik Kurulu'nun ve kurumların kendi içinde oluşturdıkları etik komisyonların daha aktif çalışması, özellikle etik komisyonların kağıt üzerinde kalmayıp, işlevsel hale getirilmesi gerekmektedir. Etik Kurulu kararlarının etkinliği, yaptırım gücünün varlığına bağılıdır. Mevcut düzenlemede eksik olan bu konu, yasal çerçevede ele alınmalı ve Etik Kurulu kararlarının yaptırımları düzenlenmelidir.

Hem Etik Kurulu, hem de etik komisyonlarının eğitim ve farkındalık yaratma konusunda daha fazla çaba sarf etmesi gerekmektedir. Kamu yönetiminde etik kültürün yaygınlaşması ve yolsuzlukların azalması, hem vatandaşlar için yapılacak bilgilendirme faaliyetleriyle, hem de kamu personeline dönük hizmet içi eğitim faaliyetleriyle mümkündür. Bu eğitim faaliyetlerinin koordinasyonu, yürütülmesi, doküman hazırlanması, eğitimcilerin eğitimi gibi konularda Etik Kurulu'nun inisiyatif alması gerekmektedir.

2.2.6. Ombudsman Uygulamasına Geçilmesi

Ombudsman, geniş anlamda, işletme içerisindeki sorunların ve çatışmaların etkin bir biçimde çözümünü sağlayan tarafsız kişilerdir (Özgener, 2004). Ombudsman; güvenilirlik, objektiflik ve eşitliği önemle vurgulayan, uygulama standartlarını tam olarak tasarlayan bir kurumdur. Kamuda ise, kamu görevlileri ve kuruluşlarına ilişkin yolsuzluk ve yanlışlarla ilgili iddiaları inceleyen ve onları ortaya çıkaran bir organdır.

Ombudsmanlar, eleştirilerle vatandaşın şikayetlerini ayırt edebilmeli ve böylelikle insanların misilleme korkusundan uzak ve özgür bir şekilde, şikayetlerini iletebilmelerini desteklemeli ve teşvik etmelidir (Özgener, 2004).

Ombudsmanlar, bir şikâyetin incelemeye değer olup olmadığını tetkik ederken, hem savcı hem yargıç rolü oynayabilir, ahlaki ihlallere ilişkin müeyyideleri kabul ettirmek için yetki göçerebilirler. Ayrıca kimi zaman, danışmalık rolü de üstlenmektedirler. Ombudsmanlar, kendi alanlarında yeterli bilgiye sahip uzmanlar olduklarından dolayı, ahlaki ikilemleri çözmede bireylere rehberlik ederek yardımcı olmaktadır (Özgener, 2004).

29.06.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile, Anayasa değişikliği ile kurulması öngörülen Ombudsmanlık, Türk Kamu Yönetimine dahil olmuştur. Ancak kanunun uygulanması, belli bir süre alacağı gibi, kamu denetçilerinin ve kurumun genel sekreterin seçimi ve işleyişin nasıl olacağı önem arz etmektedir.

Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.

Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışındadır.

Kamu denetçilerini belirlerken belli kıstaslar olmakla birlikte, siyasi kaygılardan uzak, liyakate dayalı tercihler yapılmalı ve alacakları kararlar konusunda siyasi müdahalelere imkân tanınmamalıdır. Kanunun 12. maddesinde belirtildiği üzere “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz. Başdenetçi ve denetçiler, görevlerini yerine getirirken tarafsızlık ilkesine uygun davranmak zorundadır.”

Ombudsmanlık ya da ülkemizde düzenlenen şekliyle kamu denetçiliği kurumu, toplumun değer yargılarıyla değil, objektif etik kodlar ve standartlar ışığında kararlar vermeli; toplumun güvenini ve saygısını kazanarak, kamu yönetiminde bir otorite haline gelmelidir. Kurum, vereceği kararlar ile kamu vicdanını rahatlatmalıdır.

En son TBMM Genel Kurulu'nun, 27.11.2012 tarihli 29. Birleşiminde Kamu Başdenetçisi seçilmiştir ve seçim kararı 04.12.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Böylece Ombudsmanlık kurumu fiilen uygulamaya geçmiş bulunmaktadır.

28 Mart 2013 tarihli ve 28601 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu Denetçiliği Kurumu'na gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak şikâyet başvurularının usul ve esasları ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışma usul ve esaslarını kapsamaktadır. Ancak Ombudsmanlık kurumunun varlığı kadar, yapacakları ve etkinliği de büyük önem arz etmektedir.

2.2.7. Yasama, Yargı, Üniversiteler ve Silahlı Kuvvetler İçin de Etik Kodların Geliştirilmesi

Etik Kurulunun görev alanı dışında tutulan yasama, yargı, üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin de kapsam içine alınması ve bu kurumlar için de etik kodların geliştirilmesi gerekir. Erklerden birisini dışarıda bırakan etik sistemi, her an çökmeye mahkûmdur. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesi üç erkin tabi olacağı etik davranış kurallarının, erklerin kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanılarak etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır (Yüksel, 2005).

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda da, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, Kurumun görev alanı dışında tutulmuştur.

Yasama organının, yargı kurumlarının ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin bu kanunların kapsamı dışında tutulması, bu kurumlarda etik dışı davranışlara müsamaha gösterileceği anlamına gelmez. Ancak bu kurumların kendilerini ayrıcalıklı görmesi ya da kendilerini bağlayan etik kuralları görmezden gelmesi sonucunu doğurabilir. Dolayısıyla, kamu yönetiminde etik iklim oluşturmak isteniyorsa, etik kodların ve standartların bahse konu kurumlar için de uygulanması gerekmektedir.

Yolsuzlukla mücadele, topyekûn bir mücadeledir ve istisnalar, etik kültürün oluşmasına engel oluşturur. Bu yüzden, ya kanunların kapsamı dışında tutulan bu kurumları da kapsama dahil etmek gerekir, ya da bu kurumların kendi içlerinde benzer mekanizmaları oluşturmaları ve objektif bir şekilde uygulamaya geçirmeleri gerekmektedir.

Yasama ve yargı için, kendi içlerinde oluşturacakları etik kurulların ve yaptırımların düzenlenmesi, belki daha doğru olacaktır. Ancak üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin, devlet sırrı niteliği taşımayan konularının, genel hükümler çerçevesinde kanun kapsamına alınması doğru olacaktır.

Son dönemde yargıda etik konusu, yargı camiasında da tartışılmaya başlanmıştır. 15-16 Kasım 2012 tarihlerinde Ankara’da, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun ev sahipliğinde ve Avrupa Konseyi işbirliği ile “Yargı Etiği Sempozyumu” düzenlenmiştir.

Üniversitelerin kendi içlerinde oluşturdukları etik kurulların, kurumsal taassuba girmeden işlevsel bir rol üstlenmesi de önemlidir. Ancak genel hükümler çerçevesinde kanun kapsamına alınması halinde üniversitelerin, şeffaflık ve toplumda etik iklimin oluşması konularında daha aktif bir rol alacakları şüphesizdir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ERZURUM VALİLİĞİ'NDE ETİK KONUSUNDA BİR ALAN ARAŞTIRMASI

3.1. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ, BULGULAR VE SONUÇLAR

3.1.1. Araştırmanın Amacı, Varsayımı ve Yöntemi

3.1.1.1. Problem Durumu

Ülkemizde kamu yönetiminde etik sorunlar uzun süredir tartışılmakta ve gündemdeki yerini korumaktadır. Aslında bu sorun, dünyanın birçok ülkesinde varlığını sürdürmekte ve sorunun çözüm yolları tartışılmaktadır.

Kamu yönetimindeki etik sorunların mevcut durumu, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün her yıl yayınladığı Yolsuzluk Algılama Endeksi verilerine göre değerlendirilmektedir. Ülkemiz, bu endekse göre yıllar itibariyle 50-60. sıralar arasında bulunmaktadır. Bu endekse bakıldığında, etik konusunda Türkiye'den daha iyi durumda olan 50'den fazla ülkenin olduğunu, bunun yanı sıra daha kötü olan 100'den fazla ülkenin olduğunu görmekteyiz.

Sadece bu veriler bile, Türkiye'nin bu konuda yapması gereken şeyler olduğunu ortaya koymakta; bunun yanında sorunun sadece Türkiye'nin sorunu olmadığını, dünyanın birçok ülkesinde de etik sorunların ciddi boyutlarda devam ettiğini göstermektedir.

Bu araştırmada, kamu yönetiminde var olan etik sorunlara ilişkin kamu çalışanlarının ve hizmet alanların tutumları ölçülmeye çalışılmış ve çözüm önerileri konusundaki fikirleri araştırılmıştır.

3.1.1.2. Problem Cümlesi

Türk kamu yönetiminde etik sorunlar var mıdır; varsa ne tür etik sorunlar görülmektedir ve bu sorunların kaynakları da düşünüldüğünde, ne tür çözümler üretilebilir?

3.1.1.3. Alt Problemler

- a) Türk kamu yönetiminde görülen etik sorunların varlığı ve problem olarak düzeyi nedir?
- b) Birinci alt problemde yer alan konularla ilgili olarak, kamu çalışanları ile hizmet alanların algısı arasında bir fark var mıdır?
- c) Eğitim düzeyi ile etik bilinç arasında bir korelasyon var mıdır?
- d) Kamu yönetiminde etik sorunların çözümüne dönük yapılan mevzuat değişikliklerine ve reform çalışmalarına rağmen, etik konusunda istenen mesafenin alınmadığı da göz önünde tutularak, başka neler yapılabilir ve yapılmalıdır?

3.1.1.4. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmada Erzurum Valiliği'nde çalışan kamu görevlileri ile hizmet alan vatandaşların, kamu yönetiminde görülen etik sorunlarla ilgili algıları ve bunların çözümüne dönük tutumları belirlenmeye çalışılmıştır. Araştırmanın temel amaçları şu şekilde sıralanabilir:

- a) Bu araştırmanın temel amaçlarından biri, genel olarak kamu çalışanlarının ve hizmet alanların kamu yönetiminde karşılaşılan etik sorunlar konusundaki algı düzeyini ölçmek,
- b) Araştırmanın diğer bir amacı, kamu çalışanlarının ve hizmet alanların kamu yönetiminde görülen etik sorunların çözümüne dönük öneriler konusundaki tutumlarını ortaya koymak,
- c) Bu iki konuda kamu çalışanlarıyla hizmet alan vatandaşların tutumları arasında anlamlı bir fark olup olmadığını ortaya çıkarmaktır.

3.1.1.5. Araştırmanın Hipotezi

H1: Kamu sektöründe etik sorunlar vardır.

H2: Kamu sektöründe çalışanlarla hizmet alan vatandaşların etik sorunları algılama düzeyleri farklılık arz eder.

Bu hipotezimiz, üç alt başlıkta her soru grubu için ayrı ayrı değerlendirilecektir. Etik sorunların varlığı, nedenleri ve çözüm önerileriyle ilgili kamu çalışanlarıyla kamu çalışanı olmayanların tutumları arasında anlamlı fark olup olmadığı ortaya konmaya çalışılacaktır.

Ayrıca cinsiyet, yaş, eğitim durumu ve çalışma süresi gibi demografik değişkenler baz alınarak, ankete katılanların etik sorunların varlığı, nedenleri ve çözüm önerileri konusundaki tutumları arasında anlamlı bir fark olup olmadığı araştırılacaktır.

3.1.1.6. Araştırmanın Varsayımları

a) Dünyada birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamu yönetiminde etik sorunların çözülmesi konusunda kamuoyunda bir beklenti vardır.

b) Etik kavramı, toplumda genel olarak bilinmektedir ve araştırmada yer alan sorular, bilinçli bir şekilde cevaplandırılmıştır.

c) Araştırmada açıklanmaya çalışılan temel sayıtlılar ve uygulamalarla ilgili değişkenler, kamu yönetiminde etik sorunların ortaya konması için yeterlidir.

d) Görüşme yapılan kamu çalışanlarının ve hizmet alanların verdikleri cevaplar, onların gerçek algılarını yansıtmaktadır.

e) Erzurum Valiliği, Defterdarlık, Milli Eğitim, Nüfus Müdürlüğü gibi farklı birimlerden oluştuğu ve bu birimlerin hizmet alanları ve prosedürleri farklı olduğu halde, homojen bir yapı olarak öngörülmüştür.

3.1.1.7. Sınırlılıklar

a) Araştırma probleminin özünde insan ögesinin olmasına bağlı olarak, sosyal bilimlerde yapılan araştırmalarının genel sınırlılıkları bu araştırma için de geçerlidir.

b) Etik gibi soyut ve geniş bir alanı kapsayan bir konuda yapılacak her araştırmanın olduğu gibi, bu araştırmanın da zaman ve mekan yönünden sınırlılıkları vardır.

c) Toplanan sayısal verilerin güvenilirlik ve geçerliliği, veri toplamada kullanılan anket tekniğinin özellikleri ile sınırlıdır.

3.1.1.8. Tanımlar

Bu araştırmada geçen bazı kavramların tanımları şöyledir:

Etik: Bir insanın davranışları esnasında kullandığı ahlaki ilkeler bütünüdür (Meigs vd., 1995).

Kültür: Bireyin üyesi olduğu toplumdan öğrendiği ahlaki bilgi, gelenek, görenek ve davranış kalıpları bütünüdür (TDK, www.tdk.gov.tr).

Etik İklim: Etik içeriği olan tipik örgütsel uygulama ve işlemlere ilişkin hakim algılar ve etik kurallara ilişkin bireylerin genel algısıdır (Victor ve Cullen, 1988:101).

Liyakat: Bir kimsenin, kendisine iş verilmeye uygunluk, yaraşırılık durumudur (TDK, www.tdk.gov.tr).

Şeffaflık: Saydamlık (TDK, www.tdk.gov.tr), kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olmasıdır (DPT, 2007: 6).

3.1.1.9. Araştırmanın Yöntemi ve Modeli

Türk kamu yönetiminde var olan etik sorunlarla ilgili kamu çalışanlarının ve hizmet alanların tutumlarını ölçmeye yönelik bu araştırma, bir alan tarama araştırması olup, tarama modelinde desenlenmiştir. Tarama modeli, geçmişte veya halen mevcut bir durumu, var olduğu şekliyle betimlemeyi amaçlayan bir araştırma yaklaşımıdır (Karasar, 1998:77). Araştırmanın veri toplama aracı olan anketle toplanan sayısal verilerin çözümlenmesinde ise karşılaştırma türü ilişkisel tarama yöntemi kullanılmıştır.

3.1.1.10. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Araştırmanın evreni, Erzurum Valiliği'nde çalışan kamu görevlileri ve buradan hizmet alan vatandaşlardır. Erzurum Valilik binasında yer alan Defterdarlık, Milli Eğitim Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü gibi birimlerde çalışan kamu görevlileri ve bu birimlerde işlerini yürütmeye çalışan vatandaşlarla, anket uygulaması yapılabilmesi için görüşmeler yapılmıştır.

Anketin amacı ve içeriği hakkında açıklama yapılan kamu görevlilerinden bazıları, kurumlarında hiçbir sorunun olmadığını belirterek anketlerin uygulanmasını

reddederken; bazıları anketin içeriğinden rahatsızlık duymuşlar ve verdikleri cevapların kurum yöneticileri tarafından bilinmemesi garantisi istemişlerdir.

Çizelge 3.1. Çalışmanın Örneklemi

Sayı, Oran Demografik Faktörler	Değişkenler	Frekans	Yüzde (%)
Cinsiyet	Kadın	89	29,5
	Erkek	213	70,5
Yaş	18-24	43	14,2
	25-35	116	38,4
	36-45	88	29,1
	46 ve üzeri	55	18,2
Eğitim seviyesi	İlköğretim	65	21,5
	Lise	99	32,8
	Ön Lisans	52	17,2
	Lisans	78	25,8
	Yüksek Lisans ve Doktora	8	2,6
Çalışma süresi (yıl)	0-1	131	43,4
	2-5	64	21,2
	6-10	25	8,3
	10 yıl ve üzeri	82	27,2
Kamuda mı çalışıyorsunuz?	Evet	187	61,9
	Hayır	115	38,1
Toplam		302	100

Çalışmada, 213 erkek, 89 kadın olmak üzere toplam 302 kişi ankete cevap vermiştir. Bu kişilerden 187'si kamu çalışanıdır. Ankete katılanlardan 204 kişinin 25-45 yaş aralığında olduğunu görmekteyiz. Araştırmaya katılan kişilerin 99'u lise, 52'si yüksek okul, 78'i ise üniversite mezunudur. Çalışma süresi olarak da, 82 kişinin 10 yıl ve üzerinde çalıştığını görmekteyiz (Bkz. Çizelge 3.1).

3.1.1.11. Veri Toplama Aracı

Tüm analizler bilgisayarda SPSS for Windows 12.00 paket programı ile yapılmıştır. Ölçme aracının yapı iç geçerliğini belirlemek amacıyla Cronbach Alfa katsayısı hesaplanmış ve 0,86 olarak bulunmuştur. Madde-toplam puan analizleri ve eğer madde silinirse ölçeğin Cronbach Alfa katsayısı ne olacağına ilişkin değerlendirme analizleri yapılmıştır. Geliştirilen veri toplama aracı, uygulama yapılmadan önce (r) testi yöntemiyle sınanmıştır. Korelasyon katsayılarına göre güvenilir kabul edilmeyen iki soru ankette çıkarılmış ve diğer sorular güvenilir olarak kabul edilerek anket formu uygulanmıştır. Anket formu, Likert ölçeğine göre düzenlenmiştir.

3.1.1.12. Anket Sorularının Niteliği

Kullanılan anket formu, iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, 5 sorudan meydana gelmektedir ve ankete katılanların demografik özelliklerine ilişkin bazı sorular yer almaktadır.

İkinci bölümde ise 23 soru yer almaktadır. Bu sorulardan, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 ve 20. numaralı sorular Türk kamu yönetiminde görülen etik sorunların varlığına ilişkin ankete katılanların tutumlarının belirlenmesiyle ilgilidir. 13, 14, 15, 16, 17, 18 ve 19. numaralı sorular ise, Türkiye'de kamu sektöründe görülen etik olmayan davranışların nedenlerine ilişkin sorulardır. 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 ve 28. sorular, Türkiye'de kamu sektöründe görülen etik sorunların çözümüne ilişkin önerilerle ilgili sorulardır (Anket formu, EK-1'de sunulmuştur.).

3.1.1.13. Verilerin Toplanması

Verilerin toplanması için yazılı olarak hazırlanan anketler, Erzurum Valiliği'ne gidilerek, gerekli açıklamalar yapıldıktan sonra dağıtılmıştır. Bir süre sonra toplanan anketlerden değerlendirilmeye alınacaklar belirlendikten sonra toplanan sayısal verilerin işlenmesi, tablolaştırılması ve değerlendirilmesi SPSS paket programı kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Türk kamu yönetiminde etik sorunların varlığı, bu sorunların nedenleri ve bunların çözüm önerilerine ilişkin tutumları, örneklem grubundan sağlanan nicel verilere göre ölçülmüştür. Ortalamaların karşılaştırılmasında, 1'den 5'e kadar olan derecelendirme ölçeği beş eşit parçaya bölünerek her seçeneğe tekabül eden puan aralıkları ve puanların ifade ettiği algılama düzeyleri Çizelge 3.2.'de gösterilmiştir.

Çizelge 3.2. Puan aralıkları ve katılma düzeyleri

Seçenekler	Verilen Puanlar	Puan Aralığı	Katılma Düzeyi
Kesinlikle Katılmıyorum	1	1,000 – 1,799	Yüksek İtiraz
Katılmıyorum	2	1,800 – 2,599	Düşük İtiraz
Kararsızım	3	2,600 – 3,399	Nötr
Katılıyorum	4	3,400 – 4,199	Düşük Katılma
Kesinlikle Katılıyorum	5	4,200 – 5,000	Yüksek Katılma

3.1.2. Bulgular ve Yorumlar

Bu başlıkta, araştırma probleminin çözümlenmesi amacıyla toplanan verilerin işlenmesiyle elde edilen bulgulara ve bunların yorumlanmasına yer verilmiştir.

3.1.2.1. Ortalamalar

Örneklem grubunun bütününden sağlanan nicel verilerin aritmetik ortalama değerleri ve katılma düzeyleri Çizelge 3.3'te toplu halde gösterilmiştir. Bu ortalama değerler Çizelge 3.2'deki puan aralıklarına göre sınıflandırılmıştır. Ortalama değerlerden nötr olarak ifade edilen kararsızların da anketteki ifadelere kısmen katıldığı düşünülebilir.

Çizelge 3.3. Kamu Sektöründe Etik Sorunların Varlığı, Nedenleri ve Çözüm Önerilerine Katılma Düzeyi

Değişkenler	Ortalama	Katılma Düzeyi
Kamu çalışanları görevlerini yaparken hediye benzeri şeyleri kabul etmektedir.	2,431	Düşük itiraz
Kamu çalışanları adam ve akraba kayırma davranışında bulunmaktadır.	2,940	Nötr
Yolsuzluk ve rüşvet kamuda sık karşılaşılan bir durumdur.	2,785	Nötr
Kamu çalışanları görevini yaparken kişisel çıkar sağlanmaktadır.	2,623	Nötr
Kamu çalışanları kendisine sunulan kamu kaynaklarını amacı dışında kullanmaktadır.	2,795	Nötr
Kamu sektöründe işler siyasi baskıyla yürür.	2,987	Nötr
Kamuda çalışanlar işyerinde birbirlerine ve vatandaşa karşı dürüst ve saygılıdır.	1,887	Düşük İtiraz
Kamu çalışanlarının eğitim ve kültür düzeyi, etik sorunların ortaya çıkmasında etkilidir.	3,633	Düşük katılma
Kamu çalışanlarının maaşlarının yetersizliği, yolsuzluğun nedenlerindendir.	2,990	Nötr
Kamu sektöründe yöneticiler dürüst olsa astlar yolsuzluk yapamaz.	3,364	Nötr
Kamu sektöründe siyasetin etkili olması, etik olmayan davranışlara yol açar.	3,639	Düşük katılma
Vatandaşın hakkına razı olmaması, kamudaki yolsuzluğun nedenlerindendir.	3,030	Nötr
Toplumdaki etik kültür, etik sorunların oluşumunda etkilidir.	3,510	Düşük katılma
Toplumun zenginliği ve refahı, etik olmayan davranışların görülmesinde etkilidir.	3,348	Nötr
Kamuda üst yöneticiler, liyakate göre değil, siyasi referansa göre atanmaktadır.	3,573	Düşük Katılma
Okullarda ve kurumlarda verilecek etik eğitimi, etik kültürün oluşmasında ve etik olmayan davranışların azalmasında etkili olur.	3,801	Düşük katılma
Kurumlardaki etik komisyonların daha aktif çalışması, etik sorunların azalmasını sağlar.	3,702	Düşük katılma
Kamu sektöründe etik olmayan davranışların azalması için, cezalar daha caydırıcı olmalıdır.	3,864	Düşük katılma
Kamu sektöründe bürokrasinin (kırtasiyeciliğin) azalması, yolsuzluğu da azaltır.	3,331	Nötr
Kamu çalışanlarının maaşlarının artırılması, yolsuzluğu azaltır.	3,358	Nötr
Kamu sektöründe şeffaflığın artması, etik olmayan davranışların azalmasında etkilidir.	3,878	Düşük katılma
Etik olmayan davranışların azalması, yasama ve yargıda da etik kültürün oluşmasına bağlıdır.	3,729	Düşük katılma
Kamu sektöründe etik iklimin oluşması, toplumda etik kültürün gelişmesine bağlıdır.	3,715	Düşük katılma

Kamu çalışanları ve hizmet alanların tüm sorulara verdikleri cevapların genel ortalamasının 3,2570 olduğunu görmekteyiz. Ancak soruları nitelikleri itibariyle üç gruba ayırdığımızda, ankete katılanların her soru grubuna ilişkin verdikleri cevapların farklı ortalamaları olduğu görülmektedir.

Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara (ifadelere) ankete katılanların verdikleri cevapların genel ortalaması 2,7525 iken; etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara verdikleri cevapların ortalama değeri ise 3,3590 ve etik sorunların çözümüne ilişkin önerilerin yer aldığı 3. grup sorulara verdikleri cevapların ortalama değeri ise 3,6721'dir.

Bu sonuçlara göre ankete katılanların etik sorunların varlığına ilişkin tutumlarında kararsız oldukları görülmektedir. Etik sorunların nedenlerine ilişkin tutumlarında verdikleri cevapların ortalama değeri daha yüksek olsa da, kararsız değerler arasında kaldığı görülmektedir. Etik sorunların çözümüne ilişkin sorulara ise diğer soru setlerine göre daha fazla katıldıkları görülmektedir.

Soru grupları kendi içinde değerlendirildiğinde, etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorularda ankete katılanlar genel olarak;

- Kamuda üst yöneticilerin liyakate göre değil, siyasi referansa göre atandığını düşünmektedirler.
- Kamu çalışanlarının görevlerini yaparken hediye benzeri şeyleri kabul ettiklerine,
- Kamuda çalışanların, işyerinde birbirlerine ve vatandaşlara karşı dürüst ve saygılı olduklarına itiraz etmişlerdir.

Etik sorunların varlığına ilişkin diğer beş soru konusunda ise kararsız kalmışlardır. Buna göre ankete katılanlar;

- Kamu çalışanlarının adam ve akraba kayırma davranışında bulundukları,
- Yolsuzluk ve rüşvetin, kamuda sık karşılaşılan bir durum olduğu,
- Kamu çalışanlarının görevini yaparken kişisel çıkar sağladıkları,
- Kamu çalışanlarının kendisine sunulan kamu kaynaklarını amacı dışında kullandıkları,

— Kamu sektöründe işlerin siyasi baskıyla yürüdüğü, konularında kararsız kalmışlardır.

Çizelge 3.4'te 1. grup ifadelerine katılımcıların verdikleri cevapların tek tek ortalama değerleri yer almaktadır.

Çizelge 3.4. 1. Gruptaki İfadelerin Ortalama Değerleri

	Sayı	Minimum	Maksimum	Ortalama	Standart Sapma
SORU6	302	1,00	5,00	2,4305	1,29917
SORU7	302	1,00	5,00	2,9404	1,34304
SORU8	302	1,00	5,00	2,7848	1,25358
SORU9	302	1,00	5,00	2,6225	1,34308
SORU10	302	1,00	5,00	2,7947	1,37765
SORU11	302	1,00	5,00	2,9868	1,28620
SORU12	302	1,00	5,00	1,8874	0,87447
SORU20	302	1,00	5,00	3,5728	1,21439
Geçerli Sayı	302				

Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara bakıldığında, ankete katılanların genel olarak;

- Kamu çalışanlarının eğitim ve kültür düzeyinin, etik sorunların ortaya çıkmasında etkili olduğunu,
- Kamu sektöründe siyasetin etkili olmasının, etik olmayan davranışlara yol açtığını,
- Toplumdaki etik kültürün, etik sorunların oluşumunda etkili olduğunu düşündükleri görülmektedir.

Diğer yandan ankete katılanlar;

- Kamu çalışanlarının maaşlarının yetersizliğinin, yolsuzluğun nedenlerinden olduğu,
- Kamu sektöründe yöneticiler dürüst olsa, astların yolsuzluk yapamayacağı,
- Vatandaşın hakkına razı olmamasının, kamudaki yolsuzluğun nedenlerinden olduğu,

—Toplumun zenginliği ve refahının, etik olmayan davranışların görülmesinde etkili olduğu konularında kararsız kalmışlardır.

Çizelge 3.5’te 2. grupta yer alan her ifadeye katılımcıların verdikleri cevapların ortalamaları yer almaktadır.

Çizelge 3.5. 2. Gruptaki İfadelerin Ortalama Değerleri

	Sayı	Minimum	Maksimum	Ortalama	Standart Sapma
SORU13	302	1,00	5,00	3,6325	2,10852
SORU14	302	1,00	5,00	2,9901	1,31812
SORU15	302	1,00	5,00	3,3642	1,30922
SORU16	302	1,00	5,00	3,6391	1,18638
SORU17	302	1,00	5,00	3,0298	1,22912
SORU18	302	1,00	5,00	3,5099	1,00409
SORU19	302	1,00	5,00	3,3477	1,17631
Geçerli Sayı	302				

Etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin 3. gruptaki soruların ortalama değerlerine baktığımızda (Bkz. Çizelge 3.6.) ise ankete katılanlar;

- Okullarda ve kurumlarda verilecek etik eğitiminin, etik kültürün oluşmasında ve etik olmayan davranışların azalmasında etkili olacağını,
- Kurumlardaki etik komisyonların daha aktif çalışmasının, etik sorunların azalmasını sağlayacağını,
- Kamu sektöründe etik olmayan davranışların azalması için, cezaların daha caydırıcı olması gerektiğini,
- Kamu sektöründe şeffaflığın artmasının, etik olmayan davranışların azalmasında etkili olduğunu,
- Etik olmayan davranışların azalmasının, yasama ve yargıda da etik kültürün oluşmasına bağlı olduğunu,
- Kamu sektöründe etik iklimin oluşmasının, toplumda etik kültürün gelişmesine bağlı olduğunu düşünmektedirler.

Diğer yandan ankete katılanlar;

- Kamu sektöründe bürokrasinin (kırtasiyeciliğin) azalmasının, yolsuzluğu da azalttığı,
- Kamu çalışanlarının maaşlarının artırılmasının yolsuzluğu azaltacağı konularında kararsız kalmışlardır.

Çizelge 3.6. 3. Gruptaki İfadelerin Ortalama Değerleri

	Sayı	Minimum	Maksimum	Ortalama	Standart Sapma
SORU21	302	1,00	5,00	3,8013	1,04719
SORU22	302	1,00	5,00	3,7020	1,10146
SORU23	302	1,00	5,00	3,8642	1,24350
SORU24	302	1,00	5,00	3,3311	1,13957
SORU25	302	1,00	5,00	3,3576	1,30088
SORU26	302	1,00	5,00	3,8775	1,00243
SORU27	302	1,00	5,00	3,7285	,99790
SORU28	302	1,00	5,00	3,7152	1,07449
Geçerli Sayı	302				

Ankete katılanların etik sorunların varlığına ilişkin 1. gruptaki ifadelere karşı ya düşük itirazda bulundukları, ya da kararsız kaldıkları gözlenmiştir. Etik sorunların nedenleri ve çözüm önerilere ilişkin ifadelere ise genel olarak katıldıkları gözlenmiştir. Etik sorunların varlığı konusunda kararsız görünen katılımcıların, etik sorunların nedenleri ve çözüm önerileri konusunda belli tutumları olması kayda değerdir.

3.1.2.2. Kamuda Çalışma Durumuna Göre Yapılan Karşılaştırma

Ankete katılan 302 katılımcıdan 187'si kamu çalışanı olup, 115 kişi ise kamu çalışanı değildir. Oransal olarak değerlendirildiğinde ankete katılanların %61,9'u kamu çalışanı, %38,1'i ise kamu çalışanı değildir. Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara kamu çalışanlarının verdiği cevapların ortalaması 2,4973; kamu çalışanı olmayanların verdiği cevapların ortalaması ise 3,1674'tür.

Çizelge 3.7’de ankete katılanların kamuda çalışma durumuna göre her soruya verdikleri cevapların ortalaması yer almaktadır.

Çizelge 3.7. Kamuda Çalışma Durumuna Göre 1. Grup Sorular İçin Ortalama Tablosu

Kamu 1 Sivil 2		Sayı	Ortalama	Standart Sapma	Standart Hata Ortalaması
SORU6	1	187	2,1123	1,25004	,09141
	2	115	2,9478	1,21282	,11310
SORU7	1	187	2,6578	1,32002	,09653
	2	115	3,4000	1,25516	,11704
SORU8	1	187	2,5561	1,27457	,09321
	2	115	3,1565	1,12851	,10523
SORU9	1	187	2,2353	1,24358	,09094
	2	115	3,2522	1,26244	,11772
SORU10	1	187	2,3690	1,26903	,09280
	2	115	3,4870	1,26606	,11806
SORU11	1	187	2,7701	1,32615	,09698
	2	115	3,3391	1,13854	,10617
SORU12	1	187	1,6791	,81896	,05989
	2	115	2,2261	,85902	,08010
SORU20	1	187	3,5989	1,25063	,09146
	2	115	3,5304	1,15714	,10790

Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara uygulanan bağımsız örneklem t-testi sonuçlarına göre, kamu çalışanları ile kamu çalışanı olmayan hizmet alan vatandaşların etik sorunların varlığına ilişkin tutumlarında anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Tek tek sorular incelendiğinde ise “Kamuda üst yöneticiler, liyakate göre değil, siyasi referansa göre atanmaktadır.” ifadesi dışındaki tüm sorulara verilen cevaplar için, kamu çalışanlarıyla hizmet alan vatandaşların tutumları arasında anlamlı fark olduğu görülmektedir. Bu sonuçlara göre kamu çalışanlarının etik sorunların varlığına ilişkin tutumlarının, kamu çalışanı olmayanlara göre daha negatif olduğu, etik sorunların olmadığı yönünde görüş belirttikleri görülmektedir.

Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara kamu çalışanlarının verdiği cevapların ortalaması 3,3995; kamu çalışanı olmayanların verdiği cevapların ortalaması

ise 3,2932'dir. Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara uygulanan bağımsız örneklem t-testi sonuçlarına göre, kamu çalışanları ile hizmet alan vatandaşlar arasında etik sorunların nedenlerine ilişkin tutumlarında anlamlı bir fark olmadığı tespit edilmiştir. Sadece “Kamu çalışanlarının maaşlarının yetersizliği, yolsuzluğun nedenlerindendir.” önermesine kamu çalışanlarıyla hizmet alan vatandaşların verdiği cevaplar arasında anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu önermeye kamu çalışanları daha yüksek oranda katılım göstermişlerdir.

Çizelge 3.8. Kamuda Çalışma Durumuna Göre 2. Grup Sorular İçin Ortalama Tablosu

Kamu 1 Sivil 2		Sayı	Ortalama	Standart Sapma	Standart Hata Ortalaması
SORU13	1	187	3,4866	1,16101	,08490
	2	115	3,8696	3,07372	,28663
SORU14	1	187	3,1765	1,41265	,10330
	2	115	2,6870	1,08713	,10138
SORU15	1	187	3,3262	1,39334	,10189
	2	115	3,4261	1,16273	,10843
SORU16	1	187	3,7273	1,21613	,08893
	2	115	3,4957	1,12682	,10508
SORU17	1	187	3,0695	1,24886	,09133
	2	115	2,9652	1,19891	,11180
SORU18	1	187	3,5668	,99977	,07311
	2	115	3,4174	1,00858	,09405
SORU19	1	187	3,4439	1,13156	,08275
	2	115	3,1913	1,23470	,11514

Etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara kamu çalışanlarının verdiği cevapların ortalaması 3,7433; kamu çalışanı olmayanların verdiği cevapların ortalaması ise 3,5565'tir. Etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara uygulanan bağımsız örneklem t-testi sonuçlarına göre, kamu çalışanları ile hizmet alan vatandaşların etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin tutumlarında anlamlı bir fark olmadığı tespit edilmiştir.

Çizelge 3.9. Kamuda Çalışma Durumuna Göre 3. Grup Sorular İçin Ortalama Tablosu

Kamu 1 Sivil 2		Sayı	Ortalama	Standart Sapma	Standart Hata Ortalaması
SORU21	1	187	3,8182	1,08216	,07914
	2	115	3,7739	,99173	,09248
SORU22	1	187	3,7005	1,13410	,08293
	2	115	3,7043	1,05110	,09802
SORU23	1	187	3,6845	1,24948	,09137
	2	115	4,1565	1,18167	,11019
SORU24	1	187	3,4332	1,15915	,08477
	2	115	3,1652	1,09168	,10180
SORU25	1	187	3,6524	1,29184	,09447
	2	115	2,8783	1,17090	,10919
SORU26	1	187	4,0000	,98919	,07234
	2	115	3,6783	,99603	,09288
SORU27	1	187	3,8556	1,01362	,07412
	2	115	3,5217	,93984	,08764
SORU28	1	187	3,8021	1,04130	,07615
	2	115	3,5739	1,11655	,10412

Sorulara tek tek bakıldığında ise kamu çalışanlarıyla kamu çalışanı olmayanların verdiği cevaplar karşılaştırıldığında, 23, 24, 25, 26 ve 27. sorulara verilen cevaplar için iki grup arasında anlamlı fark olduğu görülmektedir. Bu sorulardan 23. soru olan “Kamu sektöründe etik olmayan davranışların azalması için, cezaların daha caydırıcı olması gerekir.” önermesine kamu çalışanı olmayanların daha fazla katıldığı görülürken, 24, 25, 26 ve 27. sorulara kamu çalışanlarının daha fazla katıldığı görülmektedir.

Kamu çalışanları, “Kamu sektöründe bürokrasinin(kırtasiyeciliğin) azalması, yolsuzluğu da azaltır.”, “Kamu çalışanlarının maaşlarının arttırılması yolsuzluğu azaltır.”, “Kamu sektöründe şeffaflığın artması, etik olmayan davranışların azalmasında etkilidir.”, “Etik olmayan davranışların azalması, yasama ve yargıda da etik kültürün oluşmasına bağlıdır.” önermelerine kamu çalışanı olmayanlara göre daha yüksek oranda katılmışlardır.

Kamu çalışanlarının etik sorunların varlığına ilişkin sorulara verdikleri cevapların, kamu çalışanı olmayanların verdikleri cevaplarla anlamlı ölçüde farklı olduğu görülmektedir. Etik sorunların nedenleri ve çözüm önerileri konusunda ise t-testi sonuçlarına göre kamu çalışanlarıyla kamu çalışanı olmayanların tutumları arasında anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir.

Araştırmanın başlangıcında yer alan hipotezlerimizden “Kamu sektöründe çalışanlarla hizmet alan vatandaşların etik sorunları algılama düzeyleri farklılık arz eder.” önermesi etik sorunların varlığıyla ilgili olarak doğrulanmaktadır.

3.1.2.3. Demografik Özelliklere Göre Yapılan Karşılaştırmalar

3.1.2.3.1. Cinsiyete Göre Dağılım

Araştırmamıza katılan toplam 302 katılımcıdan 213’ü erkek, 89 katılımcı ise kadındır. Oran olarak bakıldığında katılımcıların %70.5’i erkek, % 29.5’i ise kadındır.

Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara kadınların verdiği cevapların ortalaması 2,7991 iken, erkeklerin verdiği cevapların ortalaması ise 2,7330’dur. Cinsiyet değişkeni baz alınarak yapılan t-testi sonuçlarına göre etik sorunların varlığına ilişkin sorulara erkeklerin verdiği cevaplarla, kadınların verdiği cevaplar arasında anlamlı bir fark olmadığı saptanmıştır.

Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara kadınların verdiği cevapların ortalaması 3,4462 iken, erkeklerin verdiği cevapların ortalaması ise 3,3226’dır. Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara cinsiyet değişkeni baz alınarak yapılan bağımsız örneklem t-testi sonuçlarına göre, erkekler ile kadınların verdiği cevaplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ortaya çıkmıştır. T testi sonuçlarına göre sadece 13. soru olan “Kamu çalışanlarının eğitim ve kültür düzeyi, etik sorunların ortaya çıkmasında etkilidir.” önermesine erkeklerin verdiği cevaplarla, kadınların verdiği cevaplar arasında anlamlı bir fark olduğu saptanmıştır. Bu önermeye kadınların verdiği cevapların ortalaması 4,0225 iken, erkeklerin verdiği cevap ortalaması 3,4695’dir. Kadınlar bu önermeye erkeklere oranla daha yüksek düzeyde katılmaktadırlar. Çizelge 3.10’da cinsiyet durumuna göre 2. grup sorulara uygulanan t testi verileri sunulmuştur.

Çizelge 3.10. Cinsiyete Göre 2. Grup Soruların Ortalamalarının Karşılaştırılması

	Cinsiyet	N	Ortalama	t	p
SORU 13	Kadın	89	4,0225	2,089	0,038*
	Erkek	213	3,4695		
SORU 14	Kadın	89	2,9326	-,489	0,625
	Erkek	213	3,0141		
SORU 15	Kadın	89	3,3371	-,233	0,816
	Erkek	213	3,3756		
SORU 16	Kadın	89	3,7303	0,864	0,388
	Erkek	213	3,6009		
SORU 17	Kadın	89	2,9551	-,683	0,495
	Erkek	213	3,0610		
SORU 18	Kadın	89	3,6292	1,336	0,183
	Erkek	213	3,4601		
SORU 19	Kadın	89	3,5169	1,620	0,106
	Erkek	213	3,2770		

*p<0,05

Etik sorunlara yönelik çözüm önerileri konusundaki 3.grup sorulara kadınların verdiği cevapların ortalaması 3,6643 iken, erkeklerin verdiği cevapların ortalaması ise 3,6754'tür. SPSS programı kullanılarak yapılan bağımsız örneklem t testi sonuçlarına göre erkeklerle kadınların 3. grup sorulara verdikleri cevaplar arasında genel olarak anlamlı bir fark olmadığı görülmektedir. Sadece 23. ve 25. sorulara verilen cevaplar arasında anlamlı bir fark vardır. “Kamu sektöründe etik olmayan davranışların azalması için, cezaların daha caydırıcı olması gerektiği” önermesine kadınlar daha yüksek oranda katılırken, “Kamu çalışanlarının maaşlarının arttırılmasının yolsuzluğu azaltacağı”

önermesine erkekler daha yüksek oranda katılmaktadır. Etik sorunların çözümüne yönelik ifadelerin yer aldığı 3. grup sorulara cinsiyete göre verilen cevapların ortalama değerleri ve t testi sonuçları Çizelge 3.11’de gösterilmiştir.

Çizelge 3.11. Cinsiyete Göre 3. Grup Soruların Ortalamalarının Karşılaştırılması

	Cinsiyet	N	Ortalama	t	p
SORU 21	Kadın	89	3,8315	0,323	0,747
	Erkek	213	3,7887		
SORU 22	Kadın	89	3,7640	0,632	0,528
	Erkek	213	3,6761		
SORU 23	Kadın	89	4,0899	2,049	0,041*
	Erkek	213	3,7700		
SORU 24	Kadın	89	3,3146	-,163	0,871
	Erkek	213	3,3380		
SORU 25	Kadın	89	3,1011	-2,229	0,027*
	Erkek	213	3,4648		
SORU 26	Kadın	89	3,8427	-,389	0,697
	Erkek	213	3,8920		
SORU 27	Kadın	89	3,6854	-,484	0,628
	Erkek	213	3,7465		
SORU 28	Kadın	89	3,6854	-,311	0,756
	Erkek	213	3,7277		

*p<0,05

3.1.2.3.2. Yaşa Göre Dağılım

Anket çalışmamıza katılan 302 kişiden 43 katılımcı 18-24 yaş arasında; 116 katılımcı 25-35 yaş arasında; 88 katılımcı 36-45 yaş arasında ve 55 katılımcı ise 46 yaş ve üzerindedir. Oran olarak bakıldığında %38,4 ile 25-35 yaş arası katılımcıların başı çektiği görülmektedir. 36-45 yaş arası katılımcıların %29,1 olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.12. 1. Grup Sorulara Yaş Gruplarına Göre Tek Yönlü Varyans Analizi

		Kareler Toplamı	S. Derecesi	Ortalama Kare	F Testi	Önem D.
SORU6	Gruplar Arası	8,574	3	2,858	1,705	,166
	Grup İçi	499,466	298	1,676		
	Toplam	508,040	301			
SORU7	Gruplar Arası	8,067	3	2,689	1,498	,215
	Grup İçi	534,861	298	1,795		
	Toplam	542,927	301			
SORU8	Gruplar Arası	7,716	3	2,572	1,647	,179
	Grup İçi	465,294	298	1,561		
	Toplam	473,010	301			
SORU9	Gruplar Arası	12,291	3	4,097	2,301	,077
	Grup İçi	530,676	298	1,781		
	Toplam	542,967	301			
SORU10	Gruplar Arası	21,207	3	7,069	3,830	,010
	Grup İçi	550,064	298	1,846		
	Toplam	571,272	301			
SORU11	Gruplar Arası	2,838	3	,946	,569	,636
	Grup İçi	495,109	298	1,661		
	Toplam	497,947	301			
SORU12	Gruplar Arası	3,781	3	1,260	1,659	,176
	Grup İçi	226,391	298	,760		
	Toplam	230,172	301			
SORU20	Gruplar Arası	,215	3	,072	,048	,986
	Grup İçi	443,682	298	1,489		
	Toplam	443,897	301			

Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara 18-24 yaş arası olanların verdiği cevapların ortalaması 3,0349 iken; 25-35 yaş arası olanların verdiği cevapların ortalaması 2,7532; 36-45 yaş arası olanların verdiği cevapların ortalaması 2,6662; 46 yaş ve üzeri olanların verdiği cevap ortalaması ise 2,6682'dir. Yaş grupları baz alınarak yapılan tek yönlü varyans analizinde, yaş grupları arasında 1. grup sorular için anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir (Çizelge 3.12).

Sorular Tukey çoklu karşılaştırma analiziyle tek tek incelendiğinde, 9. soruda 18-24 yaş grubu ile 36-45 yaş grubunun verdiği cevaplar arasında anlamlı bir farkın olduğu ($p=0,046$); 10. soruda ise 18-24 yaş grubu ile diğer tüm grupların verdiği cevaplar arasında anlamlı bir fark olduğu görülmektedir (18-24 yaşla diğer yaş grupları arası p değeri sırasıyla 25-35 yaş grubu ile 0,014; 36-45 yaş grubu ile 0,010; 46 yaş ve üzeri ile 0,042). Diğer sorular için yaş grupları arasında anlamlı bir fark yoktur.

Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara 18-24 yaş arası olanların verdiği cevapların ortalaması 3,1827 iken; 25-35 yaş arası olanların verdiği cevapların ortalaması 3,4076; 36-45 yaş arası olanların verdiği cevapların ortalaması 3,3798; 46 yaş ve üzeri olanların verdiği cevapların ortalaması ise 3,3610'dir.

Etik sorunların nedenleri konusunda 18-24 yaş arası katılımcıların diğer gruplara göre ifadelere daha düşük düzeyde katıldıkları görülmektedir. Ancak Çizelge 3.13.'de görüldüğü gibi tek yönlü varyans analizi sonuçlarına göre, etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara verilen cevaplarda yaş grupları arasında anlamlı bir fark yoktur.

Tek tek sorular Tukey çoklu karşılaştırma analizine göre değerlendirildiğinde, sadece 19. soru olarak yöneltilen "Toplumun zenginliği ve refahı, etik olmayan davranışların görülmesinde etkilidir." önermesine 18-24 yaş grubunda olanların verdiği cevapların, 36-45 yaş ve 46 yaş ve üzeri grupların verdiği cevaplarla anlamlı derecede farklı olduğu görülmektedir. Önemlilik durumu dikkate alındığında 18-24 yaş grubu ile 36-45 yaş arası grubunun verdiği cevaplar arasında $p=0,020$; 46 yaş ve üzeri grubunun verdiği cevaplar arasında $p=0,016$ olduğu görülmektedir ($p<0,05$).

Çizelge 3.13. 2. Grup Sorulara Yaş Gruplarına Göre Tek Yönlü Varyans Analizi

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Ortalama Kare	F Testi	Önemlilik Durumu
SORU13	Gruplar Arası	11,766	3	3,922	,881	,451
	Grup İçi	1326,436	298	4,451		
	Toplam	1338,202	301			
SORU14	Gruplar Arası	4,197	3	1,399	,804	,493
	Grup İçi	518,774	298	1,741		
	Toplam	522,970	301			
SORU15	Gruplar Arası	9,038	3	3,013	1,771	,153
	Grup İçi	506,896	298	1,701		
	Toplam	515,934	301			
SORU16	Gruplar Arası	2,571	3	,857	,606	,611
	Grup İçi	421,088	298	1,413		
	Toplam	423,659	301			
SORU17	Gruplar Arası	4,309	3	1,436	,950	,417
	Grup İçi	450,422	298	1,511		
	Toplam	454,732	301			
SORU18	Gruplar Arası	2,788	3	,929	,921	,431
	Grup İçi	300,682	298	1,009		
	Toplam	303,470	301			
SORU19	Gruplar Arası	14,590	3	4,863	3,606	,014
	Grup İçi	401,903	298	1,349		
	Toplam	416,493	301			

Etik sorunların çözümüne ilişkin 3. grup sorulara 18-24 yaş arasındakilerin verdiği cevapların ortalaması 3,6075 iken; 25-35 yaş arasındakilerin verdiği cevapların ortalaması 3,6993; 36-45 yaş arasındakilerin verdiği cevapların ortalaması 3,7102; 46 yaş ve üzerindekiilerin verdiği cevapların ortalaması ise 3,6045'tir. Etik sorunların

çözüm önerileri konusunda yaş gruplarının verdiği cevapların ortalama değerlerinin birbirine yakın olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.14. 3.Grup Sorulara Yaş Gruplarına Göre Tek Yönlü Varyans Analizi

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Ortalama Kare	F Testi	Önemlilik Durumu
SORU21	Gruplar Arası	1,030	3	,343	,311	,818
	Grup İçi	329,050	298	1,104		
	Toplam	330,079	301			
SORU22	Gruplar Arası	3,766	3	1,255	1,035	,377
	Grup İçi	361,412	298	1,213		
	Toplam	365,179	301			
SORU23	Gruplar Arası	7,689	3	2,563	1,669	,174
	Grup İçi	457,745	298	1,536		
	Toplam	465,434	301			
SORU24	Gruplar Arası	6,225	3	2,075	1,607	,188
	Grup İçi	384,663	298	1,291		
	Toplam	390,887	301			
SORU25	Gruplar Arası	16,133	3	5,378	3,249	,022
	Grup İçi	493,244	298	1,655		
	Toplam	509,377	301			
SORU26	Gruplar Arası	9,833	3	3,278	3,338	,020
	Grup İçi	292,634	298	,982		
	Toplam	302,467	301			
SORU27	Gruplar Arası	,841	3	,280	,279	,840
	Grup İçi	298,894	298	1,003		
	Toplam	299,735	301			
SORU28	Gruplar Arası	3,628	3	1,209	1,048	,372
	Grup İçi	343,882	298	1,154		
	Toplam	347,510	301			

Çizelge 3.14’te tek yönlü varyans analizi sonuçları, etik sorunların çözümüne yönelik öneriler konusunda yaş grupları arasında anlamlı bir fark olmadığını ortaya koymaktadır. Ancak tek tek sorular incelendiğinde 25. ve 26. sorulara verilen cevaplarda yaş grupları arasında anlamlı bir fark olduğu görülmektedir.

“Kamu çalışanlarının maaşlarının arttırılmasının yolsuzluğu azaltacağı” önermesine, yaş arttıkça daha yüksek oranda katılım görülmektedir. 18-24 yaş grubu bu

soruya 3,0465 puan ortalaması verirken, 46 yaş ve üzeri yaş grubunun 3,7273 puan ortalaması verdiği görülmektedir. Bu iki yaş grubunun verdiği cevaplar arasında $p=0,048$ önem derecesinde anlamlı bir fark olduğu tespit edilmiştir. “Kamu sektöründe şeffaflığın artmasının, etik olmayan davranışların azalmasında etkilidir” önermesine ise 18-24 yaş grubu daha düşük katılım gösterirken, 36-45 yaş grubunun en yüksek katılımı gösterdiği görülmektedir.

3.1.2.3.3. Eğitim Durumuna Göre Dağılım

Anket çalışmamıza katılan 302 katılımcıdan 65 kişi ilköğretim mezunu, 99 kişi lise mezunu, 52 kişi ön lisans mezunu, 78 kişi lisans mezunu ve 8 kişi yüksek lisans ya da doktora eğitim düzeyindedir.

Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara ilköğretim mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 3,0307 iken; lise mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 2,7866; ön lisans mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 2,7091; lisans mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 2,5160; yüksek lisans-doktora mezunlarının verdiği cevapların ortalaması ise 2,6562’dir. Tek yönlü varyans analizine göre etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara eğitim düzeyi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olduğu, eğitim düzeyi düşük olanların etik sorunların varlığına ilişkin sorulara daha yüksek oranda katılım gösterdikleri tespit edilmiştir.

Sorular tek tek ele alındığında ise, Çizelge 3.15’te görüldüğü üzere 6., 7. ve 11. sorulara ankete katılanların eğitim düzeyi baz alındığında verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olmadığı (bu üç soru için önemlilik durumu $p<0,05$ gerçekleşmediği için), 1. gruptaki diğer 5 soruya verdikleri cevaplar için eğitim düzeyi grupları arasında anlamlı farkın olduğu ($p<0,05$) tespit edilmiştir. “Kamu çalışanlarının görevlerini yaparken hediye ve benzeri şeyleri kabul ettikleri”, “Kamu çalışanlarının adam ve akraba kayırma davranışında bulunmakta oldukları”, “Kamu sektöründe işlerin siyasi baskıyla yürüdüğü” konularında eğitim düzeyi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir fark olmadığı tespit edilmiştir.

Tukey çoklu karşılaştırma analizi sonuçlarına göre; 8, 9, 10 ve 12. sorularda ilköğretim mezunlarıyla, lisans mezunlarının verdiği cevaplar arasında anlamlı fark olduğu görülmektedir. Ayrıca 9. soruda ilköğretim mezunlarıyla ön lisans mezunları, 12. soruda ise ilköğretim mezunlarıyla, lise ve ön lisans mezunlarının anlamlı ölçüde

farklı cevaplar verdiği tespit edilmiştir. 20. soru olan “Kamuda üst yöneticiler, liyakate göre değil, siyasi referansa göre atanmaktadır.” ibaresine ise lise mezunlarıyla, ön lisans ve lisans mezunları anlamlı ölçüde farklı cevaplar vermiştir. Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara verilen cevaplar arasında eğitim düzeyleri açısından tespit edilen anlamlı farkın ilköğretim mezunlarından kaynaklandığı görülmektedir.

Çizelge 3.15. Eğitim Düzeyi İçin 1. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Ortalama Kare	F Testi	Önemlilik Durumu
SORU6	Gruplar Arası	8,766	4	2,191	1,304	,269
	Grup İçi	499,274	297	1,681		
	Toplam	508,040	301			
SORU7	Gruplar Arası	10,467	4	2,617	1,460	,215
	Grup İçi	532,460	297	1,793		
	Toplam	542,927	301			
SORU8	Gruplar Arası	15,983	4	3,996	2,597	,037
	Grup İçi	457,027	297	1,539		
	Toplam	473,010	301			
SORU9	Gruplar Arası	31,184	4	7,796	4,524	,001
	Grup İçi	511,783	297	1,723		
	Toplam	542,967	301			
SORU10	Gruplar Arası	38,473	4	9,618	5,362	,000
	Grup İçi	532,798	297	1,794		
	Toplam	571,272	301			
SORU11	Gruplar Arası	11,288	4	2,822	1,722	,145
	Grup İçi	486,659	297	1,639		
	Toplam	497,947	301			
SORU12	Gruplar Arası	15,966	4	3,991	5,534	,000
	Grup İçi	214,207	297	,721		
	Toplam	230,172	301			
SORU20	Gruplar Arası	20,463	4	5,116	3,588	,007
	Grup İçi	423,434	297	1,426		
	Toplam	443,897	301			

Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara ilköğretim mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 3,2175 iken; lise mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 3,2727; ön lisans mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 3,3736; lisans mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 3,5915; Yüksek Lisans-Doktora mezunlarının verdiği cevapların ortalaması ise 3,2143'tür.

Çizelge 3.16. Eğitim Düzeyi İçin 2. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Ortalama Kare	F Testi	Önemlilik Durumu
SORU13	Gruplar Arası	2,811	4	,703	,156	,960
	Grup İçi	1335,391	297	4,496		
	Toplam	1338,202	301			
SORU14	Gruplar Arası	11,359	4	2,840	1,649	,162
	Grup İçi	511,611	297	1,723		
	Toplam	522,970	301			
SORU15	Gruplar Arası	2,872	4	,718	,416	,797
	Grup İçi	513,062	297	1,727		
	Toplam	515,934	301			
SORU16	Gruplar Arası	22,991	4	5,748	4,261	,002
	Grup İçi	400,668	297	1,349		
	Toplam	423,659	301			
SORU17	Gruplar Arası	8,909	4	2,227	1,484	,207
	Grup İçi	445,823	297	1,501		
	Toplam	454,732	301			
SORU18	Gruplar Arası	19,056	4	4,764	4,975	,001
	Grup İçi	284,414	297	,958		
	Toplam	303,470	301			
SORU19	Gruplar Arası	9,051	4	2,263	1,649	,162
	Grup İçi	407,442	297	1,372		
	Toplam	416,493	301			

Çizelge 3.16’da eğitim düzeyi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara eğitim düzeyi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir. Tek tek sorular incelendiğinde 16. soru olan “Kamu sektöründe siyasetin etkili olması, etik olmayan davranışlara yol açar.” ve 18. soru olan “Toplumdaki etik kültürü, etik sorunların oluşumunda belirleyicidir.” ifadelerine eğitim düzeyine göre farklı cevaplar verildiği tespit edilmiştir. Bu iki soru için eğitim düzeyi grupları arasında anlamlı fark vardır. Bu fark 16. soru için lisans mezunlarıyla, ilköğretim ve lise mezunları arasında, 18. soru içinse lisans mezunlarıyla, ilköğretim, lise ve ön lisans mezunları arasındadır. Bu iki ifadeye lisans mezunları diğer eğitim düzeyi gruplarına göre daha çok katılmışlardır.

Etik sorunlara çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara ilköğretim mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 3,5346; lise mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 3,5505; ön lisans mezunlarının verdiği cevapların ortalaması 3,7860; lisans mezunlarının verdiği cevap ortalaması 3,8798; yüksek lisans-doktora mezunlarının verdiği cevapların ortalaması ise 3,6721’dir.

Etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin sorulara verilen cevaplar irdelendiğinde, eğitim düzeyi yüksek olanların verdikleri cevapların ortalamasının daha yüksek olduğu görülmektedir. Çizelge 3.17’de eğitim düzeyi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara eğitim düzeyi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olduğu görülmektedir. Özellikle lisans mezunlarının verdiği cevapların ortalamasının diğer gruplardan daha yüksek olduğu görülmektedir.

Tek tek sorular ele alındığında ise eğitim düzeyine göre 21, 22, 23 ve 24. sorulara verilen cevaplar arasında anlamlı bir fark olmadığı, 25, 26, 27 ve 28. sorulara verilen cevaplar arasında ise anlamlı fark olduğu görülmektedir. 25. soru olan “Kamu çalışanlarının maaşlarının arttırılması, yolsuzluğu azaltır.” ibaresine ilköğretim mezunlarıyla, ön lisans ve lisans mezunlarının verdikleri cevaplar anlamlı ölçüde farklıdır. İlköğretim mezunları bu ifadeye daha düşük katılım göstermişlerdir.

26. soru olan “Kamu sektöründe şeffaflığın artması, etik olmayan davranışların azalmasında etkilidir.” ibaresine lisans mezunlarının verdiği cevaplarla, ilköğretim ve

lise mezunlarının verdiği cevaplar arasında anlamlı ölçüde fark olduğu tespit edilmiştir. 27. soru olan “Etik olmayan davranışların azalması, yasama ve yargıda da etik kültürün oluşmasına bağlıdır.” ibaresine verilen cevaplar için de lisans mezunlarıyla, ilköğretim, lise ve ön lisans mezunları arasında anlamlı fark vardır. 28. soru olan “Kamu sektöründe etik iklimin oluşması, toplumda etik kültürün gelişmesine bağlıdır.” ibaresine lisans mezunlarının verdiği cevaplarla, lise mezunlarının verdiği cevaplar arasında anlamlı fark vardır. Tespit edilen anlamlı farkın lisans mezunlarının verdikleri cevaplardan kaynaklandığı görülmektedir. Anlamlı farkın tespit edildiği ifadelerle lisans mezunları daha çok katılmışlardır.

Çizelge 3.17. Eğitim Düzeyi İçin 3. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Ortalama Kare	F Testi	Önemlilik Durumu
SORU21	Gruplar Arası	6,839	4	1,710	1,571	,182
	Grup İçi	323,241	297	1,088		
	Toplam	330,079	301			
SORU22	Gruplar Arası	4,763	4	1,191	,981	,418
	Grup İçi	360,416	297	1,214		
	Toplam	365,179	301			
SORU23	Gruplar Arası	3,594	4	,898	,578	,679
	Grup İçi	461,840	297	1,555		
	Toplam	465,434	301			
SORU24	Gruplar Arası	10,969	4	2,742	2,144	,075
	Grup İçi	379,919	297	1,279		
	Toplam	390,887	301			
SORU25	Gruplar Arası	34,212	4	8,553	5,346	,000
	Grup İçi	475,166	297	1,600		
	Toplam	509,377	301			
SORU26	Gruplar Arası	21,112	4	5,278	5,571	,000
	Grup İçi	281,355	297	,947		
	Toplam	302,467	301			
SORU27	Gruplar Arası	14,970	4	3,743	3,903	,004
	Grup İçi	284,765	297	,959		
	Toplam	299,735	301			
SORU28	Gruplar Arası	17,207	4	4,302	3,868	,004
	Grup İçi	330,303	297	1,112		
	Toplam	347,510	301			

Ankete katılanların eğitim düzeyi dikkate alındığında, etik sorunların varlığına ilişkin sorulara eğitim düzeyi düşük olanların daha yüksek puan verdikleri; etik sorunların çözüm önerileri konusundaki sorulara ise eğitim düzeyi yüksek olanların daha yüksek puan verdikleri görülmektedir. Buna karşın etik sorunların nedenlerine ilişkin sorularla ilgili ise eğitim düzeylerine göre anlamlı bir fark olmadığı tespit edilmiştir.

3.1.2.3.4. Çalışma Süresine Göre Dağılım

Çalışma süresine göre katılımcılar değerlendirildiğinde, ankete katılan 302 katılımcıdan 131 kişi 1 yıl ve daha az çalışma süresine; 64 kişi 2-5 yıl arası çalışma süresine; 25 kişi 6-10 yıl arası çalışma süresine ve 82 kişi 10 yıl ve üzeri çalışma süresine sahiptir.

Oransal olarak bakıldığında ankete katılanların %43,4'ünün 1 yıl ve daha az çalışma süresine sahip olduğunu; %21,2'sinin 2-5 yıl arası çalışma süresi olduğunu; %8,3'ünün 6-10 yıl arası çalışma süresi olduğunu ve %27,2'sinin 10 yıl ve üzeri çalışma süresi olduğunu görmekteyiz.

Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara 0-1 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması 3,0477 iken; 2-5 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması 2,5859; 6-10 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması 2,6450; 10 yıl üzeri çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması ise 2,4436'dır. Bu ortalama değerlerine bakıldığında, çalışma süresi az olanların etik sorunların varlığına ilişkin daha güçlü tutumları olduğu görülmektedir. Çalışma süresi fazla olan görece tecrübeli kamu çalışanlarının etik sorunların varlığını yadsıma eğiliminde olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.18'de çalışma süresi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara çalışma süresi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olduğu görülmektedir. Sorular tek tek ele alındığında 20. soru olan "Kamuda üst yöneticiler, liyakate göre değil, siyasi referansa göre atanmaktadır." ifadesi dışındaki tüm sorulara, çalışma süresine göre verilen cevaplar arasında anlamlı fark vardır.

Çizelge 3.18. Çalışma Süresi İçin 1. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Ortalama Kare	F Testi	Önemlilik Durumu
SORU6	Gruplar Arası	26,853	3	8,951	5,543	,001
	Grup İçi	481,186	298	1,615		
	Toplam	508,040	301			
SORU7	Gruplar Arası	30,743	3	10,248	5,962	,001
	Grup İçi	512,184	298	1,719		
	Toplam	542,927	301			
SORU8	Gruplar Arası	24,065	3	8,022	5,325	,001
	Grup İçi	448,945	298	1,507		
	Toplam	473,010	301			
SORU9	Gruplar Arası	61,386	3	20,462	12,662	,000
	Grup İçi	481,581	298	1,616		
	Toplam	542,967	301			
SORU10	Gruplar Arası	52,979	3	17,660	10,154	,000
	Grup İçi	518,293	298	1,739		
	Toplam	571,272	301			
SORU11	Gruplar Arası	13,792	3	4,597	2,830	,039
	Grup İçi	484,155	298	1,625		
	Toplam	497,947	301			
SORU12	Gruplar Arası	21,838	3	7,279	10,412	,000
	Grup İçi	208,334	298	,699		
	Toplam	230,172	301			
SORU20	Gruplar Arası	6,073	3	2,024	1,378	,250
	Grup İçi	437,824	298	1,469		
	Toplam	443,897	301			

6, 7, 8, 9 ve 12. sorulara 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanların verdiği cevaplarla, 2-5 yıl çalışma süresi olanların ve 10 yıl ve üzeri çalışma süresi olanların verdiği cevaplar arasında anlamlı fark olduğu tespit edilmiştir. 10. soruya 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanların verdiği cevaplarla, diğer tüm grupların verdiği cevaplar

arasında; 11. soruya ise 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanların verdiği cevaplarla 10 yıl ve üzeri çalışma süresi olanların verdiği cevaplar arasında anlamlı fark olduğu tespit edilmiştir. Görüldüğü gibi anlamlı fark, ağırlıklı olarak 1 yıl ve daha az çalışma süresine sahip olanların verdikleri cevaplardan kaynaklanmaktadır. 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanlar, etik sorunların mevcudiyetine ilişkin ifadelerle diğer gruplara göre daha çok katılmışlardır.

Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara 0-1 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması 3,2879; 2-5 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması 3,4219; 6-10 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması 3,5600; 10 yıl üzeri çalışma süresi olanların verdiği cevap ortalaması ise 3,3623'tür.

Çizelge 3.19. Çalışma Süresi İçin 2. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Ortalama Kare	F Testi	Önemlilik Durumu
SORU13	Gruplar Arası	7,243	3	2,414	,541	,655
	Grup İçi	1330,959	298	4,466		
	Toplam	1338,202	301			
SORU14	Gruplar Arası	20,038	3	6,679	3,958	,009
	Grup İçi	502,932	298	1,688		
	Toplam	522,970	301			
SORU15	Gruplar Arası	7,030	3	2,343	1,372	,251
	Grup İçi	508,904	298	1,708		
	Toplam	515,934	301			
SORU16	Gruplar Arası	8,183	3	2,728	1,956	,121
	Grup İçi	415,476	298	1,394		
	Toplam	423,659	301			
SORU17	Gruplar Arası	2,428	3	,809	,533	,660
	Grup İçi	452,304	298	1,518		
	Toplam	454,732	301			
SORU18	Gruplar Arası	4,763	3	1,588	1,584	,193
	Grup İçi	298,707	298	1,002		
	Toplam	303,470	301			
SORU19	Gruplar Arası	2,697	3	,899	,647	,585
	Grup İçi	413,797	298	1,389		
	Toplam	416,493	301			

Çizelge 3.19’da çalışma süresi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara çalışma süresi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir. Sorular tek tek analiz edildiğinde ise sadece 14. soru olan “Kamu çalışanlarının maaşlarının yetersizliğinin, yolsuzluğun nedenlerindendir”, önermesi için yaş grupları arasında anlamlı bir fark olduğu tespit edilmiştir. Bu ifadeye 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanların verdiği cevaplarla, 10 yıl ve üzeri çalışma süresi olanların verdiği cevaplar arasında anlamlı fark olduğu tespit edilmiştir. Kamuda çalışma süresi fazla olanlar bu ifadeye daha yüksek oranda katılmışlardır.

Etik sorunlara çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara 0-1 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması 3,6002; 2-5 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması 3,8359; 6-10 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması 3,8700; 10 yıl üzeri çalışma süresi olanların verdiği cevapların ortalaması ise 3,5990’dır.

Çizelge 3.20’de çalışma süresi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara çalışma süresi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir.

Ancak sorular tek tek ele alındığında 22, 23, 25 ve 26. sorulara verilen cevaplarda çalışma süresine göre gruplar arasında anlamlı fark olduğu görülmektedir. Bunlardan 25. soru olan “Kamu çalışanlarının maaşlarının arttırılmasının yolsuzluğu azaltır.” önermesine çalışma süresi arttıkça daha yüksek katılım olduğu görülmektedir. Bu soruya 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanların verdiği cevaplarla, diğer tüm grupların verdiği cevaplar arasında anlamlı fark olduğu tespit edilmiştir. 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanlar bu soruya en düşük oranda katılmışlardır. Çalışma süresi fazla olanlar, hem maaşların yetersizliğini etik sorunların nedeni olarak görmekte hem de etik sorunların çözümü için maaşların arttırılmasını önermektedirler.

22. soru olan “Kurumlardaki etik komisyonların daha aktif çalışması, etik sorunların azalmasını sağlar.” ifadesi için 2-5 yıl çalışma süresi olanlarla 10 yıl ve üzeri çalışma süresi olanların verdiği cevaplar arasında anlamlı fark vardır. Bu ifadeye 2-5 yıl çalışma süresi olanlar daha yüksek oranda katılmışlardır.

Çizelge 3.20. Çalışma Süresi İçin 3. Grup Sorulara Tek Yönlü Varyans Analizi

		Kareler Toplamı	Serbestlik Derecesi	Ortalama Kare	F Testi	Önemlilik Durumu
SORU21	Gruplar Arası	4,597	3	1,532	1,403	,242
	Grup İçi	325,483	298	1,092		
	Toplam	330,079	301			
SORU22	Gruplar Arası	9,677	3	3,226	2,704	,046
	Grup İçi	355,501	298	1,193		
	Toplam	365,179	301			
SORU23	Gruplar Arası	25,015	3	8,338	5,642	,001
	Grup İçi	440,419	298	1,478		
	Toplam	465,434	301			
SORU24	Gruplar Arası	3,539	3	1,180	,907	,438
	Grup İçi	387,349	298	1,300		
	Toplam	390,887	301			
SORU25	Gruplar Arası	58,804	3	19,601	12,964	,000
	Grup İçi	450,574	298	1,512		
	Toplam	509,377	301			
SORU26	Gruplar Arası	9,594	3	3,198	3,254	,022
	Grup İçi	292,873	298	,983		
	Toplam	302,467	301			
SORU27	Gruplar Arası	5,915	3	1,972	2,000	,114
	Grup İçi	293,821	298	,986		
	Toplam	299,735	301			
SORU28	Gruplar Arası	8,455	3	2,818	2,477	,061
	Grup İçi	339,055	298	1,138		
	Toplam	347,510	301			

23. soru olan “Kamu sektöründe etik olmayan davranışların azalması için cezalar daha caydırıcı olmalıdır.” ifadesi için 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanlarla, 2-5 yıl çalışma süresi olanların ve 10 yıl ve üzeri çalışma süresi olanların verdiği cevaplar arasında anlamlı fark olduğu tespit edilmiştir. Bu ifadeye 1 yıl ve daha az çalışma süresi

olanlar diğer iki gruba göre daha yüksek oranda katılmışlardır. 26. soru olan “Kamu sektöründe şeffaflığın artması, etik olmayan davranışların azalmasında etkilidir.” ifadesine 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanların verdiği cevaplarla, 2-5 yıl arası çalışma süresi olanların verdiği cevaplar arasında anlamlı fark olduğu tespit edilmiştir. Bu ifadeye 2-5 yıl arası çalışma süresi olanlar daha yüksek katılım göstermişlerdir.

Çalışma süresi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizi sonuçları, etik sorunların varlığına ilişkin ifadelerle çalışma süresi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olduğunu; etik sorunların nedenlerine ve çözümüne yönelik önerileri ihtiva eden ifadelerle, çalışma süresi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olmadığını göstermektedir.

3.1.3. Araştırma Sonuçları

Bu araştırmada Türk Kamu Yönetimiyle ilgili olarak ankete katılanların tutum ve düşünceleri, etik konusunda mevcut durum hakkında fikir vermektedir. Buna göre ankete katılanların genel olarak etik sorunların varlığına ilişkin tutumlarında kararsız oldukları görülmektedir. Etik sorunların nedenlerine ilişkin tutumlarında verdikleri cevapların ortalama değeri daha yüksek olsa da, kararsız değerler arasında kaldığı görülmektedir. Etik sorunların çözümüne ilişkin sorulara ise diğer soru setlerine göre daha fazla katıldıkları görülmektedir.

Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorularda ankete katılanlar genel olarak; kamuda üst yöneticilerin liyakate göre değil, siyasi referansa göre atandığını düşünmektedirler. Bunun yanında, kamu çalışanlarının görevlerini yaparken hediye benzeri şeyleri kabul ettiklerine ve kamuda çalışanların, işyerinde birbirlerine ve vatandaşa karşı dürüst ve saygılı olduklarına itiraz etmişlerdir. Etik sorunların varlığına ilişkin diğer beş soru konusunda ise kararsız kalmışlardır. Bu araştırmanın başında belirlenmiş olan “Türk kamu sektöründe etik sorunlar vardır.” hipotezi tam olarak doğrulanamamıştır. Ancak bu kararsızlık etik sorunların varlığının kısmen de olsa kabul edildiği şeklinde yorumlanabilir. Zaten ankete katılanların etik sorunların nedenleri ve çözüm önerileri konusunda daha güçlü tutum sergilemeleri, etik sorunların varlığını zımnen kabul ettikleri anlamına da gelmektedir.

Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara bakıldığında, ankete katılanların “kamu çalışanlarının eğitim ve kültür düzeyinin, etik sorunların ortaya çıkmasında etkili olduğunu”, “kamu sektöründe siyasetin etkili olmasının, etik olmayan davranışlara yol açtığını” ve “toplumdaki etik kültürün, etik sorunların oluşumunda etkili olduğunu” düşündükleri görülmektedir.

Diğer yandan ankete katılanlar “kamu çalışanlarının maaşlarının yetersizliğinin, yolsuzluğun nedenlerinden olduğu”, “kamu sektöründe yöneticiler dürüst olsa, astların yolsuzluk yapamayacağı”, “vatandaşın hakkına razı olmamasının, kamudaki yolsuzluğun nedenlerinden olduğu” ve “toplumun zenginliği ve refahının, etik olmayan davranışların görülmesinde etkili olduğu” konularında kararsız kalmışlardır.

Etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorularla ilgili olarak ankete katılanların, “kamu sektöründe bürokrasinin (kırtasiyeciliğin) azalmasının, yolsuzluğu da azalttığı” ve “kamu çalışanlarının maaşlarının arttırılmasının yolsuzluğu azaltacağı” konularında kararsız kalmışlardır. Diğer sorularda belirtilen önermelerin tamamına katılmışlardır.

Etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara uygulanan bağımsız örneklem t-testi sonuçlarına göre, kamu çalışanları ile kamu çalışanı olmayan hizmet alan vatandaşlar arasında etik sorunların varlığına ilişkin tutumlarında anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Tek tek sorular incelendiğinde ise “Kamuda üst yöneticiler, liyakate göre değil, siyasi referansa göre atanmaktadır.” ifadesi dışındaki tüm sorulara, kamu çalışanı olanlarla hizmet alan vatandaşların verdiği cevaplar arasında anlamlı fark olduğu görülmektedir. Kamu çalışanı olmayanların kamu sektöründe etik sorunların varlığına ilişkin daha güçlü tutumları olduğu tespit edilmiştir.

Etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara uygulanan bağımsız örneklem t-testi sonuçlarına göre, kamu çalışanları ile hizmet alan vatandaşlar arasında etik sorunların nedenlerine ilişkin tutumlarında anlamlı bir fark olmadığı tespit edilmiştir. Sadece “Kamu çalışanlarının maaşlarının yetersizliği, yolsuzluğun nedenlerindendir.” önermesine kamu çalışanlarıyla hizmet alan vatandaşların verdiği cevaplar arasında anlamlı bir fark olduğu görülmektedir. Bu önermeye kamu çalışanları daha yüksek oranda katılım göstermişlerdir.

Etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara uygulanan bağımsız örneklem t-testi sonuçlarına göre, kamu çalışanları ile hizmet alan vatandaşlar arasında etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin tutumlarında anlamlı bir fark olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu çalışanlarının etik sorunların varlığına ilişkin sorulara verdikleri cevapların, kamu çalışanı olmayanların verdikleri cevaplarla anlamlı ölçüde farklı olduğu görülmektedir. Etik sorunların nedenleri ve çözüm önerileri konusunda ise t-testi sonuçlarına göre kamu çalışanlarıyla kamu çalışanı olmayanların tutumları arasında anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir.

Araştırmanın başlangıcında yer alan hipotezlerimizden “Kamu sektöründe çalışanlarla hizmet alan vatandaşların etik sorunları algılama düzeyleri farklılık arz eder.” önermesi etik sorunların varlığıyla ilgili olarak doğrulanmaktadır. Ancak etik sorunların nedenleri ve çözüm önerileriyle ilgili olarak hipotezimiz doğrulanmamıştır.

Cinsiyet değişkeni temel alınarak yapılan t-testi sonuçlarına göre etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara, etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara ve çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara erkeklerin verdiği cevaplarla, kadınların verdiği cevaplar arasında anlamlı bir fark olmadığı saptanmıştır.

Etik sorunların varlığı, nedenleri ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler konusunda tek yönlü varyans analizi sonuçları yaş grupları arasında anlamlı bir fark olmadığını ortaya koymaktadır.

Eğitim düzeyi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara eğitim düzeyi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olduğu tespit edilmiştir. Ankete katılanlardan eğitim düzeyi düşük olanların, etik sorunların varlığına ilişkin sorulara daha yüksek oranda katıldıkları görülmektedir.

Eğitim düzeyi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara eğitim düzeyi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir. Tek tek sorular incelendiğinde sadece 16. ve 18. sorulara eğitim düzeyine göre farklı cevaplar verildiği tespit edilmiştir. “Kamu sektöründe siyasetin etkili olması, etik olmayan davranışlara yol açar.” ifadesine lisans mezunlarının verdiği cevaplarla, ilköğretim ve lise

mezunlarının verdiği cevaplar arasında anlamlı fark olduğu tespit edilmiştir. Bu ifadeye lisans mezunları daha çok katılmıştır. “Toplumdaki etik kültürü, etik sorunların oluşumunda belirleyicidir.” ifadesine lisans mezunlarının verdiği cevapla, ilköğretim, lise ve ön lisans mezunlarının verdiği cevaplar arasında da anlamlı fark vardır. Lisans mezunları bu ifadeye diğer 3 gruba göre daha fazla katılmışlardır. Bu iki soru için eğitim düzeyi grupları arasında anlamlı fark vardır.

Eğitim düzeyi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara eğitim düzeyi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olduğu görülmektedir. Özellikle lisans mezunlarının verdiği cevapların ortalamasının diğer gruplardan daha yüksek olduğu görülmektedir.

Ankete katılanların eğitim düzeyi dikkate alındığında, etik sorunların varlığına ilişkin sorulara eğitim düzeyi düşük olanların daha yüksek puan verdikleri; etik sorunların çözüm önerileri konusundaki sorulara ise eğitim düzeyi yüksek olanların daha yüksek puan verdikleri görülmektedir. Buna karşın etik sorunların nedenlerine ilişkin sorularla ilgili ise eğitim düzeylerine göre anlamlı bir fark olmadığı tespit edilmiştir.

Çalışma süresi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre etik sorunların varlığına ilişkin 1. grup sorulara, farklı çalışma süresine sahip grupların verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olduğu tespit edilmiştir. Sorular tek tek ele alındığında da “Kamuda üst yöneticiler, liyakate göre değil, siyasi referansa göre atanmaktadır.” ifadesi dışındaki tüm sorulara, çalışma süresine göre verilen cevaplar arasında anlamlı farkın olduğu görülmektedir. Bu soru dışındaki tüm ifadeler 1 yıl ve daha az çalışma süresi olanlar diğer gruplara göre daha fazla katılım göstermiştir.

Çalışma süresi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların nedenlerine ilişkin 2. grup sorulara çalışma süresi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir. Sorular tek tek analiz edildiğinde ise sadece “Kamu çalışanlarının maaşlarının yetersizliği, yolsuzluğun nedenlerindendir.” önermesi için yaş grupları arasında anlamlı bir fark olduğu tespit edilmiştir. Bu önermeye çalışma süresi fazla olanlar daha yüksek oranda katılmışlardır.

Çalışma süresi değişken olarak alınan tek yönlü varyans analizine göre, etik sorunların çözüm önerilerine ilişkin 3. grup sorulara çalışma süresi gruplarının verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın olmadığı görülmektedir.

3.1.4. Öneriler

Bu tez çalışması hazırlanırken yapılan taramalarda, kamu sektöründe uygulanmış ve güvenilirliği ispatlanmış bir soru seti bulunamadığı için, yeni anket soruları hazırlanmış ve geçerlilik ve güvenilirlik testleri sonucunda katılımcılara uygulanmıştır. Bu konuda yapılan çalışmaların daha çok teorik düzeyde kaldığı görülmüştür. Uygulamaya dönük saha çalışmalarına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

Erzurum Valiliği'ne bağlı İl Milli Eğitim Müdürlüğü, Nüfus Müdürlüğü ve Defterdarlık kurumlarında çalışan kamu personeli ve bu kurumlardan hizmet alan vatandaşlara yönelik olarak yürütülen anket çalışması sonuçları değerlendirildiğinde, Türk Kamu Sektöründe var olduğu düşünülen etik sorunların çözümü konusunda katılımcıların ankette yer alan önerilere genel olarak katıldıkları görülmektedir.

Ankete katılanlar okullarda ve kurumlarda verilecek etik eğitiminin, kurumlardaki etik komisyonların daha aktif çalışmasının, cezaların daha caydırıcı olmasının, kamu sektöründe şeffaflığın artmasının, yasama ve yargıda etik kültürün oluşmasının etik sorunların azalması için gerekli olduğunu düşünmektedirler. Kamu sektöründe bürokrasinin (kırtasiyeciliğin) azaltılması ve kamu çalışanlarının maaşlarının artırılmasını kamu çalışanları desteklerken, kamu çalışanı olmayanlar bu iki konuda kararsız kalmışlardır. Cezaların daha caydırıcı olması konusunda ise kamu çalışanı olmayanlar daha güçlü tutum sergilemişlerdir. Tüm ifadeler içinde ankete katılanların en fazla destekledikleri çözüm önerileri kamuda şeffaflığın artırılması ve etik eğitime önem verilmesi olmuştur.

Türk kamu sektöründe etik sorunların çözümüne yönelik atılan adımlar yanında, bu çalışmada elde edilen bulgular da dikkate alınarak, kamuda şeffaflığı arttıracak yeni düzenlemeler (e-devlet uygulamaları, mobil iletişim hizmetleri vb.) yapılmalı ve etik kültürün oluşması için okullardan başlamak üzere hayatın her alanında etik eğitime önem verilmelidir.

Ankete katılanların etik sorunların çözümü için destekledikleri ifadelerden şeffaflığın arttırılması, bürokrasinin azaltılması ve cezaların daha caydırıcı olması gibi öneriler mevzuat değişikliğini gerekli kılmaktadır. Yapılacak mevzuat değişikliğiyle, çok sayıda kanunda dağınık olarak yer alan etik ile ilgili hükümler bir araya toplanmalı, etik standartlar açıkça tanımlanmalı ve Etik Kurulu'na yaptırım gücü verilmelidir. Cezalar daha caydırıcı olmalı, mevzuata örnek uygulamaların ve ihbar edenlerin ödüllendirilmesi ile ilgili hükümler konmalıdır.

Toplumun her alanında etik iklim oluşturmak için etik mevzuatta kapsam dışında tutulan yasama, yargı, üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetleri için de etik kodların belirlenmesi gerekmektedir. Yasama ve yargı için kendi içlerinde farklı etik mekanizmaları oluşturulabilir. Üniversiteler ve TSK'nın ise mevcut düzenlemelerin kapsamına alınması gerekmektedir.

Anket sonuçları özellikle kamu çalışanlarının, kamu sektöründe çalışanlarının maaşlarının arttırılmasının yolsuzluğu önleyeceğini düşündüklerini göstermektedir. Milli gelirin dağılımında adaletin sağlanmasının ve kamu çalışanlarının da dahil olduğu orta sınıfın güçlenmesinin etik sorunları azaltacağı yönünde raporlar mevcuttur (OECD, 1998, 2000).

Bütün bu önerilerle hedeflenen, toplumda etik konusunda bir farkındalık oluşturmak ve etik kültürü toplumun tüm kesimlerine benimsetmektir. Bunu başarmak için konuyu siyaset kurumunun ve sivil toplum örgütlerinin sahiplenmesi gerekmektedir.

KAYNAKLAR

- Ackerman, S. R. (1999). *Corruption and Government*. (p.38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Adaman, F., Çarkoğlu, A. ve Şenatalar, B. (2003). *İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Öneriler*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Alber, J. (1988). “Is There a Crisis of the Welfare State? Cross-National Evidence from Europe, North America, and Japan”. *European Sociological Review*, 4, 181-207.
- Alıcı, O. V. (2008). “Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Etik Davranış İlkeleri”. *Yerel Siyaset Dergisi*, 32, 65-73.
- Anayasa Mahkemesi Kararı. (2010). *T.C. Resmi Gazete*. 27585, 18 Mayıs 2010.
- Arap, İ. ve Yılmaz L. (2006). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”. *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (2), s. 51-69.
- Arslan, M. (2001). *İş ve Meslek Ahlakı*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Aydın, İ. (2002). *Yönetiş Mesleki ve Örgütsel Etik*. Ankara: Pegem Yayıncılık.
- Başbakan ve Bakanların Uğurlanma ve Karşılınmaları, Seyahatler ve Hediye Uygulaması İle İlgili 2005/16 Sayılı Başbakanlık Genelgesi. (2005). *T.C. Resmi Gazete*. 25835, 04 Haziran 2005.
- Billington, R. (1997). *Felsefeyi Yaşamak*. (Çev. Abdullah Yılmaz), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Bishop, P., Connors, C. ve Sampford, C. (2003). *Management, Organisation and Ethics In The Public Sector*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Bowman, J.S. ve Elliston F. (1988), *Ethics, Government, And Public Policy: A Reference Guide*. New York: Greenwood Press.
- Box, R. C. (2005). “Dialogue and Administrative Theory & Praxis: Twenty-Five Years of Public Administration Theory”. *Administrative Theory and Praxis*, 27 (3), 438-466.
- Bozkurt, Ö. ve Ergun, T. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları. 117-265.
- Cevizci, A. (2002). *Etiğe Giriş*. İstanbul: Paradigma Yayınları.

- Chandler, R. C. (1994). "Deontological Dimensions of Administrative Ethics". Cooper, T. L. (Ed). *Handbook of Administrative Ethics*. NY.
- Cohen, S. ve Eimicke W. (1998). *Tools for Innovators: Creative Strategies for Managing Public Sector Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Cooper, P., Brady, L., Hardeman, O. H., Hyde, A., Naff, K. C., Ott, J. S. ve White, H. (1998). *Public Administration for the Twenty-First Century*. Harcourt Brace College Publishers. Fort Worth. 80-101.
- Cooper, T. L. (1994). *Handbook of Administrative Ethics*, (p. 3). New York: Marcel Dekker.
- Çalışlar, A. (1983). *Ansiklopedik Kültür Sözlüğü*. (s.10). İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Denhardt, R. (1990). "Public Administration Theory: The State of the Discipline". Ed. Naomi B. Lynn and A. Wildavsky, *Public Administration – The State of the Discipline*. New Jersey: Chatham House Publishers Inc, pp. 32-72.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2003). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyon Raporu*. Ankara: DPT Yayını.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Kamuda İyi Yönetişim, Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayını.
- Durusoy, S. (2003). "Siyasal ve Ekonomik Düzlemde Etik Sorunların Türkiye Gerçeği". *International Business and Professional Ethics Congress of Turkey*, 17-19 Eylül 2003, Hacettepe Üniversitesi Etik Merkezi, Bildiri Kitabı, Ankara, 269-275.
- Emek, U. (2006). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri". Erişim Tarihi: 01.03.2013. <http://www.sbe.yildiz.edu.tr/etiktemeller.pdf>.
- Emre, C. (1998). "Yönetim Bilimi", *Cumhuriyet Döneminde Türkiye’de Sosyal Bilimler Sempozyumu II*. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi Yayını, 35-54.
- Ergun, T. (1978). "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine". *Amme İdaresi Dergisi*, 11, 24-30.
- Ergun, T. (1986). "Türkiye’de Yönetim Biliminin Uygulamaya Yansıması". Sevil Atauz (Ed.) *Türkiye’de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi*". Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, 133-140.

- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Ergun, T. ve Polatoğlu A. (1988). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Eryılmaz, B. (2002). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, B. (2004). “Kamu Yönetiminde Değişim”. *II. Kamu Yönetimi Forumu*, 7-8 Ekim 2004, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 50-64.
- Farazmand, A. (2000). “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, *Mülkiye Dergisi*, 25 (229), 245-278.
- Ferrel, O. C. ve Fraedrich, J. (1994). *Business Ethics: Ethical Decision Making and Cases*. Boston: Houghton Mifflin Company, 57-285.
- Frederickson, G. (1993). *Ethics and Public Administration*, New York: M.E. Sharpe.
- Frissen, P. (1997). “The Virtual State: Postmodernisation, Informatisation and Public Administration”. *The Governance of Cyberspace: Politics, Technology and Global Restructring*. Ed. Brian D. Loader, Routledge.
- Fromm, E. (1995). *Erdem ve Mutluluk*. (p.26). (Çeviren: Ayda Yörükan). Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları: 325.
- Gilman, S. C. (1999). “Public Sector Ethics and Government Reinvention”. *Public Integrity*, 1, 175-192.
- Gökberk, M. (1979). *Felsefe'nin Evrimi*. (ss. 119-120). İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Güler, B. A. (1994). “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 27 (4), 3-20.
- Güler, B. A. (2008). “1950’li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini”. *Memleket Siyaset Yönetim*, 3 (7), 6-28.
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Güzelsarı, S. (2000). *1990 Sonrası Anglo-sakson ve Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar*. (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Heper, M. ve Berkman Ü. (1980). *Development of Administration in Turkey*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

- Hicks, H. (1979). "Perspektif Açısından Yönetim Düşünüşü". *Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından Örgütlerin Yönetimi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Holt, D. H. (1987). *Management: Principles and Practices*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Hunbury, G. L. (2004). "A Pracademic's Perspective of Ethics and Honor: Imparatives for Public Services in the 21st Century!". *Public Organization Review*, 4, 187-204.
- Jhonson, R. A. ve Sharma, S. (2004). *The Struggle Against Corruption: A Comparative Study*. New York: Palgrave MacMillan.
- Johnson, T. (1993). "Expertise and the State", in M. Gane and T. Johnson (eds.). *Foucault's New Domains*, London: Routledge.
- Josephson, M. (1995). "Teaching Ethical Decision Making And Principled Reasoning". *Business Ethics Readings And Cases in Corporate Morality*. (3rd Edition). New York: Mc. Graw Hill.
- Jubb, P.B. (1996). "On the Definition of Whistleblowing and its Applicability to the Accountants' Audit Function". *International Society of Business, Economics and Ethics*, Tokyo.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (2012). *T.C.Resmi Gazete*. 28338, 29 Haziran 2012.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. (2013). *T.C.Resmi Gazete (Mükerrer)*. 28601, 28 Mart 2013.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2005). *T.C. Resmi Gazete*. 25785, 13 Nisan 2005.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2004). *T.C. Resmi Gazete*. 25486, 08 Haziran 2004.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Kamuda Etik Kültürün Geliştirilmesi Projesi*, Erişim Tarihi: 16.12.2012. <http://www.etik.gov.tr/Projeler.aspx?id=2>.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Etik Kültürün Geliştirilmesinde Kamu, Özel Sektör ve Sivil Toplum İşbirliği Projesi*, Erişim Tarihi: 16.12.2012. [www.etik.gov.tr. proje hakkında bilgi.pdf](http://www.etik.gov.tr/proje_hakkinda_bilgi.pdf).
- Karasar, N. (1998). *Bilimsel Araştırma Yöntemi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Karasu, K. (2001). *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı, 244-245.
- Karasu, K. (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not” *II. Kamu Yönetimi Forumu*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 225-242.
- Kernaghan, K. (1980). “Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects”. in *Public Administration*, Vol, 59, Summer 1980.
- Kılavuz, R. (2003). *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kitagawa, J. ve Nasr, S. H. (1985); “Islamic Work Ethics”, *Comperative Work Ethics, Judeo-Christian, Islamic, And Eastern*, Jaroslav Pelikan, Library Of Congress, Washington D.C.
- Kutlu, H. A. (2008). *Muhasebe Meslek Ahlakı*. Ankara: Nobel Yayınları. 9-26.
- Lamberton, L. H. ve Minor, L. (1995). *Human Relations: Strategies For Success*. Chicago: Irwin Mirror Press.
- Lawton, A. ve Doig, A. (2005). “Researching Ethics for Public Services Organizations”. *Public Integrity*, 5, 11-33.
- Maesschalck, J. (2004). “Approaches to Ethics Management in the Public Sector”. *Public Integrity*, 7, 21-41.
- Mahçupyan, E. (1997). *Osmanlı’dan Postmoderniteye*. İstanbul: Yol Yayınları. 169-202.
- Marcuse, H. (1997). *Tek Boyutlu İnsan*. İstanbul: İdea Yayınevi.
- Meigs, R.F., Meigs, W. B. ve Meigs, M. A. (1995). *Financial Accounting*. Mc.Graw Hill.
- Mihçioğlu, C. (1988). *Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*. Ankara: A.Ü. SBF Yayınları. 40-65.
- Memişoğlu, D. ve Durgun, A. (2008). “Public Administration Reforms and Corruption in Turkey”, *First International Conference on Management and Economics: "Current Issues in Emerging Economies in Global Perspective" - (ICME 2008)*, Tirana, Albania, 28-29 March 2008, (Erişim tarihi: 15.12.2012.) ces.epoka.edu.al/icme/31.pdf, 423-436.

- Michael, B. (2004). "Anti-Corruption in the Turkey's EU Accession." *Turkish Policy Quarterly*, 3 (4).
- Nedvi, S. S. (1990). *İslam Ahlak Nizamı*. (ss.123-337). (Çev. Ali Genceli). İstanbul: Erkam Yayınları.
- Nigro, L. G. ve Richardson, William G. (1990). "Between Citizen and Administrator: Administrative Ethics and PAR", *Public Administration Review*, November-December, Vol.50, Issue 6, 623-636.
- OECD Raporu. (1996). *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama*.
- OECD. (1998). *Focus: Managing Ethics-An OECD Recommendation*, p.4. (Erişim Tarihi: 15.12.2012) (<http://www.oecd.org/gov/publicsectorinnovationandegovernment/1900037.pdf>).
- OECD. (1998). "Improving Ethical Conduct in The Public Service". *Recommendation of The OECD Council*, 1-5, <http://www.oecd.org/puma/ethics/pubs/rec98/rec98.htm>.
- OECD. (2000). *Policy Brief: The Fight Against Bribery and Corruption*, September 2000, http://www.oecd.org/publications/Pol_brief.
- OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, Paris: OECD Publications, 75-76.
- Ömürgönülşen, U. (1999). "Different Positions concerning the Management Function in the Public and Private Sectors and the Distintive Place of Public Management in the Spectrum of These Positions". *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 17 (1), 125-168.
- Ömürgönülşen, U. (2004). "Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Türkiye'deki Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları". *II. Kamu Yönetimi Forumu*, 7-8 Ekim 2004, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları. 120-165.
- Özdemir, M. (2008). "Kamu Yönetiminde Etik", *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (7), 179-195.
- Özgener, Ş. (2004). *İş Ahlakının Temelleri*. 1.Basım. (s.42). Ankara: Nobel Yayınları.
- Özkol, A. E. vd. (2005). "Meslek Etiği ve Muhasebe Meslek Elemanlarının Etik İlkelerle Duyarlılık Düzeyinin Araştırılması". *Muhasebe ve Denetime Bakış*, 15, 107-124.

- Özsemerci, K. (2002). "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri". *Sayıştay Yayınları*, Ekim 2003, 50-80.
- Öztürk, N. K. (1999). "Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar". *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (2), 15-26.
- Palmier, L. (1983). "Bureaucratic Corruption and Its Remedies". (Ed. M. Clarke). *Corruption*. London: Frances Pinter Ltd, 207-219.
- Peter, J. (2005). "Responsible Behaviors in Bureaucrats". *Public Integrity*, 3, 197-217.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare State*. Cambridge: Polity Press. 135-140.
- Robinson, M. (1998). *Corruption and Development*. London: Frank Cass.
- Rosenthal, M. ve Yudin, P. (1997). *Felsefe Sözlüğü*. (5. Baskı). (Çev. Aziz Çalışlar). İstanbul: Sosyal Yayınlar.
- Shafritz, J. M. ve Russell, E. W. (2005). *Introducing Public Administration*. New York: Pearson Education Inc. 170-190.
- Smith, R. W. (1988). "Teaching Public and Private Sector Ethics: Some Fundamental Differences and Surprising Similarities". *Teaching Ethics and Values in Public Administration Programs*. (Ed. J. Bowman, D. Menzel). State University of New York Press, 180-185.
- Svara, J. H. (2007). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organization*. (p.155). Arizona: Jones and Bartlett Publishers.
- Şaylan, G. (2000). "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler". *Amme İdaresi Dergisi*. 33(2), 1-22.
- TESEV. (2001). *Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*. İstanbul, (Erişim Tarihi: 15.12.2012. <http://www.tesev.org.tr>).
- TESEV. (2004). *Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform*, İstanbul, 7-8.
- Theobald, R. (1999). "So What Really is the Problem About Corruption". *Third World Quarterly*, 20, 491-502.
- Transparency International. (2012). "Corruption Perceptions Index". Erişim Tarihi: 15.12.2012. <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

- Timuçin, A. (2000). *Düşünce Tarihi*. İstanbul: Bulut Yayınları.
- Tutar, H. (2003). “Sanal Bürokrasi ve Yönetim Etiği:Teorik Bir Yaklaşım”. *1. Türkiye Uluslararası İş ve Meslek Ahlakı Kongresi*, 3-16.
- Türk Dil Kurumu (TDK). Erişim Tarihi: 28.02.2013, <http://www.tdk.gov.tr>.
- TÜSİAD. (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Victor, B. ve J.B. Cullen. (1988). “The Organizational Bases of Ethical Work Climate”. *Administrative Science Quarterly*, 33.1, 101-125.
- Waldo, D. (1980). *The Enterprise of Public Administration*. Novado: Chandler & Sharp Publisher. pp.103-107.
- White, L. (1955). *Introduction to Study of Public Administration*. New York: MacMillan Company.
- Yalçın, A. (1991). *İktisadi Doktrinler ve Sistemler Tarihi*. Ankara: Aydoğdu Ofset.
- Yılmaz, A. (Nisan 2007). “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 215-241.
- Yörükan, Y. Z. (1998). *Müslümanlık ve Kur’an-ı Kerim’den Ayetlerle İslam Esasları*, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Yüksel, C. (2005). “Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatın Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri”. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya, 18-19 Kasım 2005, 347-36.

EKLER**EK-1****ANKET FORMU****1. Cinsiyetiniz?**

a) Kadın..... b) Erkek.....

2. Yaşınız?

a) 18–24.....b) 24–35.....c) 35–45.....d) 45 ve üzeri.....

3. Eğitim seviyeniz?

a) İlköğretim..... b) Lise.....c) Ön lisans.....d) Lisans.....e) Yüksek lisans ve doktora.....

4. Kaç yıldır bu işyerinde çalışıyorsunuz?

a) 0-1yıl..... b) 2-5yıl..... c) 6-10yıl..... d) 10yıl üzeri.....

5. Kamuda mı çalışıyorsunuz?

a) Evet..... b) Hayır.....

Lütfen aşağıdaki ifadeleri okuyup, bu ifadelere ne ölçüde katıldığınızı yandaki uygun kutucuğa işaretleyiniz.

	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
6. Kamu çalışanları görevlerini yaparken hediye ve benzeri şeyleri kabul etmektedir.	1	2	3	4	5
7. Kamu çalışanları adam ve akraba kayırma davranışında bulunmaktadır.	1	2	3	4	5
8. Yolsuzluk ve rüşvet kamuda sık karşılaşılan bir durumdur.	1	2	3	4	5
9. Kamu çalışanları görevini yaparken kişisel çıkar sağlamaktadır.	1	2	3	4	5
10. Kamu çalışanları kendisine sunulan kamu kaynaklarını amacı dışında kullanmaktadır.	1	2	3	4	5
11. Kamu sektöründe işler siyasi baskıyla yürür.	1	2	3	4	5
12. Kamuda çalışanlar işyerinde birbirlerine ve vatandaşa karşı dürüst ve saygılıdır.	1	2	3	4	5

13. Kamu çalışanlarının eğitim ve kültür düzeyi, etik sorunların ortaya çıkmasında etkilidir.	1	2	3	4	5
14. Kamu çalışanlarının maaşlarının yetersizliği, yolsuzluğun nedenlerindendir.	1	2	3	4	5
15. Kamu sektöründe yöneticiler dürüst olsa, astlar yolsuzluk yapamaz.	1	2	3	4	5
16. Kamu sektöründe siyasetin etkili olması, etik olmayan davranışlara yol açar.	1	2	3	4	5
17. Vatandaşın hakkına razı olmaması, kamudaki yolsuzluğun nedenlerindendir.	1	2	3	4	5
18. Toplumdaki etik kültürü, etik sorunların oluşumunda belirleyicidir.	1	2	3	4	5
19. Toplumun zenginliği ve refahı, etik olmayan davranışların görülmesinde etkilidir.	1	2	3	4	5
20. Kamuda üst yöneticiler, liyakate göre değil, siyasi referansa göre atanmaktadır.	1	2	3	4	5
21. Okullarda ve kurumlarda verilecek etik eğitimi, etik kültürün oluşmasında ve etik olmayan davranışların azalmasında etkili olur.	1	2	3	4	5
22. Kurumlardaki etik komisyonların daha aktif çalışması, etik sorunların azalmasını sağlar.	1	2	3	4	5
23. Kamu sektöründe etik olmayan davranışların azalması için cezalar daha caydırıcı olmalıdır.	1	2	3	4	5
24. Kamu sektöründe bürokrasinin (kırtasiyeciliğin) azaltılması, yolsuzluğu da azaltır.	1	2	3	4	5
25. Kamu çalışanlarının maaşlarının artırılması, yolsuzluğu azaltır.	1	2	3	4	5
26. Kamu sektöründe şeffaflığın artması, etik olmayan davranışların azalmasında etkilidir.	1	2	3	4	5
27. Etik olmayan davranışların azalması, yasama ve yargıda da etik kültürün oluşmasına bağlıdır.	1	2	3	4	5
28. Kamu sektöründe etik iklimin oluşması, toplumda etik kültürün gelişmesine bağlıdır.	1	2	3	4	5

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler	
Adı Soyadı	Fatih ÇOBANOĞLU
Doğum Yeri ve Tarihi	Alaşehir-1978
Eğitim Durumu	
Lisans Öğrenimi	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü
Y. Lisans Öğrenimi	Atatürk Üniversitesi İşletme Bölümü
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri	
İş Deneyimi	
Stajlar	
Projeler	
Çalıştığı Kurumlar	İçişleri Bakanlığı
İletişim	
E-Posta Adresi	fatih_cobanoglu@yahoo.com
Tarih	11.07.2013