

"Yönetim'e Disiplinlerarası Yaklaşım"

# YÖNETİM VE :



Editör

Prof. Dr. M. Akif Özer

1. BASKI

Gazi  
kitapevi



"En İyi  
Akademi, Bir  
Kitaplıktır."

## YÖNETİM VE ..

- Eğitim
- Ekoloji
- Etik
- Göç
- Güvenlik
- Halkla İlişkiler
- Hukuk
- İnsan Kaynakları
- İşletme
- Kamu
- Kent
- Kriz/Afet
- Psikoloji
- Reform
- Sağlık
- Sistem
- Siyaset
- Sosyoloji
- Teknoloji
- Yerel Yönetim

Editör: Prof. Dr. M. Akif Özer

© Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti.

Bu kitabın Türkiye'deki her türlü yayın hakkı Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti'ne aittir, tüm hakları saklıdır. Kitabın tamamı veya bir kısmı 5846 sayılı yasanın hükümlerine göre, kitabı yayınlayan firmanın ve yazarlarının önceden izni olmadan elektronik, mekanik, fotokopi ya da herhangi bir kayıt sistemiyle çoğaltılamaz, yayınlanamaz, depolanamaz.

ISBN • 978-605-7805-65-2

3. Baskı • Eylül, Ankara-2019

Yayın No • 233

Yayın Koordinatörü • Merve TORUK

Dizgi/Mizanpaj • Figen KALEÖZÜ

Kapak Tasarım • Gazi Kitabevi

Gazi Kitabevi Tic. Ltd. Şti.

Yayıncı Sertifika No: 44884

Merkez  
• Bahçelievler Mah. 53. Sok. No: 29 Çankaya/ANKARA  
• 0.312 223 77 73 - 0.312 223 77 17  
• 0.544 225 37 38  
• 0.312 215 14 50  
• www.gazikitabevi.com.tr  
• info@gazikitabevi.com.tr

Mağaza  
• Döğol Cad. No: 49/B Beşevler/ANKARA  
• 0.312 213 32 82 - 0.312 213 56 37  
• 0.312 213 91 83

Sosyal Medya  
• gazikitabevi  
• gazikitabevi  
• gazikitabevi

İlksan Matbaası Ltd. Şti.

Yayıncı Sertifika No: 13189

Matbaa  
• İvedik Organize San. Bölgesi Ağaç İşleri San. Sit.  
1377 Sk. No: 35 İvedik/ANKARA  
• 0.312 394 39 55

## İÇİNDEKİLER

|                   |    |
|-------------------|----|
| İÇİNDEKİLER ..... | i  |
| GİRİŞ .....       | xi |

### BİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE EĞİTİM

|  |    |
|--|----|
| 1. YÖNETİM VE EĞİTİM YÖNETİMİ .....                                | 3  |
| 1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....                                       | 4  |
| 1.2. EĞİTİM VE POLİTİKA .....                                      | 5  |
| 1.3. TÜRKİYE'DE ÖRGÜN EĞİTİM KADEMELERİ .....                      | 7  |
| 1.4. EĞİTİMİN HUKUKSAL TEMELLERİ .....                             | 8  |
| 1.4.1. Türkiye Cumhuriyeti Devleti 1982 Anayasası'nda Eğitim ..... | 11 |
| 1.4.2. Tevhidi Tedrisat Kanunu'nda Eğitim .....                    | 12 |
| 1.4.3. İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nda Eğitim .....                | 12 |
| 1.4.4. Mesleki Eğitim Kanunu'nda Eğitim .....                      | 13 |
| 1.4.5. Yükseköğretim Kanunu'nda Eğitim .....                       | 13 |
| 1.4.6. Milli Eğitim Temel Kanunu'nda Eğitim .....                  | 13 |
| 1.4.7. MEB Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'de Eğitim .....      | 14 |
| 1.5. ÜNİVERSİTE YÖNETİM MODELLERİ .....                            | 15 |
| 1.6. EĞİTİMİN FİNANSAL BOYUTU .....                                | 17 |
| SONUÇ .....  | 18 |

### İKİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE EKOLOJİ

|   |    |
|---|----|
| 2. YÖNETİM VE EKOLOJİ .....                               | 29 |
| 2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....                              | 30 |
| 2.1.1. Ekoloji Kavramı .....                              | 30 |
| 2.1.2. Çevre Kavramı .....                                | 31 |
| 2.2. EKOLOJİK SORUNLAR VE ÇEVRE SORUNLARI .....           | 32 |
| 2.3. ÇEVRE YÖNETİMİ .....                                 | 37 |
| 2.3.1. Yönetim ve Çevre İlişkisi .....                    | 37 |
| 2.3.2. Çevre Yönetimi Kavramı .....                       | 39 |
| 2.4. TÜRKİYE'DE ÇEVRE YÖNETİMİ .....                      | 41 |
| 2.4.1. Çevre Yönetimi ile İlgili Yasal Düzenlemeler ..... | 41 |
| 2.4.2. Çevre Yönetimi ile İlgili Kurumsal Yapılar .....   | 45 |
| SONUÇ .....   | 50 |

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM YÖNETİM VE ETİK

|  |    |
|--|----|
| 3. YÖNETİM VE ETİK .....   | 63 |
| 3.1. ETİK YOZLAŞMA VE RÜŞVET .....   | 63 |
| 3.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE RÜŞVETİN NEDENLERİ .....                                | 64 |
| 3.2.1. Kamu Yönetiminin Yapısı, Kültürü ve İşleyişinden Kaynaklanan Nedenler ..... | 65 |



|   |    |
|---|----|
| 3.2.2. Toplumsal Yapıdan Kaynaklanan Nedenler .....                 | 70 |
| 3.2.3. Ekonomik Yapıdan Kaynaklanan Nedenler.....                   | 73 |
| 3.2.4. Siyasal Yapı ve Siyasal Kültürden Kaynaklanan Nedenler ..... | 75 |
| 3.2.5. Kültürel Yapıdan Kaynaklanan Nedenler .....                  | 76 |
| 3.2.6. Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler .....                 | 79 |
| SONUÇ .....   | 80 |

#### **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM YÖNETİM VE GÖÇ**

|  |     |
|--|-----|
| 4. YÖNETİM VE GÖÇ .....  | 89  |
| 4.1. GÖÇLE İLGİLİ KAVRAMLAR.....   | 90  |
| 4.2. GÖÇÜN NEDENLERİ .....   | 91  |
| 4.3. GÖÇ TÜRLERİ .....   | 92  |
| 4.3.1. İç Göçler .....   | 92  |
| 4.3.2. Dış Göçler .....  | 93  |
| 4.4. GÖÇ KURAMLARI.....  | 94  |
| 4.4.1. Ravenstein'in Göç Kanunları .....                                     | 94  |
| 4.4.2. Kesişen Fırsatlar Kuramı.....   | 95  |
| 4.4.3. İtme-Çekme Kuramı.....  | 96  |
| 4.4.4. Modernleşme Okulu: Denge Kuramı .....                                 | 96  |
| 4.4.5. Bağımlılık Okulu: Merkez – Çevre Kuramı ve Dünya Sistemi Kuramı ..... | 97  |
| 4.4.6. İlişkiler Ağı (Network) Kuramı .....                                  | 97  |
| 4.4.7. Parekh'in Üçlü Göç Kuramı.....  | 97  |
| 4.4.8. Göç Sistemleri Kuramı .....   | 98  |
| 4.5. GÖÇ YÖNETİMİ VE TÜRKİYE .....   | 98  |
| 4.5.1. Göç Yönetimi ve Türleri .....   | 98  |
| 4.5.2. Türkiye'de Göç Yönetimi Süreci.....                                   | 100 |
| 4.5.2.1. 1923 - 1980 Arası Dönemde Göç Yönetimi .....                        | 100 |
| 4.5.2.2. 1980 ve Sonrası Dönemde Göç Yönetimi .....                          | 102 |
| 4.5.3. Türkiye'de Göç Yönetiminin Kurumsal Yapısı .....                      | 103 |
| 4.5.3.1. Merkezi Düzeyde Göç Yönetimi.....                                   | 103 |
| 4.5.3.2. Taşrada Göç Yönetimi.....   | 104 |
| 4.5.3.3. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD).....                  | 105 |
| 4.5.3.4. Göç Yönetiminde Görevli Kurullar .....                              | 105 |

#### **BEŞİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE GÜVENLİK**

|  |     |
|--|-----|
| 5. YÖNETİM VE GÜVENLİK .....   | 115 |
| 5.1. GÜVENLİK ve KOLLUK KAVRAMLARI.....  | 116 |
| 5.2. GÜVENLİK VE KURAMSAL GELİŞMELER.....  | 120 |
| 5.3. YÖNETİM VE İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ .....   | 122 |
| 5.3.1. Kamu Hizmeti ve İç Güvenlik.....  | 123 |
| 5.3.2. Kamu Düzeni ve Kolluk .....   | 124 |
| 5.3.3. İç Güvenlik Mevzuatı .....  | 125 |
| 5.4. TÜRKİYE'DE İÇ GÜVENLİK ÖRGÜTLENMESİ VE İÇ GÜVENLİK<br>KURUMLARI YAPILANMASI ..... | 126 |

|   |     |
|---|-----|
| 5.4.1. İç Güvenlik Yönetimi ve Sorunlar .....           | 130 |
| 5.4.2. İç Güvenlik Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ..... | 131 |
| SONUÇ .....   | 134 |

## ALTINCI BÖLÜM YÖNETİM VE HALKLA İLİŞKİLER

|  |     |
|--|-----|
| 6. YÖNETİM VE HALKLA İLİŞKİLER .....   | 145 |
| 6.1. GENEL OLARAK HALKLA İLİŞKİLER .....   | 145 |
| 6.1.1. Halkla İlişkiler Kavramı ve Özellikleri .....                               | 145 |
| 6.1.2. Halkla İlişkilerin Temel İlkeleri .....                                     | 149 |
| 6.1.3. Halkla İlişkilerin Amaçları .....   | 151 |
| 6.1.4. Halkla İlişkilerin Tarihsel Gelişimi .....                                  | 155 |
| 6.2. YÖNETİM VE HALKLA İLİŞKİLER .....   | 157 |
| 6.2.1. Yönetimde Halkla İlişkilerin Önemi .....                                    | 158 |
| 6.2.2. Yönetimde Halkla İlişkileri Ortaya Çıkaran Nedenler .....                   | 162 |
| 6.2.3. Kamu Yönetiminde Yaşanan Halkla İlişkiler Sorunları .....                   | 164 |
| 6.2.4. Yönetimde Halkla İlişkiler Uygulamaları ile Ulaşılmak İstenen Amaçlar ..... | 168 |
| 6.2.4.1. Saygın Bir Örgütsel İmaj .....  | 168 |
| 6.2.4.2. İyi İşleyen Yöneten-Yönetilen İlişkileri .....                            | 170 |
| 6.2.4.3. Yönetimsel Meşruluk .....   | 172 |
| 6.2.4.4. Sağlam Bir Örgüt Kültürü .....  | 174 |
| 6.2.4.5. Yönetimsel İstikrar .....   | 175 |
| 6.2.4.6. Sosyal Sorumluluk .....   | 177 |
| 6.2.4.7. Kurumsallaşma .....   | 178 |
| 6.2.4.8. Örgütsel Etkililik .....  | 180 |
| 6.2.5. Türkiye’de Planlı Dönemde Halkla İlişkiler Odaklı Çalışmalar .....          | 181 |

## YEDİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE HUKUK

|  |     |
|--|-----|
| 7. YÖNETİM VE HUKUK .....                              | 201 |
| 7.1. GENEL OLARAK HUKUK / KAMU HUKUKU .....            | 202 |
| 7.1.1. Kamu Hukuku Özel Hukuk Ayrımı .....             | 202 |
| 7.1.2. Genel Kamu Hukuku ve Hukuk Devleti Süreci ..... | 203 |
| 7.2. HUKUK DEVLETİ İLKESİ .....                        | 205 |
| 7.2.1. Hukuk Devleti İlkesinin Alt İlkeleri .....      | 206 |
| 7.2.2. Hukuk Devleti İlkesinin Gereklilikleri .....    | 207 |
| 7.3. KAMU YÖNETİMİNİN HUKUKİ BOYUTU .....              | 209 |
| 7.3.1. İdare Hukuku .....                              | 209 |
| 7.3.2. İdarenin Sorumluluğu .....                      | 210 |
| 7.3.3. İdari Dava Türleri ve Süreler .....             | 212 |
| 7.3.4. İdari Yargıda Kanun Yolları .....               | 212 |
| 7.3.5. İdarenin İşlemleri .....                        | 214 |
| 7.3.6. İdari İşlem Türleri .....                       | 214 |
| 7.4. TÜRKİYE’DE YARGI SİSTEMİ .....                    | 217 |
| 7.4.1. Anayasa Yargısı .....                           | 218 |

|  |     |
|--|-----|
| 7.4.2. Adli Yargı.....   | 221 |
| 7.4.3. Askeri Yargı .....  | 222 |
| 7.4.4. Seçim ve Uyuşmazlık Yargısı .....                                       | 224 |
| 7.4.5. Hesap Yargısı.....  | 225 |
| 7.4.6. İdari Yargı .....   | 227 |
| 7.4.7. Yargı Sisteminde Kurumsal Yapılanma ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu..... | 229 |

## SEKİZİNCİ BÖLÜM

### YÖNETİM VE İNSAN KAYNAKLARI

|   |     |
|---|-----|
| 8. YÖNETİM VE İNSAN KAYNAKLARI .....  | 237 |
| 8.1. YÖNETİM ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM VE PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE DÖNÜŞÜM ..... | 238 |
| 8.2. PERSONEL YÖNETİMİ VE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI.....                       | 244 |
| 8.3. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE YÖNETİCİLERİN SORUMLULUĞU .....                                   | 248 |
| 8.4. STRATEJİK İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ VE KURUMSAL PERFORMANSA ETKİSİ.....                        | 249 |
| 8.5. KAMU YÖNETİMİNDE İNSAN KAYNAKLARI VE YÖNETİMİ.....   | 254 |
| SONUÇ .....   | 257 |

## DOKUZUNCU BÖLÜM

### YÖNETİM VE İŞLETME

|  |     |
|--|-----|
| 9. YÖNETİM VE İŞLETME.....   | 267 |
| 9.1. YÖNETİM .....   | 269 |
| 9.1.1. Yönetimin Özellikleri .....   | 270 |
| 9.1.2. Yönetme .....   | 271 |
| 9.1.3. İşletme.....  | 271 |
| 9.2. YÖNETİM VE İŞLETME .....  | 272 |
| 9.2.1. Üretim Faktörleri.....  | 273 |
| 9.2.2. İşletme Türleri.....  | 274 |
| 9.3. TARİHSEL SÜREÇTE İŞLETME YÖNETİMİ YAKLAŞIMLARI.....                         | 275 |
| 9.3.1. Bilimsel Öncesi Dönem (1880 ve Öncesi).....                               | 276 |
| 9.3.2. Klasik Yönetim Düşüncesi .....  | 277 |
| 9.3.2.1. Bilimsel Yönetim Düşüncesi (1880-1930) .....                            | 277 |
| 9.3.2.2. Yönetim Süreci Yaklaşımı (Yönetimin Evrensel İlkeleri) (1841-1925)..... | 278 |
| 9.3.2.3. Bürokrasi Teorisi.....  | 280 |
| 9.3.3. Neo-klasik (Davranışçı) Yönetim Düşüncesi.....                            | 281 |
| 9.3.3.1. Hawthorne Araştırmaları ve Harwood Araştırmaları (1927 – 1932).....     | 282 |
| 9.3.3.2. Douglas Mc Gregor Yönetim Teorisi.....                                  | 283 |
| 9.3.3.3. Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi.....                                   | 284 |
| 9.3.4. Modern Yönetim Teorileri .....  | 286 |
| 9.3.4.1. Sistem Yaklaşımı .....  | 287 |

|  |     |
|--|-----|
| 9.3.4.2. Durumsallık Yaklaşımı .....   | 287 |
| 9.3.4.3. Öğrenen Organizasyonlar ..... | 288 |
| 9.3.4.4. Küçülme Odaklı Yönetim .....  | 288 |
| 9.3.4.5. Benchmarking .....            | 289 |
| 9.3.4.6. Toplam Kalite Yönetimi .....  | 289 |

## ONUNCU BÖLÜM YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ

|   |     |
|---|-----|
| 10. YÖNETİM VE KAMU YÖNETİMİ .....            | 297 |
| 10.1. YÖNETİM .....                           | 297 |
| 10.1.1. Kavramsal Çerçeve .....               | 297 |
| 10.1.2. Yönetim'in Bilim ve Sanat Yönü .....  | 298 |
| 10.1.3. Yönetim'de Özel ve Kamu Ayrımı .....  | 298 |
| 10.2. YÖNETİM BİLİMİ .....                    | 300 |
| 10.2.1. Tarihsel Süreç .....                  | 300 |
| 10.2.2. Klasik Yönetim Teorisi .....          | 301 |
| 10.2.3. Neo-Klasik Yönetim Teorisi .....      | 305 |
| 10.2.4. Modern Yönetim Teorisi .....          | 307 |
| 10.3. KAMU YÖNETİMİ .....                     | 309 |
| 10.3.1. Tarihsel Süreç .....                  | 310 |
| 10.3.2. Kamu Yönetimi ve Siyaset Ayrımı ..... | 311 |
| 10.3.3. Kamu Yönetimi Unsurları .....         | 313 |
| 10.3.4. Yeni Kamu Yönetimi .....              | 313 |
| SONUÇ .....                                   | 316 |

## ONBİRİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE KENT

|  |     |
|--|-----|
| 11. YÖNETİM VE KENT YÖNETİMİ .....                               | 323 |
| 11.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....                                    | 323 |
| 11.1.1. Kent .....   | 323 |
| 11.1.2. Kentleşme .....  | 325 |
| 11.2. KENT TÜRLERİ .....   | 325 |
| 11.2.1. Küresel Kentler .....                                    | 325 |
| 11.2.2. Sakin Kent .....   | 327 |
| 11.2.3. Akıllı Kent .....  | 327 |
| 11.2.4. Teknokent .....  | 328 |
| 11.2.5. Ana Kent .....   | 329 |
| 11.2.6. Sürdürülebilir Kent .....                                | 330 |
| 11.2.7. Yörekent .....   | 331 |
| 11.3. KENTLERİN TARİHÇESİ .....                                  | 331 |
| 11.4. KENT YÖNETİMİ .....  | 332 |
| 11.4.1. Kent Yönetimi Modelleri .....                            | 333 |
| 11.4.1.1. Kent Kurumları Modeli .....                            | 333 |
| 11.4.1.2. Kent ve Çevresi Modeli .....                           | 333 |
| 11.4.1.3. Kent ve Etkili Toplum Modeli .....                     | 334 |
| 11.4.1.4. Kent Yönetiminde Kudretli Başkan- Meclis Tercihî ..... | 334 |

|  |     |
|--|-----|
| 11.4.2. Modern Kent Yönetimi Modelleri ve Bu Modellerin Türkiye’de Uygulanışı .....        | 336 |
| 11.4.2.1. Yönetişim ve Kent.....   | 336 |
| 11.4.2.2. Belediyelerde Toplam Kalite Yönetiminin ve Stratejik Planlamanın Uygulanışı..... | 340 |
| 11.4.2.3. Kentli Hakları, Kent Hukuku ve Belediyeler .....                                 | 341 |

## ONİKİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE KRİZ/AFET YÖNETİMİ

|   |     |
|---|-----|
| 12. YÖNETİM VE KRİZ/AFET YÖNETİMİ .....   | 351 |
| 12.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....   | 353 |
| 12.1.1. Kriz ve Kriz Yönetimi .....   | 353 |
| 12.1.2. Krizin Oluşmasına Etki Eden Faktörler .....                               | 354 |
| 12.1.3. Krizin Aşamaları .....  | 356 |
| 12.1.3.1. Kriz Öncesi .....   | 356 |
| 12.1.3.2. Kriz Anı.....   | 357 |
| 12.1.3.3. Kriz Sonrası .....  | 357 |
| 12.1.4. Afet ve Afet Yönetimi .....   | 358 |
| 12.1.5. Afetin Oluşmasına Etki Eden Faktörler .....                               | 363 |
| 12.1.6. Acil Durum Yönetimi .....   | 363 |
| 12.1.7. Kriz, Afet ve Acil Durum Arasındaki İlişki .....                          | 364 |
| 12.2. TÜRKİYE’DE KRİZ/AFET YÖNETİMİNDE TARİHSEL SÜREÇ VE KURUMSAL YAPILANMA ..... | 366 |
| 12.2.1. Türkiye’de Kriz/Afet Yönetiminin Tarihsel Süreçteki Gelişimi .....        | 368 |
| 12.2.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem.....  | 368 |
| 12.2.1.2. 1923-1999 Dönemi.....   | 368 |
| 12.2.1.3. 1999 ve Sonrası .....   | 370 |
| 12.2.2. Türkiye’de Kriz/Afet Yönetiminde Kurumsal Yapılanma .....                 | 372 |
| 12.2.2.1. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı .....                            | 373 |
| 12.3. KRİZ/AFET YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLERİN ÖNEMİ .....                        | 376 |
| 12.3.1. Halkla İlişkiler Kavramı.....   | 376 |
| 12.3.2. Kriz/Afet Yönetiminde Halkla İlişkiler Faaliyetleri.....                  | 377 |
| 12.3.3. Kriz/Afet Yönetiminde İletişim .....                                      | 379 |
| SONUÇ .....   | 381 |

## ONÜÇÜNCÜ BÖLÜM YÖNETİM VE PSİKOLOJİ

|   |     |
|---|-----|
| 13. YÖNETİM VE PSİKOLOJİ .....  | 391 |
| 13.1. BİREY, ÖRGÜT VE YÖNETİM .....                                     | 391 |
| 13.2. MOTİVASYON .....  | 392 |
| 13.2.1 Motivasyon Süreci.....   | 394 |
| 13.2.2. Motivasyon Yöntemleri .....                                     | 395 |
| 13.2.3. Bireyleri Motive Etmede Etkili Olan Yönetici Davranışları ..... | 396 |
| 13.3. LİDERLİK VE ETKİLEME SÜRECİ.....                                  | 396 |
| 13.3.1. Liderlik Yaklaşımları .....                                     | 397 |
| 13.3.1.1. Özellikler Yaklaşımı .....                                    | 397 |



|  |     |
|--|-----|
| 13.3.1.2. Davranışsal Liderlik Teorisi .....                     | 397 |
| 13.3.1.3. Durumsal Liderlik Teorisi .....                        | 397 |
| 13.3.1.4. Modern Liderlik Yaklaşımları .....                     | 398 |
| 13.4. STRES VE STRES YÖNETİMİ .....                              | 399 |
| 13.4.1. Stres Her Zaman Kötü müdür? .....                        | 401 |
| 13.4.2. Başa Çıkma Türleri.....                                  | 401 |
| 13.4.3. Yöneticiler ve Stres.....                                | 402 |
| 13.5. TÜKENMİŞLİK.....   | 403 |
| 13.6. ÖRGÜTSEL AÇIDAN ZAMAN YÖNETİMİ .....                       | 404 |
| 13.6.1. Örgütsel Açıdan Zaman Planlama Yöntemleri.....           | 405 |
| 13.7. ÖRGÜTSEL GÜVEN.....  | 406 |
| 13.7.1. Örgütsel Güven Kavramı ve Tanımı .....                   | 406 |
| 13.7.2. Örgütsel Güvenin Boyutları .....                         | 407 |
| 13.7.2.1. Örgüte Güven .....                                     | 407 |
| 13.7.2.2. Yöneticiye Güven.....                                  | 408 |
| 13.7.2.3. Çalışma Arkadaşlarına Güven.....                       | 408 |
| 13.7.3. Örgütsel Güven Modelleri .....                           | 409 |
| 13.7.3.1. Whitener'ın Yönetimsel Güvenilirlik Modeli .....       | 409 |
| 13.7.3.2. Mishra Güven Modeli .....                              | 409 |
| 13.7.3.3. Bromiley ve Cummings Güven Modeli .....                | 409 |
| 13.7.3.4. Mayer, Davis ve Shoorman'ın Örgütsel Güven Modeli..... | 409 |
| 13.7.4. Örgütsel Güvenin Önemi .....                             | 410 |
| 13.7.5. Örgütsel Güven ve Lider İlişkisi .....                   | 410 |

## ONDÖRDÜNCÜ BÖLÜM YÖNETİM VE REFORM

|   |     |
|---|-----|
| 14. YÖNETİM VE REFORM.....  | 417 |
| 14.1. İDARİ REFORM KAVRAMI.....   | 417 |
| 14.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI.....   | 418 |
| 14.2.1. Osmanlı Dönemi: İdari Islahat .....   | 418 |
| 14.2.2 Cumhuriyet Dönemi (1923-1980): İdari Reform .....  | 420 |
| 14.2.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961).....  | 422 |
| 14.2.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP-1963).....  | 422 |
| 14.2.2.3. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-İYD-1972) ..... | 423 |
| 14.2.2.4. Kalkınma Planları.....  | 423 |
| 14.2.3. 1980 Sonrası Dönem: Devlet Reformu .....  | 424 |
| 14.2.3.1. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA-1991).....  | 425 |
| 14.2.3.2. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim (2003) .....  | 425 |
| 14.2.3.3. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı.....  | 426 |
| 14.2.3.4. Kalkınma Planları.....  | 428 |
| 14.2.3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi .....  | 429 |
| SONUÇ.....  | 431 |

### ONBEŞİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE SAĞLIK

|   |     |
|---|-----|
| 15. YÖNETİM VE SAĞLIK.....  | 439 |
| 15.1. DİŞİPLİNLERARASI PERSPEKTİFTE YÖNETİM.....                  | 440 |
| 15.2. DÜNYADA SAĞLIK YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ .....                   | 444 |
| 15.3. YÖNETİM VE REFORM PERSPEKTİFİNDE SAĞLIKTA DÖNÜŞÜM.....      | 446 |
| 15.3.1. 2003-2011 Döneminde Sağlıkta Dönüşüm.....                 | 448 |
| 15.3.2. 2011-2018 Döneminde Sağlıkta Dönüşüm.....                 | 452 |
| 15.3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sağlıkta Dönüşüm..... | 459 |
| SONUÇ.....  | 462 |

### ONALTINCI BÖLÜM YÖNETİM VE SİSTEM

|   |     |
|---|-----|
| 16. YÖNETİM VE SİSTEM .....   | 481 |
| 16.1. KUVVETLER AYRILIĞI SİSTEMİ.....   | 481 |
| 16.2. KUVVETLER BİRLİĞİ SİSTEMİ.....  | 482 |
| 16.3. HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN KUVVET İLİŞKİLERİNE GÖRE<br>SINIFLANDIRILMASI.....    | 483 |
| 16.3.1. Kuvvetler Birliğine Dayanan Sistemler .....                               | 483 |
| 16.3.1.1. Monarşi .....   | 483 |
| 16.3.1.2. Diktatörlük.....  | 483 |
| 16.3.1.3. Meclis Hükümeti Sistemi .....   | 484 |
| 16.3.2. Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Sistemler .....                              | 485 |
| 16.3.2.1. Başkanlık Sistemi .....   | 485 |
| 16.3.2.1.1. Başkanlık Sisteminin Olumlu Yanları .....                             | 488 |
| 16.3.2.1.2. Başkanlık Sisteminin Olumsuz Yanları .....                            | 489 |
| 16.3.2.2. Parlamenter Sistem.....   | 490 |
| 16.3.2.2.1. Parlamenter Sistemin Olumlu Yanları .....                             | 492 |
| 16.3.2.2.2. Parlamenter Sistemin Olumsuz Yanları.....                             | 493 |
| 16.3.2.3. Yarı-Başkanlık Sistemi .....  | 493 |
| 16.3.2.3.1 Yarı-Başkanlık Sisteminin Olumlu Yanları .....                         | 494 |
| 16.3.2.3.2 Yarı-Başkanlık Sisteminin Olumsuz Yanları .....                        | 495 |
| 16.3.3. Türk Tipi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi .....                          | 495 |
| 16.3.3.1. Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarının Tarihsel Arka<br>Planı..... | 495 |
| 16.3.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama .....                        | 497 |
| 16.3.3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme .....                       | 498 |
| SONUÇ.....  | 501 |

### ONYEDİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE SİYASET

|  |     |
|--|-----|
| 17. YÖNETİM VE SİYASET .....           | 511 |
| 17.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....          | 511 |
| 17.1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi ..... | 511 |
| 17.1.2. Siyaset ve Siyaset Bilimi..... | 514 |
| 17.2. SİYASET -YÖNETİM DİKOTOMİSİ..... | 520 |

|            |     |
|------------|-----|
| SONUÇ..... | 524 |
|------------|-----|

### **ONSEKİZİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE SOSYOLOJİ**

|  |     |
|--|-----|
| 18. YÖNETİM VE SOSYOJİ.....  | 531 |
| 18.1. YÖNETİM VE SOSYOLOJİ ARASINDAKİ İLİŞKİ.....                            | 531 |
| 18.1.1. Sosyolojik Açıdan Kavramsal Analiz.....                              | 531 |
| 18.1.2. Yönetim Sosyolojisinin Uğraş Alanı.....                              | 532 |
| 18.1.3. Yönetim Yaklaşımlarının Tarihsel Gelişiminde Sosyolojik Etkiler..... | 534 |
| 18.2. SOSYOLOJİK YAKLAŞIM TEORİSYENLERİ VE ALANA İLİŞKİN<br>TEORİLERİ.....   | 537 |
| 18.2.1. Robert King Merton .....   | 538 |
| 18.2.2. Philip Selznick .....  | 539 |
| 18.2.3. Alvin Gouldner .....   | 540 |
| 18.2.4. Michel Crozier .....   | 541 |
| 18.2.5. Alain Touraine .....   | 542 |
| 18.2.6. Jean-Daniel Reynaud.....   | 544 |
| 18.2.7. Renaud Sainsaulieu .....   | 544 |
| 18.3. ORGANİZASYONLARA YÖNELİK SOSYOLOJİK ANALİZLER .....                    | 545 |
| 18.3.1. Yeni Kurumsallaşma Teorisi.....                                      | 545 |
| 18.3.2. Popülasyon Ekolojisi Teorisi .....                                   | 546 |
| SONUÇ.....   | 548 |

### **ONDOKUZUNCU BÖLÜM YÖNETİM VE TEKNOLOJİ**

|   |     |
|---|-----|
| 19. YÖNETİM VE TEKNOLOJİ.....   | 555 |
| 19.1. YÖNETİM VE TEKNOLOJİNİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ .....   | 555 |
| 19.1.1. Yönetim Kavramı.....  | 555 |
| 19.1.2. Teknoloji Kavramı .....   | 556 |
| 19.2. TARIM TOPLUMUNDAN SANAYİ TOPLUMUNA YÖNETİM VE<br>TEKNOLOJİ İLİŞKİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ..... | 557 |
| 19.2.1. Tarım Toplumunda Yönetim Ve Teknoloji .....   | 557 |
| 19.2.2. Sanayi Toplumunda Yönetim Ve Teknoloji .....  | 561 |
| 19.3. BİLGİ TOPLUMUNDA YÖNETİM VE TEKNOLOJİ İLİŞKİSİ VE<br>KAMU YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM .....           | 564 |
| 19.3.1. Kamu Yönetiminde Dönüşüm: E-Devlet ve M-Devlet.....   | 565 |
| 19.3.1.1. E-Devlet'in Gelişimi.....   | 566 |
| 19.3.1.2. M-Devlet'in Gelişimi.....   | 570 |
| 19.3.1.3. Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet.....   | 572 |
| 19.3.1.4. Dijital Yönetişim .....   | 575 |
| SONUÇ.....  | 577 |

### **YİRMİNCİ BÖLÜM YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM**

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 20. YÖNETİM VE YEREL YÖNETİMLER ..... | 589 |
| 20.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....         | 591 |

|   |     |
|---|-----|
| 20.1.1. Yönetim.....  | 591 |
| 20.1.2. Yönetim Kuramları.....  | 592 |
| 20.1.2.1. Klasik Kuram.....   | 592 |
| 20.1.2.2. Neo-Klasik Kuram .....  | 593 |
| 20.1.2.3. Modern Yönetim Yaklaşımları .....                                       | 594 |
| 20.2. YEREL YÖNETİM.....  | 596 |
| 20.2.1. Tanım .....   | 596 |
| 20.2.2. Yerel Yönetim Teorileri ve Yerel Yönetimlerin Tarihçesi .....             | 598 |
| 20.2.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci.....                         | 600 |
| 20.3. YÖNETİM / YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ .....                                      | 601 |
| 20.4. TÜRKİYE’DE YÖNETİM DÜŞÜNCESİNİN EVRİMİNİN GENEL<br>HATLARI .....            | 602 |
| 20.5. TÜRKİYE’DE MERKEZ/YEREL İLİŞKİLERİ VE YENİ<br>CUMHURBAŞKANLIĞI SİSTEMİ..... | 603 |
| SONUÇ.....  | 604 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

# YÖNETİM vE ETİK\*

---

\*Yusuf PUSTU, (ypustu@yahoo.com)  
Refik YASLIKAYA, (refikyaslikaya@yahoo.com)





### 3. YÖNETİM VE ETİK

Bilindiği gibi ilgili yazında etik kavramı bir felsefe dalı olarak ahlakın temelleri ile ilişkilendirilerek incelenmektedir. Yani ahlak etiğin bir dalı olarak görülmektedir. Dolayısıyla etik kavramı en üstün ve kutsal değerler olan ahlak, hukuk ve dini değerleri temel alan belirleyici bir olgu olmaktadır. Bu nedenle etik, ahlakla aynı kavram ya da olgu olarak görülmemelidir. Etik bir bilim olarak ahlak ve ahlaki davranış doktrini olup yani ahlakın belli bir teorisini kurabilmektir.

Bu nitelikleri göz önüne alındığında etik, bir bakıma ahlak, din ve hukuk kurallarını da içine alan bir kavram olup, kısaca ve öz olarak; kişinin davranışlarına temel teşkil eden ahlak ilkelerinin tümüdür.<sup>1</sup> Dolayısıyla yönetim ve etik ilişkisinde etik kavramına bir çerçeve kavram olarak bakmak ve analizlerde en üst belirleyici olarak görmek gerekir.

#### 3.1. ETİK YOZLAŞMA VE RÜŞVET

Yukarıda da belirttiğimiz gibi etik, ahlak üzerine düşünebilme etkinliği iken, ahlakın olgusal ve tarihsel olarak yaşanması söz konusudur. Etik, bu olguya yönelik felsefi disiplinin adıdır. Ahlak ise, gelenek, adet, alışkanlıklar içerisinde yapılması ya da uyulması toplumca arzu edilen ve beğenilen hareketlerden çok daha fazla yaptırım gücü olan, uyulmadığı ya da uygulanmadığı zaman toplum tarafından, sosyal olarak cezalandırılan davranışlar ya da normlardır. Çalışmamızın esasını oluşturan kamu yönetiminde etiği gündeme getiren esas unsur, yönetimde yozlaşma olgusudur. Çünkü yolsuzluk uygulamaları (dolandırıcılık, savurganlık, görevi kötüye kullanma vb.) halkın yönetime olan güvenini yok ettiği gibi, bunun maliyeti de, daha az ve kalitesiz hizmet olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>2</sup>

Günümüzde tüm dünyada ve bu kapsamda ülkemizde yaygınlaşan etik dışı davranışlar bireylerin yozlaşmasına yol açmakta ve bu durum da kamu yönetimlerini olumsuz şekilde etkilemektedir. Burada yozlaşma ile anlatılmak istenen, hizmet sağlanmasında kayırma, siyasallaşma, aracıya başvurma, rüşvet ve kabilecilik gibi etik dışı davranışların görünen yönünün yaygınlık kazanması halidir. Siyasal atamaların yaygınlaşması, siyasal tutum ve davranışların dikkate alınarak hizmet sağlanması, yaygın rüşvet, kayırmacılık niteliğindeki uygulamalar, aracı kullanmanın sıklığı, yönetsel yozlaşmanın en çarpıcı örnekleridir.<sup>3</sup>

Yozlaşma; genel anlamda devlet sistemindeki bozukluğun yani kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili menfaat sağlamalarını ve her türlü ayrıcalıklı işlem yapmalarını ve özellikle kamu görevlerine yapılan atamalarındaki kayırmacılık, haksızlık ve yanlış uygulamaları ifade etmektedir. Ayrıca ilgili yazında yozlaşma” kavramının karşılığı olarak bazı durumlarda yolsuzluk ya da rüşvet gibi kavramlar da kullanıldığı görülmektedir. Ancak yolsuzluk terimi; maddesel kazanç için (örneğin rüşvet), ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak (örneğin kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemleri kapsamaktadır.<sup>4</sup>

Bu çalışmada yukarıda belirtilen kapsamda yönetim ve etik ilişkisi özellikle kamu yönetiminde rüşvet olgusu üzerinden tartışılacaktır.

İnsanlık tarihi kadar eski olan rüşvet olayı, günümüzde gelişmiş, azgelişmiş ve gelişmekte olan tüm toplumların en önemli sorunlarından biridir. Toplumsal, siyasal, kültürel, ekonomik ve

hukuki ilişkilerde rüşvet söz konusu olmaktadır. Diğer bir ifadeyle hayatın her alanında, insanın var olduğu her alanda, rüşvetten bahsetmek mümkündür.

Rüşvetin bu denli farklı yönleri bulunmasına rağmen diğer boyutlarını da etkileyen devlet yönetiminde rüşvet en çok üzerinde durulan konulardan biridir. Zira günümüzde hayatın her alanına kapsayan bir devlet aygıtı söz konusudur ve insana her yönü ile temas etmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminde rüşvet diğer yapıları etkilediği gibi diğer yapılardaki bozulmalar da kamu yönetiminde rüşvete zemin hazırlamaktadır.

Günümüzde rüşvetin ekonomik kalkınmayı yavaşlattığı, ekonomik yapıyı bozduğu, siyasal istikrarsızlığı körüklediği, toplumsal sistemi erozyona uğrattığı, hukuka güveni sarstığı ve dolayısıyla devletin vatandaş ile arasında güven problemi oluşturduğu ifade edilmektedir. Bu yönleri ile rüşvet ulusal ve uluslararası bir sorundur.

Rüşvet ile mücadele için ulusal yapıların yanında uluslararası aktörlerin çalışmaları söz konusudur. Fakat bu çalışmalara rağmen rüşveti ortadan kaldırma konusunda ciddi bir ilerleme sağlanamamıştır.

Rüşvet dünyada olduğu gibi Türk kamu yönetiminde en önemli sorunlar arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Rüşvetin kamu yönetiminde yaygınlığı, vatandaşın devlete olan güvenini azaltmakta ve devletin meşruiyetini zedelemektedir. Rüşvet; kamu yönetiminde kamu hizmetlerinin sunumundaki etkinliği düşürmekte, kamu kurumlarının etkin bir şekilde çalışmasını engellemekte ve kaynak dağılımının yanında gelir dağılımını bozucu etki yaratmaktadır. Rüşvet mekanizması ile çıkar grupları ve bazı kamu görevlileri, toplumsal refahın azalması pahasına tatmin edilmiş olmaktadır.

Bu yönü ile toplumda adaletsiz bir gelir bölüşümü işlevi gören rüşvet, genellikle kamu hizmetlerindeki arz ve talep arasındaki dengesizlik durumlarında veya hizmetlerin zamanında ve etkin sunulmaması durumlarında ortaya çıkmaktadır.

Bunların yanında otoritenin merkezileşmesi, kamu yönetiminin siyasallaşması, otoriter devlet anlayışı, toplumsal yapının ve kültürel değerlerin erozyona uğraması, yönetimdeki gizlilik geleneği gibi unsurlar rüşveti besleyen en önemli unsurlardır.

### 3.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE RÜŞVETİN NEDENLERİ

Günümüz Türk kamu yönetiminde en önemli sorunlarından biri olan rüşveti, ortaya çıkaran nedenler ortaya konmadan, incelenmeden ve bu nedenler ortadan kaldırılmadan rüşvet sorununu çözmek mümkün değildir.

Dolayısıyla Türk kamu yönetiminde rüşvet ile mücadelede başarı sağlamak için öncelikle rüşvetin nedenlerinin ortaya konulması ve iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Yolsuzluk sorunu ile ilgili olarak en temel tespiti yapan, Çinli reformist Wang An Shih'a göre, yolsuzluğun iki temel kaynağı mevcuttur; a-) kötü kanun b-) kötü insan.

Kötü kanun, yönetim ve yasama içerikli tüm işlem, eylem ve düzenlemeleri; kötü insan ise, her türlü sosyolojik, ekonomik, siyasal ve etik nedenleri kapsamaktadır.<sup>5</sup> Kötü kanunları yapan ve uygulayan da insandır. Rüşvetin temelinde insan unsuru yer alır. Ancak buna bağlı başka faktörlerde söz konusudur.

Bu nedenler çeşitli faktörlerin etkisi ile ortaya çıkabilir. Dolayısıyla nedenleri sınıflandırmak işlevsellik sağlamaktadır. Kamu yönetiminde rüşvetin nedenlerini, bürokratik, toplumsal, ekonomik, siyasal, kültürel ve hukuki nedenler olarak sınıflandırmak mümkündür.

### 3.2.1. Kamu Yönetiminin Yapısı, Kültürü ve İşleyişinden Kaynaklanan Nedenler

Kamu yönetiminin en önemli özelliği bürokratik yönetim geleneğidir. Bu geleneğin temel özelliği olarak vatandaş genellikle karşısındaki kamu görevlisinden çekinmekte, onu kendinden üstün görmekte, kamu işlemleri hakkında yeterli bilgiye sahip bulunmadığı için, devlet dairesinde işlerin geciktirileceği endişesini taşımaktadır.

Bunun yanında kamu hizmetlerinden faydalanmanın karmaşık bir yapıya sahip olması, bürokratik işlemlerin fazlalığı ve devletle vatandaş arasındaki ilişkilere hâkim olan güvensizlik, takdir yetkisinin keyfi olarak kullanımına sebebiyet vermekte ve bürokratları hizmet vermek yerine lütuf dağıtır hale getirmektedir.<sup>6</sup>

Kamu yönetiminde temel özelliklerden biri olan aşırı kuralcılık ve sorumluluktan kaçma bürokrasiye yol açmaktadır. Bu durum, bürokrasiye ait değerlerin zamanla yozlaşarak ayrıntılı kurallara bağlılık ve formalite düşkünlüğüne yol açması, dolayısıyla işlemlerde gecikmelerin olması ve sonuçta aşırı kırtasiyeciliğe ve sistemin geç işlemesine neden olunması; görevlerin aşırı parçalanması, bunun da kararların alınmasında gecikmelere neden olmaktadır.<sup>7</sup>

Yine kamu yönetimindeki “mevzuatçılık” çoğu hallerde sorumluluktan kaçmanın ve inisiyatif kullanmamanın bir gerekçesi olarak öne sürülmektedir. Öyle ki mevzuat tarafından yasaklanmayanların yapılması yerine, sadece mevzuat tarafından öngörülenlerin yerine getirilmesine yönelme, her şeyin önceden öngörülmesinin mümkün olmamasından dolayı, mevzuatta yer almayan konuların mevzuata aykırı olarak nitelendirilmesi sonucunu doğurmakta, mevzuat adeta hizmet sunmayı engeller bir unsur haline dönüştürülmektedir.<sup>8</sup>

Belirtilen bu nedenler, kamu bürokrasisinin yavaş ve aksak işlemesine, bazı hallerde ise hiç işlememesine yol açmaktadır. Hizmetten yararlananlar tarafından “memur zihniyeti” olarak adlandırılan, hizmet sunma için çaba yerine, hizmet sunmama; işleri kolaylaştırma yerine, mümkün olabildiği ölçüde zorlaştırma, vatandaşların sürekli yakınmalarına, mümkün olduğunca kamu kuruluşları ile muhatap olmamaya çalışmalarına; kamu kuruluşları ile muhatap olmak zorunda kaldıklarında da aracı kullanma, tanıdık birisini bulma, siyasal yollara başvurma veya yasal olmayan yöntemlerden yararlanma yollarından birini tercih etmelerini sonucunu doğurmaktadır.<sup>9</sup>

Kamu yönetiminde ayrıntılı kurallar, kamuoyuna kapalı, karmaşık uygulama prosedürleri, bürokratlara kişisel yorum yapma ve irade kullanma konusunda geniş bir yetki sağlamaktadır. Ayrıca karmaşık ve uzun prosedürler hizmet almak isteyen kişi ve kurumlarda ciddi zaman ve maliyet kaybı ortaya çıkarmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda karşılaşılan zorluklar, aracılık, iş takipçiliği, komisyonculuk gibi faaliyet alanlarının ve rant mekanizmalarının doğmasına neden olmaktadır.<sup>10</sup>

Türk kamu yönetiminin bir başka temel özelliği de örgütlenme konusunda yaşanan sıkıntılardır. Bu sıkıntıların temeli örgütsel büyüme ve hantallaşmadır. Kamu bürokrasisinde ki her kamu kurumu, hizmetin kalitesini iyileştirmekten daha çok, doğasında var olan büyüme eğilimi sayesinde mevcut örgütsel yapıyı, bütçe olanaklarını, personel sayısını, sosyal tesisler ve hizmet araçlarını artırmak ve diğer kurumlarla bu alanlarda rekabet etmek için çalışır.<sup>11</sup>

Kamu çalışanlarının seçiminde liyakat unsuruna dikkat edilmemesi bir taraftan örgütsel büyümeye neden olmakta, diğer taraftan kamusal istihdamda rasyonelliğin ve verimliliğin sağlanamaması, kamu kadrolarında aşırı şişkinliğe yol açmaktadır.<sup>12</sup> Dolayısıyla kamu yönetiminde aşırı kadro şişkinliğinin nedeni de, merkeziyetçilik anlayışına bağlı olarak, gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüktür. Örgütsel büyüme ve hantallaşma kamu yönetiminde birçok aksaklığı da beraberinde getirmektedir.

Örgütsel yapıdaki bozuluklara bağlı olarak kamu hizmetlerinde yaşanan aksaklıklar sonucu ortaya çıkan, kamu hizmetindeki açık, önce yönetimdeki yozlaşmaya zemin hazırlamakta; bunun sonucunda yönetim, saygınlığını yitirerek sisteme yönelen desteklerin azalmasına ve tepkilerin birikmesine neden olmaktadır. Böylelikle aşırı siyasallaşma, yaygın kayırma ve rüşvet; en ufak işlerde dahi aracılara başvurarak yönetimle ilişki kurmak, Türk kamu bürokrasisinin en büyük sorunlarından biri olmaktadır. Bu süreç örgütsel büyümeyi; örgütsel büyüme siyasal ve örgütsel yozlaşmayı beslemektedir.<sup>13</sup>

Türk kamu yönetiminde en önemli sorunlardan biri insan kaynakları yönetiminde yaşanan sorunlardır. İnsan kaynakları yönetimindeki başarısızlık sonucu olarak bürokrasinin hizmet kalitesi düşüktür. Bürokrasinin kalitesi, kamu personelinin eğitime, işe alınma koşullarına, ücret düzeyine, kurum içi eğitici ve geliştirici faaliyetlere, terfi mekanizmalarına ve hiyerarşinin niteliğine bağlıdır.<sup>14</sup> Bu bakımdan Türkiye’de uygulanan istihdam politikaları bürokratik kaliteyi düşürürken yolsuzlukların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Nüfusu çoğunlukla gençlerden oluşan Türkiye’de hükümetlerin karşılaştığı en önemli sorun işsizliktir. Osmanlı’dan miras kalan “Devlet Baba” figürü ve “kapıkulu geleneği” burada da devam etmektedir. Türk halkının devletten en büyük beklentisi kendisine iş alanları yaratmasıdır.<sup>15</sup>

Yasal zeminde “liyakat” ve “kariyer” ilkeleri üzerine kurulan Türk kamu bürokrasisinde, yükselmenin en kolay yolu, siyasi partilerle iyi ilişkiler kurmaktan geçmektedir. Kamu görevlileri de, çabuk yükselme tutkuları sebebiyle, fiilen ya da fıkren partiliğe bulaşmakta ve yolsuz faaliyetlere karşı dirençsiz kalmaktadırlar. Ayrıca, bürokraside yükselmenin liyakat ve kariyer ilkelerinden ayrılması, yetkin ve yetenekli insanların sisteme küsmelerine ve dışlanmalarına da sebep olmaktadır.<sup>16</sup> Bunun sonucu olarak bürokrasi yetersiz, yeteneksiz, ahlaki değerleri zayıf kişilerin eline geçmekte, yetenekli kişiler bürokrasiden dışlanmaktadır. Son tahlilde kamu hizmetlerinde yaşanan aksaklıklar yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır.

Türkiye’de idarenin işleyişi, hizmetlerin yürütülmesini yavaşlatan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Bürokratlar, doğabilecek muhtemel sorumluluktan kurtulmak için, hizmetlerin yürütülmesinden çok bu kuralların yerine getirilmesine dikkat etmektedir. Kurallar genellikle yasaların ayrıntılı düzenleme yapmasından doğmakta ve kamu görevlileri bir hizmeti yerine getirmek istemediklerinde “mevzuat böyle emrediyor” diyerek işleri engellemektedirler.<sup>17</sup> Bunun yanında kamu işlemlerinde kuralların çokluğu, karmaşıklığa yol açmaktadır. Aynı konuda birden çok kamu kurumu yetkili kılınmış olabilmekte; vatandaşlar, ön koşullar, izinler, onaylar ve daha birçok gereksiz tekrar aşamaları ile sıkıntıya maruz kalabilmektedirler.

Kamu yönetiminde kuralcılık; ya yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanamamalarının bir sonucudur; ya da vatandaşa karşı duyulan bir kuşkunun ürünüdür. Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir yetkisinin verilmemesi, bir yönüyle yasama organının bürokrasiyi kendi idaresi paralelinde çalıştırma arzusuna yönelikken; diğer yönüyle, üst düzey yöneticilerin alt kademelerdeki çalışanları kendi

iradelerine tabi kılmak ve denetimleri altında tutmak eğilimlerinin bir sonucudur.<sup>18</sup> Diğer taraftan Türk idare sisteminde vatandaşın kural olarak yanlış yapacağı, kural olarak suç işleyeceği ve devlete itaat etmeyeceği kabul edilmektedir. Bu nedenle konulan kurallarla vatandaş mümkün olduğunca denetimden geçirilmektedir.<sup>19</sup>

Kamu yönetiminde yolsuzluklara zemin hazırlayan önemli sorunlardan birisi de takdir yetkisinin keyfi ve sınırsız kullanımıdır. Takdir yetkisine söz konusu olan kararlar zaman zaman ekonomik değer kazanabilmekte, karar peşinde olanlar ile karar yetkisine sahip olanlar arasında yasal düzenlemelere aykırı bir işbirliği oluşabilmektedir.<sup>20</sup> Kamu gücünün yasal düzenlemelere aykırı bir şekilde çıkarlar doğrultusunda kullanılabilme olasılığı kamu yönetimi süreçlerinde rüşvet potansiyeli yaratmaktadır.

Bir yönüyle, “bürokratik aşırılık” olarak da değerlendirilebilecek olan takdir yetkisinin keyfi kullanımı, kamu yöneticilerinin yasal düzenlemeleri göz ardı etmelerine ve kendi egemenliklerini kabul ettirmeye çalışmalarına neden olmaktadır.<sup>21</sup>

Kamu yönetiminde bütün iş ve işlemleri tasarlamak, programlamak ve soyut kurallar koymak mümkün olmadığından bürokrasiye belirli oranlarda takdir yetkisi ve yetki devri tanınmaktadır. Bürokratik yapıda bulunan bu karar esnekliği zaman zaman etik dışı davranışlara zemin hazırlamaktadır.

Günümüzde, yalnız kamu yönetiminde değil, toplumun her alanında genel anlamda ahlaki problemler bulunmaktadır. Özellikle siyasal ve yönetsel alanda ortaya çıkan yozlaşmanın temelinde, siyasal ve yönetsel sistemin gösterdiği zaafın yanında, toplumsal ahlakın erozyona uğraması yatmaktadır.<sup>22</sup> Toplumsal ahlakın erozyona uğradığı durumlarda toplumun önemli unsurlarından biri olan yönetim fonksiyonu da bu durumdan etkilenmektedir.

Yolsuzlukların artmasını tetikleyen, ahlaki erozyonunun sonucu oluşan sosyal güvensizlik artmakta ve doğru olanın neye/kime göre doğru olduğu konusunda değer karmaşası yaşanmaktadır. Birilerine göre kamu yöneticisinin küçük bir hediye alması rüşvet olarak değerlendirilirken; bir başkasına göre sadece para alındığında bu rüşvet olarak kabul edilmektedir.<sup>23</sup> Bu anlayışın kamu yönetimine yansımaları olmakta, kamu yönetiminde de etik ve etik dışı davranışlar konusunda belirsizlikler bulunmaktadır.

Yozlaşmış bir toplumda, sosyal fayda ve toplumsallık değil; fertçi, faydayı artırıcı ve maddeci değer hükümleri öne çıkar. Fert ve sosyal grupları normal ve idealde, toplum çıkarında toplayabilmek zorlaşır. Ferdin ihtiraslarını frenleyebilmek, tüketim nöbetini kırmak mümkün olamaz. Bu süreçte elde edilmek istenen taleplerin karşılanmasında meşru ve gayri meşru farkı kapanmaktadır.<sup>24</sup> Bu kültürel yapı içerisinde kurulan ve işleyen kamu yönetimi, bulunduğu ortamdan soyutlanamaz. Dolayısı ile toplumda ortaya çıkan fertçi, faydacı ve gayrimeşru temelli istekler kamu yönetimi çalışanları içinde söz konusu olacaktır.

Türk kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin benimsenip uygulanması için, kamu görevlileri etik kurulu kurulmuş, bütün kamu kurumlarında etik kurullar oluşturulmuş, etik dışı davranışları ve etik standartları içeren yönetmelikler hazırlanmış, hizmet içi eğitimlere başlanmıştır. Ancak tüm bu altyapının kuruluşunda ve yürütülmesinde ortaya çıkan eksiklikler kamu yönetiminde etik kültürün oluşmasını sağlayamamıştır.

Bürokrasinin genel olarak dışı kapalı olması ve hiyerarşik bir yapı içerisinde çalışması, Türk kamu yönetiminde rüşvetin ortaya çıkmasının en önemli nedenlerinden birisidir.

Yönetimde gizlilik aracılığı ile yönetici ve memurlar kendilerini kamuoyu ve halkın eleştirilerine karşı korumak istemektedirler. Yönetime ilişkin yasalar, gizliliği ve resmi sır kavramını, memurların kendi amaçları doğrultusunda kullanmalarına imkân vermektedir. Neyin açık-neyin gizli olması gerektiğine, söz konusu kurumun yöneticisi ya da personeli karar vermektedir.<sup>25</sup> Gizlilik ve kapalılık kamu çalışanlarını sosyal çevreden gelecek baskılara karşı korurken, bireylerin bürokrasi üzerinde şüphe ve güvensizlik duygusuna kapılmasına yol açar. Sonuçta gizlilik halkın yönetime karşı memnuniyetsizliğini artırmakta, kamu yönetimi ve vatandaşlar arasındaki mevcut ilişkileri yıpratmakta, yönetsel anlamda yozlaşmayı getirmekte, kamuoyunun bürokrasi üzerindeki denetimini zorlaştırarak gerek devlet, gerekse toplum açısından telafisi zor sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.<sup>26</sup>

Kendisini rejimin sahibi ve vatandaşın gelecek tehlikelere karşı devletin bekçisi olarak gören bürokrasi, “devlet sırrı” kavramının sınırlarını genişleterek kullanmaktadır. Devlet işleri ve kamu hizmetleri hakkında bilgi edinmek vatandaş için bir hak olarak görülmediğinden, kamu yönetimi dışı kapalı ve halka karşı bir güç olarak algılanmaktadır.<sup>27</sup>

Devletin sorgulanmazlığı Türk toplumunda başlı başına bir kültürel değerdir. Bu bakımdan devletin çıkarlarını korumak, devlet memurlarının resmi görevlerinden biridir. Bu kural devlet memurlarının her türlü yasal ya da yasal olmayan eylemleri için güçlü bir gerekçe sağlamaktadır. Bundan dolayı “devletin çıkarını korumak” adına yapılan her türlü etkinlik, bir suç oluştursa bile, ahlak açısından uygun görülmektedir.<sup>28</sup>

Hukuk kurallarının yanında toplumda hâkim olan bazı kültürel değerler de (kol kırılır yen içinde kalır vb. misali) suç işlenmesine zemin hazırlamanın yanında, işlenen suçların ortaya çıkarılmasını güçleştirmektedir.

Türk toplumu nispeten kolektivist bir toplum anlayışına sahiptir. Bu toplum yapısında devlet, araç değil; amaçtır. Sorgulanmaz ve daima bireysel özgürlüğün üzerindedir. Bu devlet algısına sahip olan kamu görevlileri için temel amaç, devletin bekası olduğu için vatandaşın beklentisi ve hizmet ikinci plandadır.

Türk kamu yönetiminde nitelikli personel istihdamında yaşanan sorunların yanında, kamu kurumlarında görev yapan üst düzey yöneticilerin çok sık değiştirilmesi, üst düzey yöneticilerde tedirginlik yaratmakta ve bu kişilerin görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yapmalarını engellemektedir.

Kamu yöneticilerinin büyük bir bölümü iktidar değişikliğine bağlı olarak değiştirilmektedir. Özellikle üst düzey yöneticiler arasında bu uygulamanın çok yaygın olduğu bilinen bir gerçektir.<sup>29</sup> Sık sık kamu çalışanlarının yerlerinin değiştirilmesi, çalışanların işlerine olan hâkimiyetlerini zayıflattığı gibi kamu hizmetlerinin de aksamasına yol açmaktadır. Kamu hizmetlerinin aksaması da kamu hizmetlerinden yararlananları hizmete ulaşabilmek için farklı arayışlara yönlendirmektedir. Diğer taraftan devletin temel politikalarını tespit etmek ve yürütmekle görevli idarenin sık sık değişmesi nitelikli personel istihdamını zorlaştırmakta ve yeni gelenlerinin işlerini öğrenmeleri zaman ve performans kaybına neden olmaktadır.<sup>30</sup>

Türk kamu yönetiminde merkeziyetçilik ve kırtasiyecilik kamu yönetiminin etkinliğini bozan temel unsurlar arasında yer almaktadır. Merkeziyetçi yönetimlerde bir yandan taşradaki ve mahalli idarelerdeki yetkililer başkentte toplanırken, öte yandan da her bir yönetim biriminde üst yönetici alt kademelerin sahip olması gereken yetkileri elinde tutmaktadır.<sup>31</sup>



Merkezi yönetimin taşra kuruluşları fazla yetkili olmadığı için, yerel sorunların çözümü bütünüyle başkentteki bakanlıklara ve diğer kamu kuruluşlarına aktarılmaktadır. Mahalli yöneticiler ve halk, sorunların çözümü için sürekli başkente taşınmaktadır. Bu işleyiş düzeni, kırtasiyeciliği arttırmakta, işlemlerin uzamasını sağlamakta ve yönetimde verimsizliğin temel kaynağını oluşturmaktadır.<sup>32</sup>

Merkezden yönetimin tek başına uygulanması, kamu bürokrasilerinde çoğu kez birim ve kişiler arasındaki çekişme ve çatışmalar, iletişim (haberleşme) bozukluk ve kopuklukları, iş gören ile iş arasında uyumsuzluklar, eşgüdüm sorunlarına yol açmaktadır. Bu sorunların kaynağı olan kamu bürokrasisi ve kamu yönetiminin dolaylı olarak kanunsuz uygulamalara uygun zemin hazırlayarak gizli işlev üstlendiği en çok tartışılan konular arasındadır.

Kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin bir sonucu olarak kırtasiyecilikte önemli bir sorundur. Yönetimde verimsizliğe yol açan kırtasiyecilik; kamu hizmetlerinin sunumunda bireyin beyanına güvenilmemesi, bireyin her eylem ve işleminin kontrol edilmeye çalışılması, kamu hizmetlerinden yararlanmanın karışık olması, zaman alması ve standart iş tanımlarının yapılmaması, kamu hizmetlerinden yararlanılmasında veya kamu erkiyle ilişki kurulmasında bireyler arasında eşitsizlik olması veya sistemin saydam olmaması nedeniyle buna inanılması, sisteme olan güvensizliğin kamu çalışanlarının ve bireylerin yolsuzluk zincirine isteyerek ya da istemeyerek dâhil olmalarına neden olmaktadır.

Bunların yanında merkeziyetçi yönetim anlayışının sonucu olarak otoritenin üst makamlarda toplanması ve yetki devrinin azlığı kırtasiyeciliği artırmaktadır. Üst makamlar, hem otoritelerini paylaşmamak, hem de astlarının kendilerine potansiyel rakip olmasını önlemek için maiyetlerinde çalışan insanlara yetki devri yapmaktan kaçınmaktadır.<sup>33</sup> Merkeziyetçi ve vesayetçi yapıdaki yönetim alışkanlığı; bürokrasi ve kırtasiyeciliği, vatandaşlara hizmet sunulmasında ilgisizliği ve kayıtsızlığı, işgücü veriminin düşüklüğünü ve savurganlığını da beraberinde getirmektedir.<sup>34</sup> Dolayısıyla bürokrasinin merkeziyetçiliği ve kırtasiyeciliğin varlığı rüşvetin kurumsallaşmasını kolaylaştır, düzenliliğini artırır.

Kamu hizmetine ilişkin işlemlerin ve uygulama usullerinin kurallarla düzenlenmesi gerekir. Kişileri etkileyen idari işlemlerin üretilmesi sürecinde idarenin görevi ilgililerle işbirliği yapması, onlarla iletişime geçmesi, yapılan ve yapılacak olan işlemler konusunda onlara bilgi aktarmasına ilişkin usuller belirlemektir. Türk kamu yönetiminde idari usul eksikliği söz konusudur. İdari usul eksikliği sonucu kamu hizmetlerinde gecikmeler yaşanmaktadır. Vatandaşların kamu işlemlerindeki gecikmelerindeki algılayışları, vatandaşları yolsuz davranışlara yönlendirmektedir. Dolayısıyla işlemlerdeki gecikmelerin memura bahşiş verilmemiş olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Sonuç olarak, idari usul eksikliğine dayalı olarak, vatandaşların devlet dairesindeki işlerinin gecikmesi, rüşvet ve yolsuzluk olaylarına zemin hazırlamaktadır.

Türk kamu yönetiminde hesap verme mekanizmaları yeteri kadar açık ve kesin bir biçimde tanımlanmadığından, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu etkin olmamaktadır. Diğer taraftan kamu sektörünün, hem kendi içinde hem de yasama, yürütme ve yargı işlemleri arasında açık ve anlaşılır biçimde tanımlanmış görev ve sorumluluk dağılımı bulunmamaktadır.<sup>35</sup> Bu durum hesap verme mekanizmalarının işleyişini de engellemektedir.

Hesap verebilirlikten yoksun bir kamu yönetiminde ortaya çıkan rüşvet, toplumsal yapıya ve yönetsel yapıya zarar vermektedir. Çünkü kamu politikalarını yürütme yetkisine sahip olan

kamu görevlileri, hesap verme mekanizmalarının eksikliği durumunda, alacakları kararlarda ve yapacakları uygulamalarda kamu yararından ziyade çıkar sağladıkları güç merkezlerini öncelikle tercih edebilmektedirler.

Kamu yönetiminde hesap verme konusunda önemli engellerden biri, kamu görevlilerinin soruşturulması ve yargılanması önündeki engellerdir. Kamu görevlilerine Anayasa ve özel kanunlarla yargısal ayrıcalıklar sağlayan, memur yargılama sistemi nedeniyle, ortaya çıkan çıkar çatışması, hukuk dışı ve etik dışı faaliyetler yargının önüne gelmemekte, yargıya gelse dahi etkin bir cezalandırma söz konusu olmamaktadır. Bu durumda bir yandan kamu görevlilerinin hesap vermesi sağlanmamış olurken diğer taraftan kamu yönetimine karşı ortaya çıkan güvensizlik vatandaşı da etik dışı yollara yöneltmektedir.

Kamu yönetiminde siyasal, yönetsel, ekonomik ve hukuki bakımdan ciddi bir denetimsizlik söz konusudur. Kamu kurum ve kuruluşlarının taşradaki birimleri nispeten düzenli sayılabilecek bir şekilde denetlenirken, kararların alındığı ve uygulamaların yönlendirildiği merkez birimler etkin bir biçimde denetlenememektedir.

Denetim alanında son dönemlerde yapılan düzenlemeler denetim yapısı ve işleyişinde var olan kargaşayı ortadan kaldırmamıştır. Kamu yönetiminde geleneksel denetim anlayışından vazgeçilmiş ancak yerine modern bir denetim anlayışı ve sistemi yerleştirilememiştir. Bu durum denetimin etkinliğini azaltmıştır.

Denetimi gerçekleştiren kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış oldukları denetimlerin pek dikkate alınmadığı ve gerekli işlemlerin yapılmasında sıkıntılar yaşandığı görülmektedir.<sup>36</sup> Kamu yönetimin denetimin kamuoyu desteğinden yoksun yürütülmesi, denetim sonuçlarının halka mal edilmemesi, kamuoyu ilgisi ve desteğinden yoksun bulunması, halkın bilinç ve örgütlülük düzeyinin yeterli olmayışı, demokrasi bilincinin yeterince gelişmemiş olması gibi nedenlerde denetimin etkinliği önünde engellerdendir.<sup>37</sup>

Türk kamu bürokrasisi çevrenin kendisinden beklediği hizmetleri yeterince üretememektedir. Çevre, kıt kamu hizmetine karaborsada sahip olabilmekte; siyasal kabileci ya da başkaca yollarla aracı bulamadığı zamanlarda elini cebine atmaktadır. Başka bir ifadeyle kamu kuruluşlarının sunduğu kamu hizmetlerinin arzında yetersizlik yaşanması, talebin fazlalığı, ilgili hizmet alanında ekonomik rantın fazla olması gibi faktörlerin etkisi kamu görevlilerinin kararlarının ekonomik, siyasal ve toplumsal değerini artırmaktadır.

Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminde rüşvet, hizmet arzının yetersiz olduğu, aşırı kuralcı ve merkezîyetçi yapıların hâkim olduğu durumlarda ve yasakların fazla olduğu durumlarda yaygınlık kazanmaktadır.

### 3.2.2. Toplumsal Yapıdan Kaynaklanan Nedenler

Geleneksel bağlılıkların ve ilişkilerin güçlü ve yaygın olduğu toplumsal yapılarda, kamu görevlileri, konumları açısından büyük bir baskı altındadırlar. Özünde ikincil ilişkilere dayanan kamu hizmeti anlayışı, kişi gözetmeme ve eşit muameleyi öngörmektedir. Öte yandan, bir kamu işleminde görevlinin aile, akraba, ya da kabile üyelerine yardım etmesini de, bürokratik kurallardan daha eski ve köklü olan toplumsal düzgüler öngörmektedir.<sup>38</sup> Dolayısıyla kamu yönetiminde bazen toplumsal kurallar ile biçimsel bürokratik kurallar uyum göstermemektedir.

Az gelişmiş toplumlarda göreceli olarak geçerliliğini koruyan geleneksel bağlılıklar ve yükümlülükler, kamu görevlisinin yakınlarını kayırmasını öngörmektedir. Kişinin mevkiini yakınları için kullanması kadar, sahip olduğu varlığı da onlarla bir ölçüde paylaşması öngörülmektedir. Bu yapıda kamu görevlisinin hiyerarşide konumu yükseldikçe, kendisinden istenecek yardımların niteliği ve niceliği de artmaktadır. Bürokrata yönelik bu istemler, bürokratin maaşı ve diğer olanakları ile karşılanamaz duruma geldiğinde, akraba olmayanlardan rüşvet almak belki de tek çıkar yol olmaktadır.<sup>39</sup>

Geleneksel toplumsal yapılarda, İkincil ilişkilerin, yazılı kuralların ve kişisel olmamanın görünümünde egemen ilkeler olduğu bürokrasi karşısında kişi, alıştığı ilişki biçimleri ile işini yürütmek istemektedir. Bu istek hediyeleşme, karşılıklı kayırma, para verme vb. ilişkilere yol açarak yolsuzluğu beraberinde getirmektedir.<sup>40</sup> Kamu görevlisi de çoğu zaman geleneksel ilişkilerin baskısı altında iş yapmak durumunda kalmaktadır.

Günümüzde kamu bürokrasisi, siyasal dizgeye ağırlığını koyan girişimci sınıflar karşısında siyasal bağımsızlığını yitirmiş ve gelişen kapitalist ekonominin gerektirdiği nesnellik, düzenlilik, verimlilik ve etkinlik gibi düzgülerin etkisi altında zamanla uzman yönetsel bir yapı haline dönüşmüştür. Başka bir deyişle, bürokrasi siyasal sisteme bağımlı ve özünde siyasal kararları uygulayan belli bir uzmanlık düzeyine ulaşmış ve teknik yönü ağır basan bir kurum halini almıştır.<sup>41</sup>

Bu yapı içerisinde bulunan Türk kamu yönetiminde bürokrasi dışı kurumların göreceli zayıflığı kamu yönetimi üzerinde etkin ve sağlıklı bir denetim olanağını azaltmış, bürokrasi kendi kendine sorumlu olmak durumunda kalmıştır. Böyle bir ortamda bürokrasinin kendi çıkarını gözetme olasılığı artmaktadır.

Bürokrasi dışı güç merkezlerinin zayıflığı sonucu, örgütlenememiş çıkar kümeleri istemlerini siyasa yapımı sürecinde biçimsel siyasal karar vericilere etkili bir biçimde iletememekte, bu istemlerini siyasa uygulama sürecinde karar uygulayıcılarını, başka bir ifadeyle bürokratları etkilemeye çalışarak yerine getirmek yoluna gitmektedir.<sup>42</sup>

Bu da bürokraside yolsuzluk için önemli bir gizil güç yaratmaktadır. Heper, Türkiye’de girişimcilerin örgütlü olarak siyasa yapımında değil, fakat siyasa uygulama sürecinde bireysel girişimlerle etkiye bulunmayı yeğlediklerini, bunun da rüşvet olasılığı yarattığını belirtmektedir.<sup>43</sup>

Etkin bir sivil toplum yapılanmasının bulunmadığı ortamda, bireyler, sivil toplum ve çeşitli gruplar, kamu yönetimi karşısında takındıkları tavırlarla yolsuzluk ve rüşveti de içeren kötü yönetimin oluşmasına zemin hazırlamakta ve hatta bu oluşumu hızlandırmaktadırlar. Kötü yönetim karşısında toplumsal aktörlerin takındığı tavır çeşitli biçimlerde görülür;<sup>44</sup> birincisi; kötü yönetim karşısında kayıtsız kalmalarıdır. Bu durumda kötü yönetim normal bir durum olarak algılanır ve seyirci kalınır. Bireyler kendilerinin bunu düzeltmeye gücünün yetmeyeceğini düşünür ve hatta bu durumu “böyle gelmiş böyle gider” diyerek kader olarak görür. Kötü yönetim konusunda toplumsal aktörlerin takındıkları ikinci tavır ise, kendi çıkarlarına hizmet ettiği zaman, kötü yönetim uygulamalarının teşvik edilmesidir.

İşlemleri hızlandırmak için rüşvet vermek, haksız ya da yasal olmayan bir kazanım elde etmek, kamu hizmetlerinden yararlanmada ayrıcalık kazanmak gibi davranışlar, duruma göre, hoş görülüp, teşvik edilmektedir. Toplumsal aktörlerin üçüncü tavır ise, vergi ödememek, yasalara uymamak vb gibi vatandaşlık görevini yeterince yerine getirmemeleridir.

Geleneksel yapıların güçlü olduğu toplumlarda önemli unsurlardan biri hediyeleşme kültürüdür. Toplumsal yapının bir ürünü olan hediyeleşme alışkanlığı kamu yönetimlerinde önemli sorunlardan biri haline gelmektedir. Başlangıçta toplumsal bir adet olarak kamu görevlilerine takdim edilen hediyeler bir müddet sonra alışkanlık halini alır ve adeta bir hakmış gibi algılanmaya başlanır. Bu durum kamu görevlileri tarafından gelenekselleştirilir ve nihayet hediye verilmezse iş geciktirilir ya da hiç yapılmaz.<sup>45</sup>

Başka bir ifadeyle, ortaya rüşvet olgusu çıkar. Geleneksel hediyeleşme olayı, rüşvetten farklı gözüktse de, veriş biçimi, veriş amacının gerisinde yatan gerçeği saklamaktan öteye geçmez. Zamanla hediye ile başlayan rüşvet olgusu, yaşamın yıkılmaz bir parçası olarak varlığını sürdürürken, yasa ihlalleri için gelenekler, koruyucu kalkan, çalınan minareye giydirilen kılıf olma işlevlerini sürdürmeye devam eder.<sup>46</sup>

Türk kamu yönetiminde hediye vermenin sınırları yasalarla çizilmiş ve kesin olarak yasaklanmasına rağmen uygulamada hediye alıp verme toplumsal düzleme paralel olarak kamu yönetiminde de gelenekselleşmiştir.

Hızlı nüfus artışı ve çarpık kentleşme sürecine paralel olarak, ekonomik alanda yaşanan değişim ile toplumsal alanda bir karmaşa ve bireyselleşme süreci yaşanmaya başlamıştır. Toplumsal yapıda artan karmaşıklık ve bireyselleşme nüfuz etmesi daha güç toplumsal yapılar ile farklı yönlerde işaret eden standartlar ve değerler yaratmıştır.<sup>47</sup> Toplumda standartların birbirine karışması ve bireyselleşme, kamu çalışanlarını ve kamu çalışanlarının hizmet sunduğu toplumun taleplerini de etkilemektedir. Hızlı nüfus artışı ve kentleşme, en iyimser koşullar altında dahi yavaş işleyen ve kamudan gelen taleplere karşı fazla duyarlı olmayan bir çarkı, altından kolay kalkamayacağı bir talep patlaması ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Bu durumda işinin görülmesini isteyen şahıslar, özel ve hatta resmi kuruluşlar, bir yandan kendi çabaları ile çeşitli yollardan kendilerine öncelik verilmesini, kolaylık gösterilmesini sağlarken, diğer yandan da kendilerini destekleyecek güç kaynakları olarak siyasal partileri harekete geçirmeye çalışmaktadırlar.<sup>48</sup> Bu durum bir yandan bürokrasinin siyasallaşmasına yol açarken, diğer taraftan kamu hizmetlerine erişimde etik dışı davranışlara yol açmaktadır.

Hızlı nüfus artışı ve kentleşmeye bağlı olarak yaşanan işsizlik sorununa çözüm bulmak amacıyla, kamu kesiminde yapay olarak istihdam oluşturulmasına rağmen, bütün işsizlere iş imkânı sağlanamamaktadır. Bu durumda devletin tekelinde bulunan istihdam için siyasal tercihler, maddi menfaat karşılığı veya akrabalık bağları devreye girmektedir.

Toplumda eğitim düzeyinin düşük olması yolsuzlukları artırıcı yönde etkide bulunur. Türkiye'nin ve az gelişmiş ülkelerin en önemli problemlerinden biri olan eğitim ve kültür düzeyinin düşüklüğü nedeniyle, çalışma ve başarıdan çok, yakınlık, aile bağları, eş dost, hemşerilik gibi sosyal bağlar ön plana çıkmaktadır. Diğer taraftan insanları çalışmaya ve başarıya yöneltici motivasyonların zayıflığı ve fırsatçı, spekülâtif kazanç yollarına eğilimin fazlalığı sebebiyle yolsuzluk eğitim seviyesinin düşük olduğu ülkelerde daha yaygın ve yoğundur.<sup>49</sup>

Eğitimin yetersizliğinin yanında niteliği de önemlidir. Toplumsal yapı içerisinde kişiler özellikle, eğitim aracılığı ile sosyal, kültürel çerçevenin belirleyicisi olmaktadır. Eğitim sistemi sorgulayıcı, analiz yeteneği güçlü, toplumsal ve kültürel değerlere bağlı bireylerin yetişmesinde anahtar bir rol üstlenmektedir. Bu bakımdan ezberci eğitim sistemi, rüşveti doğuran nedenler sıralamasında önemli bir yer tutmaktadır. Çünkü ezbere dayalı eğitim sistemi,

insanları üretimden uzaklaştırmakta; üretmeyen, ürettiğiyle yetinmeyen bireylerde ihtiyaçlarını karşılamak için kolaycı, “köşe dönme” yöntemlerden medet umar hale getirmektedir.<sup>50</sup> Eğitim eksikliğinin yolsuzluk kültürünü yeniden üretmesinin en bilindik yolu, rüşvet alma, verme, buna göz yumma gibi konularda gözlenen kayıtsızlık ile ortaya çıkmaktadır.

Türk kamu yönetiminde kayırmacılık ve toplulukçu kültürün güçlü etkileri kamu görevlilerinin bağlılıklarını, anayasaya ve yasalara bağlılıktan cemaatlere/gruplara bağlılığa dönüştürmektedir.<sup>51</sup> Dolayısıyla cemaatlere/gruplara bağlılık, toplumda ve kamu yönetiminde mevcut kuralların önünde yer almaktadır.

Gerek bireysel, gerekse kamu yönetimi ve siyasal partiler bazında Türkiye’de kayırmacılık oldukça yaygın bir sorundur. Akrabalık bağları, arkadaş hatırı, itibarlı kişilerin görünmeyen baskısı, bölgecilik gibi unsurlar bireysel olarak, kamu görevlisinin yolsuzluğa başvurmada etken olurken, siyasal anlamdaki kayırmacılıkta bunların yanı sıra, siyasal destek sağlama ve birtakım siyasi uygulamaları gerçekleştirebilme olgusunda etkili olmaktadır.<sup>52</sup> Bu özellikleri besleyen Türk kamu yönetim kültüründe dayanışma ve cemaat kültürü önemli bir yer tutmaktadır. Türk kamu yönetiminde bürokratlar kendilerini yalnızca bir cemaat içinde güvende hissetmektedirler ve cemaat içinde iyi ilişkiler kurmaya çalışmaktadırlar. Bu durum diğer topluluklara ve cemaatlere karşı olumsuz davranışları da beraberinde getirmektedir.<sup>53</sup> Bu özellik bir taraftan rüşvete ve yolsuzluklara yol açarken diğer taraftan rüşvete karşı alınan önlemlerin uygulama başarısını da düşürmektedir.

### 3.2.3. Ekonomik Yapıdan Kaynaklanan Nedenler

Kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkinliğin artırılabilmesi için çalışan insana işinin sevdirmesi gerekir. Bu amaca ulaşmak için de kamu görevlisinin maddi probleminin olmaması gerekir. Özellikle memur maaşlarının hayat standartlarının altında kalması, kamu yönetiminin işleyişinde önemli bir sorundur. Kamu görevlilerinin yaşamlarını idame ettirebileceklerinden çok daha düşük seviyelerdeki maaşları, yolsuzluk faaliyetlerinin merkezinde bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin düşük ücretle çalışmaları kamu makamlarını suiistimal etmeleri yönünde baskı yaratmaktadır.<sup>54</sup>

Kamu çalışanlarının maaşlarının düşüklüğü yanında, kamu sektöründe çalışanların ücretlerindeki dengesizlikler ve adaletsizliklerde önemli bir sorundur. Aynı ya da benzer nitelikteki görevlerde çalışan kamu görevlilerinin ücretleri arasındaki birkaç kata kadar çıkabilen farklılıklar, daha az ücretle çalışan görevlilerde huzursuzluk yaratmakta ve bu huzursuzluk kamu hizmetlerinin niteliğine yansımaktadır. Mutsuz ve kendini ikinci planda kalmış hisseden kamu görevlisi, hakkını, meşru olmayan yollardan arama eğilimi gösterebilmektedir.<sup>55</sup>

Türkiye’de aşırı istihdamın bir sonucu olarak analiz edilebilecek olan kamu sektöründeki ücretlerin azlığı, yolsuzlukların itici bir unsuru şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Düşük ücretler, kaçınılmaz olarak, düşük becerili kamu görevlilerinin istihdam edilmesini beraberinde getirmektedir.

Refah devleti anlayışına bağlı olarak devletin ekonomiye müdahalelerinin daha fazla olduğu ülkelerde bürokrasi ve doğal olarak ta kırtasiyecilik yaygın bir hastalıktır. Bürokrasi engeline takılan vatandaşlar, ister istemez rüşvet ve yolsuzlukla işlerini yapmaya çalışmaktadırlar. Bu ortamda bürokratik formalitelerin fazlalığı kamu görevlileri içinde rüşvet piyasası ortaya çıkarmaktadır.<sup>56</sup>

Devletçi ekonomi anlayışına sahip yapılarda özel kesim, ekonomik istemlerini ve çıkarlarını siyasal dizgeye kabul ettirmekte genellikle güçlük çekmekte ve bu nedenle bunları bürokrasinin ara kararları ve uygulamalarını rüşvet yolu ile etkileyerek gerçekleştirmek yoluna gitmektedir. Başka bir ifadeyle bürokrasinin ekonomik ve toplumsal yaşama ilişkin olarak aldığı kararların niteliği ve niceliği; siyasal ve toplumsal koşullar birleşince, yolsuzluk olasılığı önemli ölçüde artmaktadır.

Dolayısıyla devletçi ekonomi anlayışına sahip ülkelerde, bürokrasi ekonomik ve toplumsal alanda tahsis, hizmet, denetim ve düzenlemeye ilişkin ekonomik değeri olan kararlar almakta ve bunları uygulamaktadır. Bu kararlar genellikle hem bürokrasinin tekelindedir, hem de bunlara olan talep arzı aşmaktadır. Bu durum ise rüşvet gizil gücü oluşturmaktadır.

Ekonomik özgürlüklerle rüşvet arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Ekonomik özgürlüklerin yaygın olduğu ülkelerde yolsuzluk azalmaktadır. Başka bir ifadeyle, yolsuzluk algılamasının yüksek olduğu ülkelerde ekonomik özgürlükler alanında sınırlılıklar bulunmaktadır.

Günümüzde uygulanan ekonomi anlayışının, sınır tanımaz bir biçimde hem ekonomik alanda, hem de standart bir uygarlık ölçütü olarak ortaya koyduğu yaşam ve tüketim biçimleriyle, toplumda yolsuzluğun ve rüşvetin yaygınlaşmasına yol açmaktadır. Bu ekonomi anlayışı bir taraftan ilerlemeyi, gelişmeyi ve modernleşmeyi ulaşılması gereken bir hedef olarak ortaya koyarken; diğer taraftan kitle iletişim araçları ile sonu olmayan tüketim düzeyinin topluma sürekli olarak empoze edilmesini gündeme getirmektedir. Bu durum yolsuzlukların ve rüşvetin ortaya çıkmasına yol açan zihin yapısının kaynağını oluşturmaktadır.

Hâkim ekonomi anlayışının temel hedefi olan kalkınma, ekonomik etkinliklerin başlıca amacı haline gelince, anomi (kuralsızlık) normal kabul edilmiştir.<sup>57</sup> Durkheim'a göre, modern toplumlardaki ahlak ve ekonomi ayrılmış ve bu ayrışma, ekonomi alanında kuralsızlığı hâkim kılmıştır. Ekonomik hayatın ahlâki kurallardan bağımsızlaşması, bireyleri kendi arzularının ardında koşmaya ve kendi kaderleriyle baş başa kalmaya yöneltmiş; bu süreçte suç oranları artmıştır.<sup>58</sup> Diğer taraftan kapitalizmin yoğun etkisiyle, zengin olma insanların önüne ulaşılması gereken zorunlu bir hedef olarak konulmuştur. Bu hedefe ulaşmada bireyler çoğu zaman çerçeveye dışına çıkmaktadır.

Günümüzde toplumsal yapıda yaşanan hızlı dönüşümlerin yanında liberal ekonomi anlayışının da etkisi ile toplumda kişinin yer ve saygınlığı büyük ölçüde para tarafından belirlenir hale gelmiştir. Sonuçta itibar ve saygınlık kaynağı olarak paranın elde edilmesi için, her türlü etik dışı davranışa başvurulmaktadır. Hatta paranın sağladığı saygınlık, toplumdan gelen olumsuz tepkileri etkisiz kılacak düzeye ulaşmıştır.

Toplumda kaynak ve fırsatların eşit olarak dağıtılmamış olması ve eşit olmayan dağıtım biçimini yolsuzluğun temel nedenlerden biridir.<sup>59</sup> Bozuk gelir dağılımının getirdiği süreçte, kendi emeğiyle yükselmekten, hayatını geçindirebilmekten ümitli olmayanlar, kendi değer yargıları ile kendilerinden birkaç kat daha üstün hayat standardında yaşayan toplum kesimlerinin hayatına olan özelemleri arasında sıkışıp kalmaktadırlar. Bu durumda insanlar neden ben de zengin olmayayım düşüncesiyle değer yargılarını geri plana itip, yolsuz davranışlarla kendilerine çıkış yolu aramaya çalışmaktadırlar.

Kayıt dışı ekonomi de rüşvetin en önemli kaynaklarından biridir. Kolay kazanç, kayıt dışı ve hesapsız yaşam hem toplumsal vicdanı kanatmakta, hem de yetişmekte olan kuşakları



olumsuz etkilemektedir.<sup>60</sup> Mali ve ekonomik alandaki kayıt dışılığın toplumsal etkileri özellikle kamu kesiminde çok ciddi yolsuzluk ve kirlenme sorunu ortaya çıkarmaktadır.

Kayıt dışı faaliyetlerde bulunan kişiler, kamu yönetimi ile herhangi bir şekilde yüzleştğinde ya da ilişkiye girdiğinde kayıt dışılığın ortaya çıkmaması ya da çıkarılmaması için her türlü etik dışı ilişkiye girebilirler.<sup>61</sup>

Kayıt dışı ekonomi yolsuzluğun ikamesidir. Yolsuzluk ve rüşvetin yoğun olduğu ülkelerde kayıt dışılık yüksektir. Rüşvet ve yolsuzluk ile kayıt dışı ekonomi arasında doğru orantılı ve güçlü bir ilişki vardır. Kayıt dışılığın artması, rüşvet ve yolsuzluğun artmasına neden olmaktadır.<sup>62</sup>

Türkiye’de medya sahipleri genelde ticaretle uğraşmaktadır. Devletin ekonomideki ağırlığı nedeniyle de ticaretle uğraşanların yolu siyasetçi ve bürokratlar ile çok sık kesişmektedir. Bu aşamada, ticaretle uğraşan medya patronu ile basının desteğine ihtiyaç duyanlar arasında zaman zaman bir menfaat ilişkisi doğmaktadır.

Diğer taraftan medya sahiplerinin ticari faaliyetlerinin bulunması medyanın işlevini yapmasını engellemektedir. Medya iktidarların hedefi haline gelmemek için, kamu yönetiminde ortaya çıkan etik dışı faaliyetlerin basına yansıtılmamasına, halkın olaylardan haberdar edilmemesine ve sonuçta olayların örtbas edilmesine yardımcı olmaktadır.<sup>63</sup> Bunların yanında medya gücünü elinde bulunduran medya sahipleri, kendi ticari kazançlarını için, ellerindeki medya gücünü etik dışı yollarla kullanmaktadırlar.

Yazılı ve görsel basın ve yayın kuruluşları, özellikle örgütlü yolsuzluk suçlarının ortaya çıkartılmasında ve önlenmesinde önemli görevler üstlenmektedirler. Özgür, tarafsız ve olaylara nesnel açıdan bakabilen bir medya, yolsuzlukların saptanmasında ve temiz bir toplum yaratılmasında önde gelen araçlardan biridir. Ancak medyanın bu görevini etkili ve sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmesinin temel koşulu, basın ve yayın kuruluşlarının ahlak ilkelerine uygun “haber verme” dışında bir faaliyetlerinin olmaması ve başka ticari faaliyetleri yürüten yapılanmalarla organik bir bağının bulunmamasıdır.<sup>64</sup>

Yolsuzluk ve rüşvet, enflasyonun artış eğiliminde olduğu, denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı ve toplumda krizlerin ortaya çıktığı dönemlerde artma eğilimi göstermektedir. Bu yönü ile özellikle ekonomik krizler rüşvetin oluşumunu hızlandırmaktadır. Her suç gibi sosyal bir olay olan rüşvet, sosyo-ekonomik düzenin işleyişinin bozulduğu dönemlerde iyice su yüzüne çıkmaktadır. Enflasyonist dönemlerde toplumda geçicilik hissi ve güvensizlik derinleşir. Bu durum toplumsal değişimin hızını artırır ve bütün ekonomik ilişkiler daha kısa süreli olmaya başlar. Bu dönemlerde enflasyonist etki tek tek bireylerin davranış kalıplarını önemli oranda değiştirebilir.

#### 3.2.4. Siyasal Yapı ve Siyasal Kültürden Kaynaklanan Nedenler

Halkın demokratik katılımı yerine, siyasal ve çıkar ilişkilerine dayalı çarpık bir siyasal yapının egemenliği, yozlaşmanın temel nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de rüşvet ve yolsuzluklara zemin hazırlayan nedenler olarak; parti içi demokrasinin yokluğu, parti disiplini, lider egemenliği, parti örgütlerinin halktan kopuk oluşu, siyasetin pahalı bir uğraş haline gelmesi, siyasal ve bürokratik yapıdaki aksaklıklar ve seçim sistemindeki sorunlar gösterilebilir.<sup>65</sup>

Bunların yanında tek bir siyasal parti ya da grubun ellerinde toplanan iktidar tekeli ve etkili bir muhalefetin bulunmayışı kirli yolsuzluklardan yararlanmada siyasetçilerle kamu görevlileri arasında anlaşma için fırsat yaratmaktadır. İktidarda çok uzun süre ve kesintisiz olarak kalan bir siyasal parti, etkili bir muhalefetin yokluğunda zayıflığın, yorgunluğun, verimsizliğin ve yolsuzluğun kaynağı olabilir. Öte yandan çok kısa ve belirsiz dönemler için iktidara gelme durumu da kişisel çıkar sağlama girişimleriyle sonuçlanabilir.<sup>66</sup>

Siyasi sistemin, özellikle de partilerin finansmanı, rüşvetin önlenmesinde ve siyasal hesap verebilirliğin artırılmasında en kritik konulardan biridir. Çünkü siyasi partilerin finansmanı, parlamenter rejimlerin kırılma noktasıdır. Aynı zamanda büyük ölçekli yolsuzlukların kaynağıdır. Bu bakımdan siyasi partilerin sağlıklı ve sürdürülebilir finansman yapısı olmaması, yolsuzlukların en önemli kaynağını oluşturmaktadır.<sup>67</sup>

Siyasal partilerin finansman yapıları yolsuzluk düzeyini ciddi anlamda etkileyebilme kapasitesine sahiptir. Bu nedenle siyasal partiler sisteminde ortaya çıkacak aksaklıklar, hem siyasal parti sistemini yozlaştıracak hem de yolsuzluk düzeyini artıracaktır. Dolayısıyla siyasi yozlaşma ve yolsuzluk düzeyi arasında çift yönlü bir ilişki vardır.<sup>68</sup>

Siyasal yozlaşma artıkça yolsuzluk artmakta, siyasal yozlaşma azaldıkça yolsuzluk azalmaktadır. Mevcut siyasal parti finansman sisteminde önemli aksaklıklar söz konusudur. Özellikle siyasal partileri yasa dışı “denetimsiz” paranın etkisinden kurtarmak için getirilen hazine yardımı etkisiz kalmakta, siyaset-ticaret-mafya ilişkileri devlet mekanizmasında yolsuzlukların yaygınlaşmasında önemli bir yere sahip olmaktadır.<sup>69</sup>

Kamu yönetimde siyasallaşma da, yönetimde yozlaşmanın önemli göstergelerinden biridir ve daha çok gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak görülmektedir. Türkiye’de siyasi iktidarlar değiştiğinde, müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, valiler değişmekte ve bu değişim bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır. Bu şekilde siyasi atamaların yoğunluğu, kamu personelinin yükselebilmek için uzmanlığını, bilgi ve becerisini artırmaktan çok, iktidarla ya da ona aday parti ile ilişki kurmasına yol açmaktadır.<sup>70</sup> Bürokrasinin siyasallaştırılması, iş başına gelen hükümetin izlediği kamu personel politikasında somutlaşmaktadır. Her yeni iktidar, kamu personeli atama ve değerlemesinde yetenek ve becerileri temel alan yeterlik sistemini bir kenara itmekte ve siyasal kayırma ile siyasal yağmacılığa dayanan ganimet sistemini ortaya koymaktadır.<sup>71</sup>

Siyasetin bürokratik yapı ve süreçlerdeki müdahaleler ve bürokrasi dışı güç merkezlerinin bürokrasi üzerindeki etkin denetim eksikliği, yolsuzluğa daha yatkın bir ortam oluşturmaktadır. Bu ortamda çevreye ilişkin etmenler yolsuzluğu kolaylaştırıcı bir nitelik göstermektedir. Bu ortamı pekiştiren diğer önemli bir etmen de az gelişmiş ülkelerdeki toplumsal yapı ve ilişkilerin niteliğidir.<sup>72</sup>

### 3.2.5. Kültürel Yapıdan Kaynaklanan Nedenler

Toplumsal hızla değiştiği dönemlerde ahlak kuralları da bu değişimin sonucu olarak sarsılmaya başlamakta ve ahlak dışı uygulamalar yaygınlaşmaktadır. Bir toplumda hızlı bir yapı değişimi yaşanıyor, toplumda kaynaklar ve fırsatlar eşit olarak dağıtılmıyor ise, yasadışı faaliyetleri önleyeceği düşünülen ahlaki normlar, etkinliğini yitirebilmektedir. Bu anlamda topluma hâkim olacak ahlak anlayışı, ahlak sisteminin bozulmasına ve hukuk sistemini zaafa uğratan yapıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.<sup>73</sup>

Toplumsal değişimin hızlı olduğu gelişmekte olan ülkelerde ikili bir kültür yapısı mevcuttur. Birincisi, egemen kültür; ikincisi, alt kültürdür. Egemen kültür, genelde gelişmiş ülkelerden transfer edilen kültürü ifade ederken; alt kültür, toplumun kendi kültürünü ifade etmektedir. Egemen kültüre daha çok toplumun üst kesimleri uymaya çalışmaktadırlar.<sup>74</sup> Genellikle alt sınıflardan gelen kamu görevlileri ise üst kültürün getirdiği yaşam standardına ulaşma özenti içinde. Ancak maddi imkânları kısıtlı olduğundan, hedeflerine ulaşmak için etik dışı yollara başvurma eğilimi söz konusu olmaktadır.

Toplumsal yapı ve işleyiş özellikle sosyal yapının hızlı değişimlere uğradığı geçiş dönemlerinde kan kaybeder. Bu dönemlerde toplumun hemen hemen birçok parçasında bozukluklar ve düzensizlikler görülebilir. Değişmeye karşı uyum arttıkça bunlar azalır. Toplumsal sistemin bütün olarak düzenli işleyebilmesi bütün parçaların veya alt sistemlerin ahenkli ve anlamlı işlemesiyle gerçekleşir. Bu süreçte yolsuzluklar da birer çözümler belirtisi olarak kendini gösterir.

Günümüzde rüşvetin, kanunlara rağmen yaygın bir uygulama olduğu konusunda genel bir kanaat bulunmaktadır. Fakat ispatlanamaması nedeniyle, rüşvetin boyutları tam olarak ortaya konulamamaktadır.<sup>75</sup> Bunun bir nedeni de halkın genelde yolsuzluk ve rüşveti içselleştirmiş olmasıdır. Kamu yönetiminde rüşvet ilişkisi çok yaygındır. Özellikle küçük çaplı rüşvete toplumun önemli bir bölümüne başvurulduğu görülmektedir.<sup>76</sup>

Rüşvet ve yolsuzluğun içselleştirilmesine etki eden faktörler, genellikle alınan rüşveti farklı değerlendirmelerde bulunularak normalleştiren kişinin aktif eylemini ve yolsuzluklara uygun zemin hazırlayan kamu yönetiminin işlevselliğinin yetersizliğini ön plana çıkarmaktadırlar.<sup>77</sup>

Günümüzde toplumda vatandaşların büyük bir kısmı, yararlandıkları kamu hizmetlerinin daha hızlı bir şekilde görülmesi amacıyla ilâve bir ücret ödemeyi olağan saymaktadır. Herkesin rüşvet aldığı bir yapı içinde, birey ve sistem arasında bir kısır döngü oluşmakta, bireyler sistemi, sistemde bireyleri besler hale gelmektedir. “Sonuç olarak, bugün Türkiye başta politikacılar olmak üzere, önemli bir kesimin rüşvete bulaştığı, rüşvetin günlük yaşamda “normal” bir uygulama olduğu, insanların politikaya “köseyi dönmek” için girdiği ve rüşvet alarak “köseyi döndüğü” ve rüşvet alanların, aldıkları rüşvet yanına kar kaldığı bir ülke durumundadır.”<sup>78</sup>

Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de gündelik yaşamın ayrılmaz bir parçası haline gelen, sosyal yaşamı olumsuz yönde etkileyen ve gün geçtikçe artma ve yayılma özelliği gösteren kamu yönetimindeki yolsuzluğun toplum tarafından rutin bir eylem olarak kabul edildiği ve içselleştirildiği görülmektedir.<sup>79</sup>

Toplumda ve kamu yönetiminde bazı kavramlara olumsuz anlamlar yüklenmesi, etik dışı davranışların meydana gelmesine uygun ortam hazırlamaktadır. Olumsuz anlam yüklenen kavramlardan biri olan ihbar kavramının, gammazlık ve ispiyonculuk biçiminde algılanması rüşveti besleyen nedenlerden biridir. Kolektivist toplum yapısının hâkim olduğu ortamda, toplumsal uyum ve uzlaşmanın bozulmaması anlayışı, yetkili makamlara bildirim ilkesinin benimsenme oranını azaltır.<sup>80</sup> Diğer taraftan belirli olumsuz davranış kalıplarının toplum tarafından zımnen de olsa benimsenmesi rüşvet ilişkisini destekler. Türk kamu yöneticisi için özdeyiş olarak söylenen “Ağzı var mıdır? Öyle ise yer” yargısı, büyük ölçüde belli grupların özdeyişlerini dile getirmelerinin bir belirtisini; bir ölçüde de ülkemizde rüşvet olayının yaygınlığı konusunda bir durum saptamasını yansıtmaktadır.<sup>81</sup>

Modernleşme ve serbest piyasa ekonomi anlayışının etkisi ile toplumda fırsatlardan en iyi şekilde yararlanmaya çalışmak çabası artmıştır. Hatta ‘fırsatlardan yararlanma’ toplumsal algılamamızda üretkenliğin ve verimliliğin gereksizliği ile özdeşleşen boyutlara ulaşmıştır. Bu algılamayı atasözü kültürümüz de desteklemektedir: “Bal tutan parmağını yalar.”<sup>82</sup>

Toplumda yer edinmiş kamu yönetimine yönelik olumsuz yargılar rüşveti besleyen önemli faktörler arasında yer almaktadır. Toplumda “rüşvet verilmezse işimi yaptırمام” anlayışı rüşvetin gelenekleşmesine yol açar. Bir takım toplumsal davranış kalıpları ve kurumlara bakış tarzı da, bu anlayışın yerleşmesini sağlar.

Öte yandan, kamu görevini ve görevlilerin tutumlarını halkın algılama düzeyi de önem arz etmektedir. Toplumda bazı kurumlar adeta rüşvetle birlikte anılırlar ya da halk tarafından böyle algılanır hale gelmişlerdir.<sup>83</sup>

Günümüzde yaşanan modernleşme süreci de kamu yönetiminde rüşveti ortaya çıkaran ve besleyen birçok unsuru bünyesinde barındırmaktadır. Modernleşme sürecinde; sanayileşmenin hızlanması, kentleşmenin artması, geleneksel cemaat bağlarının çözülmesi, yüz yüze ilişkilerin ve etkileşimlerin zayıflaması, bireyler ve gruplar arasında sosyal mesafenin artması, toplumsal alanların ve bürokratik yapıların denetim konusunda birçok sorunu da beraberinde getirmektedir.

Taylor’a göre, modernleşme süreci ahlaki bakımdan başlıca üç sorun ortaya çıkarmıştır. Bunlar; bireyciliğin gelişmesi, araçsal aklın önem kazanması ve katılımın azalmasıdır.<sup>84</sup> Bireycilik, modern uygarlığın en büyük kazanımı olarak görülmekle beraber; bireyciliğin atomculuk şeklinde gelişmesi ve içe kapanma eğilimi göstermesi, toplumsal olana duyarlılığı azaltmaktadır. İnsanlar bireysel yaşam alanlarında yoğunlaştıkça, geniş bakış açılarını kaybederek, yalnızca kendi benlikleri üzerine odaklaşmalarına yol açacaktır. Bu durum kişileri topluma ve başkalarına karşı kayıtsız hale getirecektir.

Araçsal akıl, belirli bir amaca ulaşmak için en ekonomik ve en verimli nasıl hareket edileceğinin yönetimini ifade eder. Araçsal akıl, verimlilik, etkililik, başarı, tüketim ve teknoloji gibi kavramları ön plana çıkararak, insani ve ahlaki değerler ile toplumsal duyarlılık gibi ilkeleri zayıflatır; hatta yok eder.

Bireyselliğin ve araçsal aklın hüküm sürdüğü toplumsal yapılarda, demokratik süreçlere ve yönetim faaliyetlerine katılım azalacaktır. Katılımın azaldığı, katılımı sağlayan mekanizmaların ve yapıların zayıfladığı ortamda kişiler, devlet karşısında yalnız kalırlar, kendilerini güçsüz hissederler.

Modernleşmenin ahlaki etkilerinin yanında, bu süreçte devletin rolü ve işlevleri, üç tip yolsuzluk kalıbının ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bunlar:

a) Devletin vatandaş yığınlarının refahına dönük eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, elektrik vb. hizmetlerinde hizmet arzı hizmet talebinden sürekli olarak küçük olduğundan bir dağıtım sorunu ortaya çıkmakta ve yolsuzluk için uygun ve daha da ilerde teşvik edici bir ortamın varlığı söz konusu olmaktadır.

b) Yönetimin günlük düzenleme yetkisi ufak memurların ufak çapta, kurumsallaşmış bir yolsuzluk anlayışı içinde davranmalarına yol açmaktadır.

c) Yeni fırsatları kullanmada devlet desteğine duyulan gereksinme büyük toplamlara varan ve her biri kendi özgü gibi gözüken yolsuzluk davranışları yaratmaktadır.<sup>85</sup>

Modernleşme ile beraber burjuvazi güçlenmekte, buna bağlı olarak devlet memurluğunun toplumsal saygınlığında büyük değişimler olmakta ve bu grup maddi ayrıcalıklar yönünden de bir gerileme içine girmektedir. Bu oluşum bir taraftan yolsuzluğu sınırlandıracak olan mevcut normatif değer sistemini parçalamakta, bu süreçte bürokratik elit içerik değişimine uğramaktadır. Diğer taraftan da bürokratların eline büyük kaynak yaratma ve tahsis etme fırsatları geçince yolsuzluk sayılacak davranışlar kaçınılmaz hale gelmektedir.<sup>86</sup>

Modernleşme sürecinde zamansal ve mekânsal mesafelerin ortadan kalkmasına, yüz yüze ilişki ve etkileşimlerin zayıflaması, doğrudan ilişki olanaklarının giderek azalması, ahlaki değerlerin ve normların etkisini azaltmaktadır. Kamusal mekânlarda bir araya gelmeyen toplumlarda, normların tartışılmasına, değerlerin ele alınıp karşılaştırılmasına ve müzakere edilmesine olanak tanınmaz<sup>87</sup> ve bu ortamda toplumsal kontrol ve denge sağlayan ahlaki değer yargılarının oluşması zorlaşır.

### 3.2.6. Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Anayasalarda yer alan “hukuk devleti” ilkesine rağmen hukuk devletine olan inancın sarsılması, kamu yönetiminde karşılaşılan en önemli sorunlarının başında gelmektedir. Kişilere göre farklı hukuk uygulaması olabileceği anlayışını gösteren bazı örnekler insanların yargıya olan inancının sarsılmasına neden olmaktadır.<sup>88</sup>

Yolsuzlukların en önemli nedenleri, mevcut hukuk anlayışı ve yasalardaki boşluklar, yargı bağımsızlığının etkin olarak gerçekleştirilememesi, hukuk devletine olan güveninin sarsılması rüşvetin oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Eğer savcılar, yargının değil de, yürütme kanadının bir parçası olursa yolsuzlukları soruşturmada hükümet müdahalelerinin varlığından söz edilebilir. Bu durumda yolsuzluklar yaygın hale gelebilir.<sup>89</sup> Dolayısıyla yargı bağımsızlığının bulunmaması yolsuzluk ve rüşvete yol açmasının yanında, rüşvetle mücadelede başarı şansını azaltır.

Yargı bağımsızlığının bulunmamasının yanında, suçluların yakalanma olasılığının azlığı, cezaların yaptırım gücünün zayıf olması ve adaletin geç işlemesi, rüşvet ve yolsuzlukların artmasına yol açmaktadır.<sup>90</sup> Özellikle cezaların zaman aşımına uğraması yolsuzluğu gerçekleştirenlerin yargılanmayacağı izlenimi doğurmaktadır.

Kamuoyunu meşgul eden çok büyük ölçekli ve geniş kapsamlı yolsuzluk olaylarında, birçok suçun yaptırımının işlenen fiillere ve yol açtığı zararlara oranla yetersiz ve etkisiz kaldığı, diğer bir anlatımla etkili ve caydırıcı nitelik taşımadığı<sup>91</sup> görülmektedir. Suçu cezalandırma sisteminin yetersizliği ve adalet sisteminin uygulamadaki aksaklıkları, özellikle bazı konularda yapılan yolsuzlukların gerekli cezayı görmemesi kişileri yolsuzluğa bulaşmaya teşvik etmektedir.

Yolsuzluğa karışan bir kamu görevlisinin cezalandırılmasından önce takip edilen idari prosedürler yavaş ve hantaldır. Çoğu zaman, yasal, siyasi ya da idari engellemeler, cezaların tam ve zamanında uygulanmasını engellemektedir. Suçun soruşturulmasında izlenen usul ve açık kanıtlar bulma ihtiyacı, büyük engel teşkil etmektedir.<sup>92</sup> Diğer taraftan yolsuzluk ve buna karşılık verilen cezaların ağırlığı arasında ters orantılı bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Ceza miktarı ve süresi arttığında yolsuzluk düzeyinin azaldığı görülmektedir.<sup>93</sup>

Bunların yanında yolsuzluk veya rüşvet suçlamasında bulunanlar da öne çıkmak ve yargı sürecinin gerektirdiği zamanı harcamak konusunda çoğunlukla isteksizdirler.<sup>94</sup> Bu faktörlere

ilave olarak yolsuzlukları soruşturmakla görevli kamu görevlilerinin ve yargı çalışanlarının maaşlarının düşüklüğü, işlerinin çok yoğun ve fiziki çalışma koşullarının ağır olması durumlarında yolsuzluk olaylarına kendilerinin de bulaşmaları muhtemeldir.

Bu faktörlere bağlı olarak, yargı sisteminin sağlıklı işlemediği durumlarda, vatandaşların yargıya güveni sarsılmaktadır. Bu durum hukuk düzeninin yerini yasa dışı bir düzenin almasına zemin hazırlamaktadır.

### SONUÇ

Günümüz toplumların en önemli özelliği toplumsal değişimin hızlı olmasıdır. Toplumsal değişimin hızlı olduğu durumlarda yasal düzenlemeler ve geleneksel kurallar toplumsal değişime aynı oranda tepki verememektedir. Toplumsal dönüşümün hızlı olduğu bu dönemlerde, hemen hemen tüm alanlarda görülen bozulmalar ve düzensizlikler, toplumsal sistemin önemli ve büyük bir parçasını oluşturan kamu yönetimi üzerinde de etkili olmaktadır. Kamu yönetimi içerisinde bulunduğu siyasal, kültürel, ekonomik, hukuki ve toplumsal sistemlerden etkilenen bir alt sistemidir, bu yönü ile kamu yönetimi diğer alanlardan soyutlanamaz. Dolayısıyla kamu yönetimi sisteminin düzenli işlemesi ancak siyasal, ekonomik, kültürel, hukuki ve toplumsal sistemin düzenli işlemesi ile sağlanabilir.

Bu bakımdan kamu yönetiminden görünür hale gelen sorunların çözümü için yalnızca kamu yönetiminde düzenlemelerde bulunmak yeterli olmayacaktır. Kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunları çözmek için, sorunun siyasal, kültürel, toplumsal, hukuki ve ekonomik nedenleri de göz önünde bulundurulmalıdır. Buradan hareketle Türk kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların ve en önemlisi rüşvetin önlenmesi için sadece kamu yönetimine ilişkin değil, toplumu belirleyen ve etkileyen tüm sistemlerini içeren tedbirler alınmalıdır.

Rüşvetle mücadele için; rüşvetin tanımlanması, rüşvet yöntemlerinin bilinmesi, rüşvet verilme amaçlarının ortaya konulması, rüşvet algısının içeriğinin bilinmesi, rüşvetin kurumsallaşma derecesinin tespit edilmesi, rüşvetin nedenlerinin analiz edilmesi gerekmektedir. Daha sonra rüşvete karşı alınması gereken önlemler, ilgili bütün faktörler sistem yaklaşımı çerçevesinde ele alınıp belirlenmelidir.

Kamu yönetiminde rüşvet gibi etik dışı davranışlara yol açabilecek faktörleri ortadan kaldırmak ve rüşveti önlemek için, kamu yönetimini etkileyen siyasal, kültürel, ekonomik ve toplumsal faktörleri göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

Dolayısıyla siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel alanlarda yaşanan sorunları iyi analiz edip bu sorunları çözmeden rüşveti ortadan kaldırmak mümkün değildir. Bu nedenledir ki az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde rüşvetle mücadele konusunda yapılan tüm çalışmalara rağmen önemli gelişmeler sağlanamamaktadır.

Rüşvetle mücadele aynı zamanda ekonomik geri kalmışlıkla mücadele, otoriter yönetim anlayışı ile mücadele, toplumsal ve kültürel erozyonla mücadeledir. Bütün bu alanlarda politika ve eylem planları üretmeyen rüşvet ile mücadele politikaları başarısız olacaktır.



## İLGİLİ KAYNAKLAR

- ACKERMAN, Susan Rose; Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge University Pres, Cambridge, 1999.
- ADAMAN, Fikret, ÇARKOĞLU, Ali, ŞENATALAR, Burhan; Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, TESEV Yayınları, İstanbul, 2001.
- ADAMAN, Fikret, ÇARKOĞLU, Ali, ŞENATALAR, Burhan; İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, TESEV Yayınları, İstanbul, 2003.
- AFACAN, H. Hakan; Toplum Bilimi, Konya, 2001.
- AKALAN, Recai; “Rüşvetin Gelenekselleştirilmesi” Türk Hukuk Dergisi, Sayı 125, 2007, s. 21-24.
- AKTAN, Coşkun Can; Siyasal Yozlaşma ve Kleptokrasi (1980-1990 Türkiye Deneyimi), Afa Yayıncılık, İstanbul, 1992.
- AYKAÇ, Burhan; Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Ankara, 1997.
- AZFAR, Omar, Lee Young, Swammy, Anand; “ The Causes And Consequences Of Corruption” The Annals of American Academy of Political And Social Science, Volume 573, No 1, 2001, p.42-56.
- BAUMAN, Zygmunt; Küreselleşme; Toplumsal Sonuçları, çev. A. Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1999.
- BAYAR, Yavuz; “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 12, Sayı 3, 1979, s.39-52.
- BAYDAR, Tülay; “Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış” Türk İdare Dergisi, Cilt 77, Sayı 449, 2005, s. 47-74.
- BAYLEY, David; “The Effects of Corruption in a Developing Nation” Western Political Quarterly, Volume 19, No 5, P. 719-732, 1996.
- BERKMAN, Ümit; Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE, Ankara, 1983.
- BERKMAN, Ümit; Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE, Ankara, 2009.
- BİLGİN, Mehmet Hüseyin; “Yozlaşma ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36, Sayı 2, 2003, s. 35-49.
- CENGİZ, Mahmut, KUL, Mehmet; “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun İçselleştirilmesinin Sosyolojik Analizi”, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt 10 Sayı 3, 2008, s. 55-76.
- ÇAHA, Havva; “Türkiye’de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 42, sayı 1, 2009, s.105-137.
- ÇELEN, Mustafa; Yolsuzluk Ekonomisi, İstanbul SMMMO Yayınları, İstanbul, 2007.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet; “Yönetimde Etik ve Yozlaşma”, Atatürk Ün. İİBF Dergisi, C.20, S.1, 2006.
- ÇULPAN, Refik; “Bürokratik Sistemin Yozlaşması” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 13, Sayı 2, 1980, s.31-45.
- DURKHEİM, Emile; İntihar: Toplumbilimsel İnceleme, Çev. Özer Ozankaya, UNESCO Türkiye Milli Komisyonu Yayınları, Ankara, 1986.
- EKEN, Musa, TUZCUOĞLU, Ferruh; “Kötü Yönetimi Tedavi Etmek” 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları, Sakarya, 2005, s. 113-125.
- EL-ATTAS, Seyyid Hüseyin; Toplumların Çöküşünde Rüşvet, çev., Cevdet Cerit, Pınar Yayınları, İstanbul, 1988.
- EMRE, Cahit; “Kültürel Değerler, Ahlak ve Türkiye’de Kamu Yönetimi”, çev., Bülent Duru, Mülkiye Dergisi, Cilt XXVI, Sayı 236, 2002, s. 15-32.
- ERGUN, Turgay; “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine” Amme İdaresi Dergisi, 1978, Sayı 11, s.24-30.

- EROL, Ahmet; “Mali ve Ekonomik Kayıt Dışılık: Etkileri ve Çözüm Önerileri” Yolsuzluk Ekonomisi ve Yolsuzlukla Mücadele, TOBB Yayınları, Ankara, 2008, s. 35-61.
- ERYILMAZ, Bilal; “Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık” Siyasal Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu, İzmir, 1994.
- ERYILMAZ, Bilal; “Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları” Türkiye’de Kamu Yönetimi (Ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara, 2003, s.185-192.
- ERYILMAZ, Bilal; Kamu Yönetimi, Akademi Yayınları, İzmir, 1995.
- GÖRMEZ, Kemal, ATAN, Murat, ALTAN, Şenol, SANCAK, Hatice Özkan, GÜLEÇ, Sevcen, ERALP, Anıl, PARILTI, Cemalettin; Etik, Kültür ve Toplum, Akademik Araştırma Çalışması, T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara, 2009.
- HEPER, Metin, “The Recalcitrance of Turkish Puplic Bureaucracy To Bourgeois Politics: A Multi Factor Political Analysis”, The Middle East Journal, Volume 30, No 4, 1976, p.485-500.
- KARATEPE, Şükrü; “Türkiye’nin Yönetim Sorunları” Yeni Türkiye, Yıl 1995, Sayı 4, 1995, s. 164-173.
- KILAVUZ, Raci, YILMAZ, Abdullah; “Etik Olgusunun Analitik İncelenmesi ve Kamu Yönetiminde Etik Davranışın Yönlendiricileri Üzerine Notlar” Kamu Yönetimi, edit., Mustafa Öktem ve Abdullah Yılmaz, Gazi Kitabevi, Ankara, 2004, s.81-94.
- KONGAR, Emre ; “Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri”, Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu, 29 Eylül Pazartesi, İstanbul, 2005, [http://www.kongar.org/makaleler/mak\\_kam.php](http://www.kongar.org/makaleler/mak_kam.php).
- KORKMAZ, Esfender, ERKAL, Mustafa, MİNİBAŞ, Türkel, BALOĞLU, Burhan, YILMAZ, Elif, ÇAK, Murat; Türkiye’de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri Etkileri ve Çözüm Önerileri, İstanbul Ticaret Odası Yayını, İstanbul, 2001.
- OKTAR, Suat; “Yolsuzluk Ekonomisi” Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 18, Sayı 1, 2003, s.13-27
- OKTAY, Cemil; Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1983
- ÖZER, Mehmet Akif ; “Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma”, Sayıştay Dergisi, Sayı 37, 2000, s.75-106
- ÖZER, M. Akif; “Yerel Yönetimlerin Karşı Karşıya Kaldıkları Yozlaşma Ve Etik Sorunlarının Denetim Boyutu”, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, 2014, 49, (2) : 112-135, s.117-118.
- ÖZSEMERÇİ, Kemal; “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri”, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2003.
- ÖZSOYLU, A. Fazıl; Yeraltı Ekonomisi, Akça Yayınları, Ankara, 1999.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal ; “Yolsuzluklarla Mücadelede İtalya’dan Ders Alınabilir mi?” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 1, 2001, s.1-13.
- SANAL, Recep; Türkiye’de Yönetim Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE Yayınları, Ankara, 2002.
- ŞAYLAN, Gencay; “Değişim ve Yolsuzluk”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı 3, 1995, s.3-18.
- ŞAYLAN, Gencay; Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, Sevinç Matbaası, Ankara, 1975.
- ŞEN, Mustafa Lütfi; “Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım İçin Yapılan Bağışlar” 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya, 2005, s. 361-376.
- TANZİ, Vito; Corruption around the Word: Causes, Consequences, Scope, and Cures, IMF Staff Papers, Volume 45, No. 4, 1998, p. 559-594.
- TAYLOR, Charles; Modernliğin Sıkıntıları, çev., Uğur Canbilen, Ayırıtı Yayınları, İstanbul, 1995.
- TEKELİ, İlhan, ŞAYLAN Gencay; “Rüşvet Kuramı”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 7, Sayı 3, 1974, s.92-113.

- TEPAV; Yolsuzlukla Mücadele: TBMM Raporu “Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri”, Ankara, 2006.
- TURAN, İlter ; “Türkiye’de Siyasal Yozlaşma Süreci” Derleyen Türker Alkan, Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1993, s.373-383.
- TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ; Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, Cilt I, İstanbul, 2005a.
- TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ; Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, Cilt II, İstanbul, 2005b.
- TÜSİAD-OECD; Kamu Hizmetinde Etik, Genel Konular ve Uygulama, İstanbul, 2003.
- YILMAZ, Abdullah, KILAVUZ, Raci; “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Bazı Notlar” Cumhuriyet Üniversitesi İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, 2002, s.17-31.

## SONNOTLAR

- <sup>1</sup> Çevikbaş, Rafet; “Yönetimde Etik ve Yozlaşma”, Atatürk Ün. İİBF Dergisi, C.20, S.1, 2006, s.267.
- <sup>2</sup> Çevikbaş, Rafet; a.g.m., s.272-273.
- <sup>3</sup> Özer, M. Akif; “Yerel Yönetimlerin Karşı Karşıya Kaldıkları Yozlaşma Ve Etik Sorunlarının Denetim Boyutu”, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, 2014, 49, (2), s.117-118.
- <sup>4</sup> Berkman, Ümit; Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yayınları, Ankara, 2009, s.9.
- <sup>5</sup> TEPAV; Yolsuzlukla Mücadele: TBMM Raporu “Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri”, Ankara, 2006, s.49.
- <sup>6</sup> TEPAV, a.g.e., s. 51.
- <sup>7</sup> Özer, Mehmet Akif; “Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma”, Sayıştay Dergisi, Sayı 37, 2000, s.96.
- <sup>8</sup> Aykaç, Burhan; Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Ankara, 1997, s.177.
- <sup>9</sup> Aykaç, a.g.e., s. 178.
- <sup>10</sup> Çelen, Mustafa; Yolsuzluk Ekonomisi, İstanbul SMMMO Yayınları, İstanbul, 2007, s.56.
- <sup>11</sup> Eryılmaz, Bilal; Kamu Yönetimi, Akademi Yayınları, İzmir, 1995, s.232.
- <sup>12</sup> TEPAV, a.g.e., s. 53.
- <sup>13</sup> Oktay, Cemil; Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1983, s.97.
- <sup>14</sup> Çelen, a.g.e., s.65.
- <sup>15</sup> Çaha, Havva; “Türkiye’de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 42, sayı 1, 2009, s.117.
- <sup>16</sup> TEPAV, a.g.e., s.51.
- <sup>17</sup> Karatepe, Şükrü; “Türkiye’nin Yönetim Sorunları” Yeni Türkiye, Yıl 1995, Sayı 4, 1995, s.168.
- <sup>18</sup> Yılmaz, Abdullah, Kılavuz, Raci; “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Bazı Notlar” Cumhuriyet Üniversitesi İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, 2002, s.9.
- <sup>19</sup> Karatepe, a.g.e., s.168.
- <sup>20</sup> Berkman, Ümit; Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yayınları, Ankara, 2009, s.177.
- <sup>21</sup> TEPAV, a.g.e., s.51.
- <sup>22</sup> Şen, Mustafa Lütfi ; “Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım İçin Yapılan Bağışlar” 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya, 2005, s.361.
- <sup>23</sup> Cengiz, Mahmut, KUL, Mehmet; “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun İçselleştirilmesinin Sosyolojik Analizi”, Polis Bilimleri Dergisi, Cilt 10 Sayı 3, 2008, s.67.
- <sup>24</sup> Korkmaz, Esfender, Erkal, Mustafa, Minibaş, Türkel, Baloğlu, Burhan, Yılmaz, Elif, Çak, Murat; Türkiye’de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri Etkileri ve Çözüm Önerileri, İstanbul Ticaret Odası Yayını, İstanbul, 2001, s.42.
- <sup>25</sup> Eryılmaz, Bilal; “Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları” Türkiye’de Kamu Yönetimi (Ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara, 2003, s.188.
- <sup>26</sup> Eryılmaz, Bilal; Kamu Yönetimi, Akademi Yayınları, İzmir, 1995, s.156.
- <sup>27</sup> Karatepe, a.g.e., s.167.

- 28 Emre, Cahit; “Kültürel Değerler, Ahlak ve Türkiye’de Kamu Yönetimi”, çev., Bülent Duru, Mülkiye Dergisi, Cilt XXVI, Sayı 236, 2002, s.29-30.
- 29 Çulpan, Refik; “Bürokratik Sistemin Yozlaşması” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 13, Sayı 2, 1980, s.33.
- 30 Öztürk, Namık Kemal ; “Yolsuzluklarla Mücadelede İtalya’dan Ders Alınabilir mi?” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 1, 2001, s.2.
- 31 Karatepe, a.g.e., s.165.
- 32 Eryılmaz, Bilal; “Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları” , s.185.
- 33 Karatepe, a.g.e., s.166.
- 34 TEPAV, a.g.e., s.51.
- 35 TEPAV, a.g.e., s.56.
- 36 Çaha, Havva; “Türkiye’de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 42, sayı 1, 2009, s.119.
- 37 Sanal, Recep; Türkiye’de Yönetim ve Devlet Denetleme Kurulu, TODAİE, Ankara, 2002, s.253.
- 38 Berkman, a.g.e., s.80.
- 39 Berkman, a.g.e., s.86.
- 40 Özsemerci, Kemal; “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri”, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2003, s.51.
- 41 Berkman, a.g.e., s.71.
- 42 Berkman, a.g.e., s.77.
- 43 Heper, Metin, “The Recalcitrance of Turkish Public Bureaucracy To Bourgeois Politics: A Multi Factor Political Analysis”, The Middle East Journal, Volume 30, No 4, 1976, p.499.
- 44 Eken, Musa, Tuzcuoğlu, Ferruh; “Kötü Yönetimi Tedavi Etmek” 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayınları, Sakarya, 2005, s.115.
- 45 Akalan, Recai; “Rüşvetin Gelenekselleştirilmesi” Türk Hukuk Dergisi, Sayı 125, 2007, s.23.
- 46 El-Attas, Seyyid Hüseyin; Toplumların Çöküşünde Rüşvet, çev., Cevdet Cerit, Pınar Yay., İstanbul, 1988, s.31.
- 47 TÜSİAD-OECD; Kamu Hizmetinde Etik, Genel Konular ve Uygulama, İstanbul, 2003, s.35.
- 48 Turan, İlter ; “Türkiye’de Siyasal Yozlaşma Süreci” Derleyen Türker Alkan, Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaklılık, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1993, s.379.
- 49 Aktan, Coşkun Can; Siyasal Yozlaşma ve Kleptokrasi (1980-1990 Türkiye Deneyimi), Afa Yayıncılık, İstanbul, 1992, s.54.
- 50 TEPAV, a.g.e., s.71.
- 51 Emre, a.g.e., s.24.
- 52 Yılmaz, Kılavuz, a.g.e., s.26-27.
- 53 Emre, a.g.e., s.29.
- 54 TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ; Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, Cilt I, İstanbul, 2005a, s.150.
- 55 TEPAV, a.g.e., s.53.
- 56 Özsemerci, a.g.e., s.66.
- 57 Durkheim, Emile; İntihar: Toplumbilimsel İnceleme, çev. Özer Ozankaya, UNESCO Türkiye Milli Komisyonu Yayınları, Ankara, 1986, s.237-238.
- 58 Durkheim, a.g.e., s.217.
- 59 Şaylan, Gencay; Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, Sevinç Matbaası, Ankara, 1975, s.84
- 60 Erol, Ahmet; “Mali ve Ekonomik Kayıt Dışılık: Etkileri ve Çözüm Önerileri” Yolsuzluk Ekonomisi ve Yolsuzlukla Mücadele, TOBB Yayınları, Ankara, 2008, s.50.
- 61 Erol, a.g.e., s.51.
- 62 Çelen, a.g.e., s.157.
- 63 TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ; Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, Cilt II, İstanbul, 2005b, s.103.
- 64 TEPAV, a.g.e., s.69.
- 65 Bilgin, Mehmet Hüseyin; “Yozlaşma ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36, Sayı 2, 2003, s.38.
- 66 Ergun, Turgay; “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine” Amme İdaresi Dergisi, 1978, Sayı 11, s.26.
- 67 Çelen, a.g.e., s.252.
- 68 Çelen, a.g.e., s.64.
- 69 TEPAV, a.g.e., s.70.

- 70 Eryılmaz, Bilal; "Türkiye'de Bürokrasinin Sorunları" Türkiye'de Kamu Yönetimi (Ed.) Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Ankara, 2003, s.190.
- 71 Çulpan, Refik; "Bürokratik Sistemin Yozlaşması" Amme İdaresi Dergisi, Cilt 13,Sayı 2, 1980, s.32.
- 72 Berkman, a.g.e., s.78.
- 73 Özsoylu, A. Fazıl; Yeraltı Ekonomisi, Akça Yayınları, Ankara,1999, s.97.
- 74 Afacan, H. Hakan; Toplum Bilimi, Konya,2001, s.63-64.
- 75 Yılmaz, Kılavuz, a.g.e., s.23.
- 76 Adaman, Fikret, Çarkoğlu, Ali, Şenatalar, Burhan; Hane Halkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, TESEV Yayınları, İstanbul, 2001, s.136.
- 77 Cengiz, Kul, a.g.e., s.62.
- 78 Kongar, a.g.e., s.7.
- 79 Cengiz, Kul, a.g.e., s.60.
- 80 Görmez, Kemal, Atan, Murat, Altan, Şenol, Sancak, Hatice Özkan, Güleç, Sevcin, Eralp, Anıl, Parlıt, Cemalettin; Etik, Kültür ve Toplum, Akademik Araştırma Çalışması, T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara, 2009, s.49.
- 81 Bayar, Yavuz; "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 12, Sayı 3,1979, s.51.
- 82 TEPAV, a.g.e., s.72.
- 83 Akalan, Recai; "Rüşvetin Gelenekselleştirilmesi" Türk Hukuk Dergisi, Sayı 125, 2007, s.23.
- 84 Taylor, Charles; Modernliğin Sıkıntıları, çev., Uğur Canbilen, Ayrıntı Yayınları, İstanbul,1995, s.9-16.
- 85 Şaylan; a.g.e., s.87-88.
- 86 Şaylan; a.g.e., s.94.
- 87 Bauman, Zygmunt; Küreselleşme; Toplumsal Sonuçları, çev. Abdullah Yılmaz, Ayrıntı, İstanbul, 1999, s.34.
- 88 TEPAV, a.g.e., s.61.
- 89 Ackerman, Susan Rose; Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge University Press, Cambridge,1999, s.158.
- 90 Ackerman, a.g.e., s.153.
- 91 TEPAV, a.g.e., s.61.
- 92 Tanzi, Vito; Corruption around the Word: Causes, Consequences, Scope, and Cures, IMF Staff Papers, Volume 45, No. 4, 1998, p.574.
- 93 Çelen, a.g.e., s.68.
- 94 Oktar, Suat; "Yolsuzluk Ekonomisi" Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 18, Sayı 1, 2003, s.22.