**Kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması: Hukuk devleti ilkesi,**

Kamu yönetiminde etik altyapı olgusunun yapı taşlarından birisidir. Zira kamuda etik reformlarının temelini oluşturan iyi yönetişimin sağlanması ile ilgili çalışma- ların öncelikli odak noktası, devletin eylem ve işlemlerinin denetiminin sağlanma- sıdır. Türkiye’de devletin eylem ve işlemlerinin fiilen yargı denetimine tabi olmayacağı ve ahlâka aykırı faaliyetlerin cezasız kalacağı algısı, kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesi önünde çok büyük bir engel teşkil etmektedir. **Kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması:** Günümüzde Türk kamu yönetiminde ahlâka aykırı faaliyetler, bireysel boyutları aşıp kurumsallaşmaya yönelmiştir. Kamu daireleri, kamu menfaati doğrultusunda kamu görevi ifa edilecek yer olarak görülmekten uzaklaşmıştır. Artık vatandaşlarda işlerinin kolaylaştırılması için ahlâka aykırı faaliyetlerde bulunmayı tercih eder hale gelmiştir. Ahlâka aykırı faaliyetlerin, devletin hemen her kurumunda kökleşmesi, bu faaliyetlerin “normal” karşılanmasına yol açmıştır. Bu durum, Türk kamu yönetiminde ahlâka aykırı faaliyetlerin önüne geçilmesini iyice zora sokmuştur. Öncelikle yapılması gereken iş, kamu görevlileri ve toplumun bütününde, kamu hizmetinin kamu yararı için ypıldığını ve bunun sağlanması için de kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin benimsenip uygulanması gerektiği bilincinin yerleştirilmesidir.

**Bürokrasinin merkeziyetçi ve statükocu yapısı:** Türk bürokrasisinin merke- ziyetçi ve statükocu yapısı, devleti vatandaş karşısında korumakta ve yerinden yönetim, yetki devri ve sivilleşme kavramlarına imkan tanımamaktadır. Üstlerin astlarına yetki ve sorumluluk vermemesi katı bürokratik kuralları da beraberinde getirmektedir. Merkezi yönetimin yerel birimlere kaynak ve yetki aktarmada gösterdiği cimri tutum, merkezi yönetime bağımlılığı artırmaktadır. Bu bağımlılık, siyasilerin ve merkezi yönetimdeki üst düzey görevlilerin taleplerinin, verimlilik, tutumluluk ve etkinlik gibi değerlerle karşılaştırılmadan yerine getirilmesi sonu- cunu doğurabilmektedir.

**Siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi:** Türk kamu sektöründe siyasilerin bürokrasi üzerinde oldukça büyük etkisi bulunmaktadır. İktidara gelen her partnin bakanları kadroları değiştirmekte ve bu yüzden de kamu sektörü ilkelerinden olan liyakat sistemine bağlı kalınmamaktadır. Siyasal parti liderlerinin kadroları siyasal tercihleri dikkate alarak dağıtması sonucunda bürokrasinin tarafsızlığı ortadan kalkmakta, adeta siyasileşmektedir. Bu durum daha sonra idarenin özel kuruluşlarla yaptığı anlaşmaları da etkilemekte, iktidardaki partinin taraftarı olan ve bu partiyi destekleyen özel sektör kuruluşlarıyla anlaşmalar yapılmaktadır. Kamu hizmetinin eşitliği, tarafsızlığı, dürüstlüğü ve bütünlüğü zarar görmektedir. Liyakat sisteminin uygulanmaması bürokrasinin kurumsallaşmamasına neden olmaktadır.

**Takdir yetkisinin keyfi kullanılışı:** Kamu yönetiminde ahlâka aykırı faaliyetlerin en çok takdir yetkisi kullanımı hallerinde ortaya çıktığı bilinen bir gerçektir. Bu yüzden de takdir yetkisi kullanımı sırasında özellikle etik ilkelere bağlı bir biçimde faaliyette bulunmak önem kazanmaktadır. Türk kamu yönetiminin karmaşık yapısı, bürokratik hantallıklar, mevzuatların karmaşıklığı ve dağınıklığı kamu görevlilerinin takdir yetkisi kullandığı durumlarda keyfi davranış sergilemelerine temel olmaktadır. Fuzulî’nin “Selam verdim rüşvet değildir deyu almadılar” dizesinden, “Devlet malı deniz, yemeyen domuz” gibi atasözlerine kadar pek çok örnekte görülebileceği üzere, yolsuzluk ve ahlâka aykır**ı davranmak kabul görmektedir.**

Diğer yandan kamu hizmetinin temel etik davranış ilkele- rinden eşitlik, nesnellik ve hukukilik birçok açıdan zarar görmektedir. Türk kamu yönetiminde takdir yetkisinin geniş olarak kullanıldığı ihale, gümrük ve dış ticaret teşvikleri ile ilgili ahlâka aykırı faaliyetlerin fazla olmasının nedeni, takdir yetkisi kullanımı sırasında etik davranış ilkelerinin göz ardı edilmesidir.

* **Bürokratik hizmetlerin kalitesi:** Türk kamu sektöründe geleneksel kamu yönetimi hakimdir. Merkeziyetçi ve vesayetçi yapıdaki yönetim alışkanlığı bürokrasi ve kırtasiyeciliği, vatandaşlara hizmet sunulmasında ilgisizliği ve kayıtsızlığı, işgücü veriminin düşüklüğünü ve savurganlığı da beraberinde getirmektedir. Bürokrasimizde planlama alışkanlığının zayıf olması, kamu görevlilerinin motivasyonundaki eksiklikler, iyi örnekleri teşvik ve ödüllendirme uygulamalarının yetersizliği ciddi sorunlar olarak görülmektedir.
* **Kamu görevlilerinin kamu hizmetine adanmışlığında yetersizlik:** Kamu hizmetine kendini adama, kamuda ahlâka aykırı faaliyetlerin önüne geçen başlıca etkenlerden birisidir. Hizmete kendini adayan kamu görevlisi tüm faaliyetlerinde kamu güveninin sarsılmaması için etik değerlere bağlılığın gerekli olduğunun bilincindedir. Türk kamu sektöründe ise kamu hizmetine kendini adama bilincinin yüksek olduğunu söylemek çok zordur. Memuriyetin kendilerine sağladığı güven dolayısıyla bu işi seçen ve maaşlarının düşüklüğü dolayısıyla maddi olarak tatmin olmayınca da ahlâka aykırı faaliyetlere yönelen kamu görevlilerinin varlığı önemli bir sorundur. İş memnuniyetsizliği ve kurumla bütünleşememe sebebiyle verdikleri hizmetin kalitesi düşmekte, baştan savmacılık artmakta, kamu hizmetinin başlıca etik davranış ilkelerinden olan profesyonellik zarar görmektedir.
* **Bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı:** Bürokratik iş- lemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı ahlâka aykırı faaliyetleri açıkça artırmaktadır. Kamu sektöründe verilen hizmetlerin bir çoğu karmaşık bir yapıya sahiptir ve yerine getirilmesi gereken işlemler hem zor hem de uzun süreler almaktadır. Bürokratik işlemlere ait karmaşık ve anlaşılması güç işlemler, kamu görevlilerine rüşvet verilmesine ve böylelikle işlerin hızlandırılmasına yol açmaktadır.
* **İdari usul eksikliği:** Kamu görevlilerinin ifa ettikleri hizmetlere ilişkin işlemlerin ve uygulama usullerinin belirli normlara bağlanması gerekmektedir. Bu, kamu hizmeti sırasında keyfiliğin önüne geçen yegane yöntemdir. Ülkemizde, söz konusu usuller tek bir yasada toplanmamış, bu konudaki kurallar değişik yasal düzenle- melerle veya Danıştay kararlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu dağınıklık, idareye çalışma usullerini belirleme konusunda geniş olanaklar tanımaktadır.
* **Kamuda istihdam sorunları:** Kamu görevlilerinin seçiminde liyakat unsuruna dikkat edilmemesi ve kamusal istihdamda rasyonelliğin ve verimliliğin sağlanama- ması, kamu kadrolarında aşırı şişkinliğe yol açmaktadır. Bu aşırı şişkinlik sonucu kamu sektörü hantallaşmakta ve verilen hizmetin kalitesi de düşmektedir. Kamu görevlilerinin maaşlarının düşüklüğü kamu yönetiminde ahlâka aykırı faaliyetleri arttıran etkenlerin başında gelmektedir. Çalışanlar hak ettiklerinden daha az maaş aldıklarını düşündüğünde kendilerini güvende hissetmezler. Bu yüzden de kamu yönetiminde ahlâkî değerlere uygun davranmak için fazladan bir çaba göstermek daha zor gelir. Kaynaklar kısıtlı olduğundan kendine çıkar sağlama ya da usul kural- larına uymama yönünde baskılar da artar. Bir diğer önemli konu, kamu sektöründe çalışanların ücretlerindeki dengesizlikler ve adaletsizliklerdir. Aynı ya da benzer nitelikteki görevlerde çalışan kamu görevlilerinin ücretleri arasındaki birkaç kata kadar çıkabilen farklılıklar, daha az ücretle çalışan görevlilerde huzursuzluk ya-



**Saydamlık:** Devletin; hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır.

ratmakta ve bu huzursuzluk kamu hizmetlerinin niteliğine yansımaktadır. Ayrıca, sadece kamu görevlilerinin eğitim düzeylerine dayalı bir ücret sistemi, beklentileri karşılayamamaktadır. Eğitim seviyesi dışında, çalı şanların performanslarına ve mesleki bilgilerine dayalı bir ücret ve ödüllendirme sisteminin bulunmayışı, yasal beklentileri anlamsız kılmakta ve ahlâka aykırı girişimlere zemin hazırlamaktadır.

• **Kamu yönetiminde saydamlık eksikliği: Saydamlık;** israfın, suistimalin ve sahte- ciliğin en alt seviyeye indirilmesinde büyük önem arz eder. Çünkü saydamlık he- sap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir. Saydam bir sistem, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunduğu gibi kamu yö- netimine duyulan güveni artırır ve kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirir. Türk kamu yönetimi sisteminin saydam olduğunu söylemek ise mümkün değildir. İdarenin karar alma süreci ve işlem yap- ması sırasında konu sadece çok az sayıda görevli ve yetkili tarafından bilinebildi- ğinden, ilgililer ancak her şey tamamlandığında haberdar olabilmektedirler.

• **Kamu yönetiminde denetim yetersizliği:** Kamu yönetiminde ahlâka aykırı faali- yetlerin önüne geçilmesinin başlıca araçlarından birisi etkin ve çağdaş bir denetim sistemidir. Türk kamu yönetimindeki denetim yapısının çağdaş ve etkili olduğunu söylemek ise mümkün değildir.

• **Ekonomik nedenler:** Enflasyon son yıllarda düşme eğilimi gösterse de ülkemi- zin uzun yıllar en önemli sorunlarından biri olmuştur. Yapılan araştırmalar, kamu yönetiminde ahlâka aykırı faaliyetlerle enflasyon arasında doğrudan bir bağlantı olduğunu göstermektedir. Enflasyonun alım gücünü düşürmesi, zaten maaş se- viyesi düşük olan kamu görevlilerinin, ahlâka aykırı faaliyetlere yönelme riskini yükseltmektedir.

• **Eğitimin yetersizliği:** Etkili bir etik sisteminin en önemli ayaklarından birisi eği- timdir. Kamu görevlileri arasında ve toplumun bütününde ahlâka aykırı faaliyet- lerin ülkeye verdiği ekonomik ve toplumsal zararlar ve ahlâk bilincinin ülkenin kalkınmasına sağlayacağı katkı hakkında verilecek eğitim, kamuda ahlâka aykırı faaliyetlerin önüne geçilmesi konusunda etkili çözümlerden birisi olarak görül- mektedir. Öyle ki uluslararası kuruluşların kamu yönetiminde etik ilkelerin hayata geçirilmesi konusunda verdikleri tavsiye kararlarında eğitim, en önemli unsurlar- dan biri olarak göze çarpmaktadır.

• **Medya ve sivil toplumun etkinliğinin az oluşu:** Kamuoyunun resmi bilgilere erişmesi gibi uygulamalar devletin işleyişinin şeffaflaşması, giderek daha gayretli çalışan bir medya ve iyi örgütlenmiş baskı gruplarıyla birleşince, kamu görevlileri üzerindeki doğrudan denetim de artmış olmaktadır. Devletle ilgili bilgilere artan erişimleriyle sivil toplum kuruluşları ve medya kamu sektörü üzerinde daha etkin bir denetim oluşturmuştur. **OECD**’nin yayınladığı kamuda etikle ilgili bütün ra- porlarda medya da dahil olmak üzere etkin bir sivil toplum, etik altyapının sekiz kilit unsurundan biri olarak sayılmaktadır. Sivil toplum, kamuda ahlâka aykırı fa- aliyetler de dahil olmak üzere kamu menfaatini ilgilendiren konulara dikkat çek- mek için gerekli uzmanlığı ve bilgi ağını sağlar. Kamu görevlilerinin faaliyetlerini denetler, ahlâka aykırı faaliyetleri belirler ve çözüm için önerilerde bulunur. Hükü- metin kamuoyunda beliren endişelere cevap vermemesi durumunda sivil toplum halkın menfaatlerini korumak için organize olur. Ayrıca kamu yönetiminde etik konusunda kamu bilincini artırmak için hazırladıkları örgütsel eylem planları ve projelerle etkili bir etik sisteminin oluşturulmasına katkı da bulunurlar. Türkiye’de sivil toplum örgütlenmesinin yetersiz olması, kamu yönetiminde ahlâka aykırı faaliyetler konusunda devlete baskı oluşturarak halkın menfaatlerinin korunması olanağını azaltmaktadır. Ayrıca etikle ilgili çalışma yapan sivil toplum örgütlerinin sayısının çağdaş ve demokratik ülkelere nazaran oldukça az olması, bu konuda ya- pılan proje ve çalışmaların sayısının da az olmasına yol açmaktadır.

* **Bürokratik ayrıcalıklar:** Kamu görevlilerine Anayasa ve özel kanunlarla yargısal ayrıcalıklar sağlayan ve bu konudaki evrensel uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi nedeniyle, işledikleri iddia edilen çıkar çatışması, hukuk dışı ve ahlâka aykırı faaliyetler yargının önüne gelmeden sonuçlanmakta ve örtbas edilebilmektedir. Bu durum kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir statü kazandırmakta ve ahlâka aykırı faaliyetlerin artmasına neden olmaktadır.
* **Toplumsal yapı:** Ülkemizde kamu görevlisinin aile, akraba ya da hemşerilerine yar-dım etmesini, bürokratik kurallardan daha eski ve köklü olan toplumsal kurallar biçimlendirmektedir. Bu gibi yardım talepleri karşısında kamu görevlileri büyük bir baskı altında kalmaktadır. Kamu görevlilerinin yakınları, onu kamu görevlisi olarak değil, yakını olarak görme eğilimine girmektedirler. Genel olarak az gelişmiş ülkeler- de toplumsal örgütlenme ve ilişkiler büyük ölçüde aile, akraba, dinsel ve hemşerilik bağlamında oluşmaktadır. Devlet ve millet gibi kurumlara olan bağlılık ise ikinci ve üçüncü derecede bağlılıklar olarak görülmektedir. Kamu görevlisi de çoğu zaman geleneksel ilişkilerin baskısı altında iş yapma eğiliminde kalmaktadır.