

KAMU YÖNETİMİNDE

YÖNETİM AHLAKI

Yrd.Doç.Dr. Kâmil Ufuk BİLGİN*

GİRİŞ

Bu çalışma, çok değerli hocam merhum Prof.Dr. Süleyman ARSLAN'ın doktora derslerimiz sırasında kendisinden aldığımız "Memurların Yargılanması" konusundaki bilgi ve yorumları hatırlanılarak kaleme alınmıştır. Çünkü, toplumumuzda kamu personelini zan altında bırakacak pek çok olay, bilgi ve haberin basın aracılığı ile gündeme getirildiği görülmektedir. Ne yazık ki, bunların içinde yargıda aklananlar olduğu kadar, cezayı hak edenlerin olduğu da görülmektedir.

Konuyla ilgili olarak 60 yıl süreyle yürürlükte kalan 1930 tarihli ve 1609 sayılı "Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanun" yürürlükten kaldırılmış olmasına ve bu alandaki boşluğu doldurmak için yeni bir kanun hazırlanarak yürürlüğe girmesine karşın, kamu hizmetlerindeki ahlak anlayışına ilişkin olumsuz örneklerin çeşitlenerek artmasına engel olunamamıştır.

Söz konusu yeni kanun olan 1990 tarihli ve 3628 sayılı "Mal Bildiminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu", kamu yönetiminde görevli olanların mal bildiriminde bulunmaları ile rüşvet ve yolsuzlukla mücadele edilerek, Türk Kamu Yönetiminin sorunlarına bu alanda çözüm getirilmesi amaçlanmıştır.

Aslında, kamu hizmetlerindeki ahlak anlayışı ile ilgili olan bu konu daha çok, olumsuz örnekleri (yolsuzluk ve rüşvet

* Gazi Üniversitesi İ.I.B.F. Öğretim Üyesi.

olayları) açısından gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar, gelişmiş ülkelerde de görülebilen güncel uygulamalar olmaktadır. Ancak, bu uygulamalarda bizim ele alacağımız konu, personelin yönetim ahlakı oluşumunda ne tür bir rolünün olduğudur.

GENEL OLARAK YÖNETİM AHLAKI

Konuyla ilgili çalışmalarda kurum, iş ahlakı, kurum kültürü gibi kavramlarla ifade edilen yönetim ahlakı, izafi bir kavram olan ahlakın belli bir kurum içerisinde, o kurum tarafından belirlenmiş kurullarla beslenerek ortaya çıkmış hali olmaktadır.¹

Bu açıklamada üzerinde durulması gereken konu, yönetim ahlakının kurum kültürünün bir parçası olmadan öncede belli bir oranda zaten var olduğudur. Çünkü bu durumyla ahlak saf, genel, evrensel, dini veya sosyal ahlak olarak insanların hayatını şekillendirmekte ya da etkilemektedir.

Fertlerin, iyi ve kötü kavramlarını birbirinden ayırabilmesi için, üyesi olduğu toplumdan algıladığı değer yargılarının bütününe denilen ahlakın, etkilendiği nesneye göre çeşitliliği söz konusudur. Örneğin, akılcı olması saflığını, bütün toplumlarca kabul edilmesi genel ya da evrenselliğini, inanç sistemlerinden etkilenmesi dini yönünü ortaya çıkarmaktadır.

İletişimci ve demokratik bir yapı özelliği gösteren toplumlarda ise, tüm bunların bileşiminden oluşan sosyal bir ahlak anlayışının varlığı söz konusu olmaktadır.² Bu anlayış,

1 Debra W. Stewart, "Theoretical Foundations of Ethics in Public Administration" Administration § Society, Vol.23, No.3.Sage Publications, 1991, s.357.

2 Donald Menzel, "Through the Ethical Looking Glass Darkly " Administration § Society, Vol.27,No. 3,Sage Publications, 1995,s.380.

toplumun önemli bir parçası olan kamu yönetimi kurumlarına da yansımakta ve kurum kültürü ile birlikte yönetim ahlakının oluşumunu sağlamaktadır.

Bu nedenle, nasıl ki sosyal ahlak deyince akla sadece iyi şeyler gelmiyorsa, yönetim ahlakı için de bazı kötü uygulamalar söz konusudur. Diğer bir deyişle, yönetim ahlakı ile anlaşılması gereken, iyi ve kötülerden oluşan bütün kurumsal kültür oluşumlarıdır.³

Yönetim ahlakını olumlu manada ele aldığımızda, genel ahlak anlayışındaki iyilerin, kuruluş amaçlarına etkisi şeklinde karşımıza çıktığını görürüz. Aslında yönetim ahlakı dendiğinde olumlu anlamı hedeflenmektedir. Diğer bir deyişle olması istenen, faydalı ve doğru olan yönetim ahlakı anlayışı, olumlu ahlaka göre yapılanlardır.

Buna göre olumlu yöndeki yönetim ahlakı anlayışı, sosyal ahlak anlayışına göre dürüst bir insanın, kuruluş personeli olduğundaki ahlaki görünümüdür. Örneğin çalışması, aldığı ücreti hak etmesi, görevini zamanında yapması, astlarına adaletli davranması, üstlerine karşı sorumlu hareket etmesidir.

Toplumda oluşan ve ahlaki anlamda kötüyü ve yanlış gösteren değerlere göre, kurum içinde de şekillenen bir ahlak anlayışı bulunmaktadır. Bu anlayış, yönetim ahlakının olumsuz yönüdür.

Olumsuz anlamdaki yönetim ahlakı, kamu kuruluşunun meşru ve hukuki olan amaçlarına günlük veya uzun dönemde ters düşecek şekilde davranmak, böylece kuruluşu verimsiz ve etkisiz bırakmaktır.

Yönetim ahlakının olumsuz görünümü, kamu personelinin kişisel çıkarlar ya da statü kazançları sağlamak

3 Stewart, a.g.m., s.363.

için, normal görev davranışlarını saptırması olmaktadır.⁴ Tüm toplumlarda çok eskilere dayanan bu yönetsel yozlaşma örnekleri Türk hukuk sisteminde rüşvet, yolsuzluk, irtikap, ihtilas, zimmete para geçirme ve resmi evrakta sahtecilik olarak yer almıştır.

Ne yazık ki, yönetim ahlakının olumsuz yönü, toplum tarafından daha çok bilinen yönüdür. Çünkü, genellikle kamu yönetiminden bahsedildiğinde verimsiz ve pahalı çalışan, işletme ve organizasyon hataları olan bir yapı akla gelmektedir.⁵ Bu yapının olumsuz görünümü için söylenmekte olan en kötü ifade ise, kamu yönetiminde yapıldığı söylenen yolsuzluklar ile alındığı söylenen rüşvetlerdir.

Kamu yönetiminde yozlaşmanın, bozulmanın göstergeleri olan bu uygulamalar, bir görüşe göre, sosyal ahlaktaki olumsuz bazı sosyal değişmelerin yönetime yansımalarıdır.⁶ Üstelik bu yansımaların biçimi de yine toplum içindeki insan davranışlarının değişimine göre olmaktadır.

YÖNETİM AHLAKININ OLUŞUMU

Yönetim ahlakının oluşumunda psikolojik, sosyolojik, ekonomik ve siyasal hatta, dini inanç ve gelenekleri de önemli birer etkisi olan faktörler olarak sıralayabiliriz. Ancak, tüm bunların yönetim ahlakını daha çok fert bazında etkilediğini söylemek gerekir. Çünkü, bütün bu faktörlerin daha etkili olmasında kurum içi faktörlerin etkisi büyük olmaktadır.

Bu nedenle yönetim ahlakının oluşumunu etkileyen faktörleri, kamu personelinin çalıştığı kuruma ilişkin faktörler olarak ayırarak ele almak gerekmektedir.

4 Turgay Ergun, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine" AİD, 11/1, s.24.

5 Nuri Tortop, Halkla İlişkiler, Yargı yayını, Ankara, 1993, s.89.

6 Gencay Şaylan, "Sosyal Değişme, Yönetsel Bozulma ve Yolsuzluk" AİD, C.8, S.4, s.84.

KURUM DIŞI FAKTÖRLER

Kamu yönetiminde yönetim ahlakının oluşumunu etkileyen bazı dış faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler çok çeşitli olmakla birlikte, önemli olanları Őu şekilde sıralayarak incelemek mümkündür:

DOĞAL FAKTÖRLER

Evrensel ya da genel de diyebileceğimiz bu faktörler, hemen bütün insanların kabul edip, ilke edindiği türdendir. Örneğin dürüstlük, doğruluk, yalan söylememek, hırsızlık yapmamak ve verilen sözde durmak genel kabul görmüş ahlak kurallarıdır. Bu kurallar aslında yönetim ahlakının oluşumunun temelini teşkil etmektedir.

SOSYAL FAKTÖRLER

Doğal faktörler bütün insanların kabul ettiği ilkeler olurken, sosyal faktörler, bu ilkelerin yanısıra o yöreye ait kültürün bir parçası olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak bu faktörde önemli bir değişken olarak inanç sistemlerinin rolünü unutmamak gerekir. Çünkü, din olgusu bazen akılcı bazen da akılcı olmayan çeşitli kural ve ilkeleri karşımıza bir gelenek ögesi olarak çıkarmakta ve ahlakın bir parçası şeklinde toplumun gündemini oluŐurmaktadır.

Burada geleneklerden ve değer yargularından oluşan, yasalarla zorunlu kılınan ve eğitimle topluma empoze edilen "resmi ahlak" ile değişen ekonomik ve sosyal Őartlarla aynı hızda ilerleme özelliği taşıyan "resmi olmayan ahlak" ayırımını yapmak gerekir.⁷

7 Anonim, Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 1996, s.4.

Sosyal faktörlerin yönetim ahlakının oluşumuna en kötü etkisi, toplum içinde yapılagelmiş gelenek ve göreneklerin kurum kültürüne de yansımastır. Çünkü, toplum bireyleri olan bürokratlardan oluşan bürokratik kültür, sosyal kültürün bir altkültürüdür.⁸ Buna en iyi örnek olarak, görünüşe önem veren insanımızın müdür olduklarında, odalarını büyük paralarla tefriş etmelerini ve lüks arabaları makam aracı olarak kullanmalarını verebiliriz.

HUKUKİ FAKTÖRLER

Bundan önceki iki faktör yazılı hiçbir metinde yer almazken, hukuki faktörler anayasa, yasa, tüzük ve yönetmelik gibi hukuki metinlerde yer almaktadır. Böylece, bürokrasinin o kurallı işleyişine uyulmakta ve bir süre sonra kurum ögesi haline gelmektedir. Örneğin, yetkilerin ve sorumlulukların sınırlarının belirlenmesi, ihale şartlarının hazırlanması, teknik bilgilerde uluslararası standartlara uyum gösterilmesi kurum oluşumundaki hukuki faktörlerdir.

Ancak, burada unutulmaması gereken nokta, personelin bütün davranışlarını içerecek kadar ayrıntılı bir metnin yazılamayacağı gerçeğidir. Gelişmeler oldukça düzenleme yapmak en doğru yoldur. Örneğin, büro malzemelerinin kullanımında getirilen kurallar içinde, bilgisayar kullanımına ilişkin kurallar henüz yeni yeni konmaktadır.

Kamu hizmetlerinde insan haklarına saygılı olunması gerektiği kadar, hayvan haklarına da saygılı olunması; kadın haklarının ve çocuk haklarının göz önünde bulundurulması; özürlülere bazı hakların sağlanması türünden uluslararası sözleşmeler, kamu yönetiminde ahlak oluşunda hukuki faktör özelliği taşımaktadır.

8 Şükrü Özen, Bürokratik Kültür 1, Yönetmelik Değerlerin Sosyal Temelleri, TODAİE yayını, Ankara, 1996, s.15.

KURUM İÇİ FAKTÖRLER

Kamu yönetimi içerisinde eğer bir ahlak oluşumu söz konusu ise, bunda dış faktörler kadar bazı iç faktörlerin de rol oynadığını kabul etmek gerekir. Bunları yapı ve işleyiş olarak ele aldığımızda iki tür faktörün, bürokratik faktör ile personel faktörü olduğunu görürüz:

Yönetim ahlakı oluşumundaki en önemli iç faktör kurumun yapı ve işleyiş biçimidir. Bu biçim, kamu yönetimi kurumları için bürokrasi anlamına gelmektedir.

Bürokrasi türü bir kurumlaşmada, klasik yönetim teorileri içinde yer alan Weber'e göre herkese uygulanan kurallar ve herkesin uyması gereken genel kurallar vardır.⁹ Bu kurallara uyulması durumunda hizmetler yürüyecek, uyulmaması durumunda aksamalar olacaktır. Bu şüzden aksatanlar için ceza sistemi söz konusudur.

Teorik olarak çok iyi işleyeceği düşünülen bu sistemin sakıncalı tarafı, personelin farklı zamanlarda farklı davranabileceği değil de, diğer üretim unsurları gibi her zaman aynı tepkiyi göstereceği düşüncesidir.¹⁰ Bir esneklik yoktur.

Bürokrasinin uygulanması sırasında ise, örneğin ülkemiz genelinde merkeziyetçilik, kurumsal büyüme, yönetsel gizlilik ve dışa kapalılık yönetsel tutuculuk gibi kurumsal; kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet ve araçlar kullanma gibi işlem sorunları ortaya çıkabilmektedir.¹¹ Ayrıca, Bürokraside hiyerarşinin

9 Max Weber, Sosyoloji Yazıları, (Çev. Taha Parla), Hürriyet Vakfı yayını, İstanbul, 1986, s.192-194.

10 Acar Örnek, Kamu Yönetimi, Meram yayını, İstanbul, 1992, s.73.

11 Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Akdeniz yay., İzmir, 1995, s.230-238,

Sosyal faktörlerin yönetim ahlakının oluşumuna en kötü etkisi, toplum içinde yapılagelmiş gelenek ve göreneklerin kurum kültürüne de yansımalarıdır. Çünkü, toplum bireyleri olan bürokratlardan oluşan bürokratik kültür, sosyal kültürün bir altkültürüdür.⁸ Buna en iyi örnek olarak, görünüşe önem veren insanımızın müdür olduklarında, odalarını büyük paralarla tefriş etmelerini ve lüks arabaları makam aracı olarak kullanmalarını verebiliriz.

HUKUKİ FAKTÖRLER

Bundan önceki iki faktör yazılı hiçbir metinde yer almazken, hukuki faktörler anayasa, yasa, tüzük ve yönetmelik gibi hukuki metinlerde yer almaktadır. Böylece, bürokrasinin o kurallı işleyişine uyulmakta ve bir süre sonra kurum ögesi haline gelmektedir. Örneğin, yetkilerin ve sorumlulukların sınırlarının belirlenmesi, ihale şartlarının hazırlanması, teknik bilgilerde uluslararası standartlara uyum gösterilmesi kurum oluşumundaki hukuki faktörlerdir.

Ancak, burada unutulmaması gereken nokta, personelin bütün davranışlarını içerecek kadar ayrıntılı bir metnin yazılamayacağı gerçeğidir. Gelişmeler oldukça düzenleme yapmak en doğru yoldur. Örneğin, büro malzemelerinin kullanımında getirilen kurallar içinde, bilgisayar kullanımına ilişkin kurallar henüz yeni yeni konmaktadır.

Kamu hizmetlerinde insan haklarına saygılı olunması gerektiği kadar, hayvan haklarına da saygılı olunması; kadın haklarının ve çocuk haklarının göz önünde bulundurulması; özürlülere bazı hakların sağlanması türünden uluslararası sözleşmeler, kamu yönetiminde ahlak oluşunda hukuki faktör özelliği taşımaktadır.

8 Şükrü Özen, Bürokratik Kültür 1, Yönetmelik Değerlerin Sosyal Temelleri, TODAİE yayını, Ankara, 1996, s.15.

KURUM İÇİ FAKTÖRLER

Kamu yönetimi içerisinde eğer bir ahlak oluşumu söz konusu ise, bunda dış faktörler kadar bazı iç faktörlerin de rol oynadığını kabul etmek gerekir. Bunları yapı ve işleyiş olarak ele aldığımızda iki tür faktörün, bürokratik faktör ile personel faktörü olduğunu görürüz:

Yönetim ahlâkı oluşumundaki en önemli iç faktör kurumun yapı ve işleyiş biçimidir. Bu biçim, kamu yönetimi kurumları için bürokrasi anlamına gelmektedir.

Bürokrasi türü bir kurumlaşmada, klasik yönetim teorileri içinde yer alan Weber'e göre herkese uygulanan kurallar ve herkesin uyması gereken genel kurallar vardır.⁹ Bu kurallara uyulması durumunda hizmetler yürüyecek, uyulmaması durumunda aksamalar olacaktır. Bu şüzden aksatanlar için ceza sistemi söz konusudur.

Teorik olarak çok iyi işleyeceği düşünülen bu sistemin sakıncalı tarafı, personelin farklı zamanlarda farklı davranabileceği değil de, diğer üretim unsurları gibi her zaman aynı tepkiyi göstereceği düşüncesidir.¹⁰ Bir esneklik yoktur.

Bürokrasinin uygulanması sırasında ise, örneğin ülkemiz genelinde merkeziyetçilik, kurumsal büyüme, yönetsel gizlilik ve dışa kapalılık yönetsel tutuculuk gibi kurumsal; kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet ve araçlar kullanma gibi işlem sorunları ortaya çıkabilmektedir.¹¹ Ayrıca, Bürokraside hiyerarşinin

9 Max Weber, Sosyoloji Yazıları, (Çev. Taha Parla), Hürriyet Vakfı yayını, İstanbul, 1986, s.192-194.

10 Acar Örnek, Kamu Yönetimi, Meram yayını, İstanbul, 1992, s.73.

11 Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Akdeniz yay., İzmir, 1995, s.230-238,

önemli oluşu, personeli statü için çalışmaya, otoritesinin artması için çaba sarfetmeye itmektedir.

Bu gücü elde eden amirin, statüsü gereği yetkili ve sorumlu olması onu kararları tartışılmaz bir konuma getirmektedir. Hatta bürokratların sık sık yakındığı şekliyle "Yasama Küçük Yönetimi" denilen bir durum ortaya çıkabilmektedir.¹² Bu konumdaki amirlerin yetkilerinin güçleri oranında keyfi kararlar alarak, çıkarıcı davranmaları ve yolsuzluk yapmaları uygun hale gelmektedir.

Yönetim ahlakının oluşumunda önemli bir iç faktör olarak kuruluş çalışanlarını görmekteyiz. Kuruluşun bir üyesi oldukları andan itibaren "Personel" sıfatını taşıyan bu kişiler, gerek doğal karakterleri, gerekse yetiştirme biçimleri sonucunda oluşan özgün davranışlarını kuruluş içinde de sergilemektedirler.

KAMU PERSONELİNİN YÖNETİM AHLAKI TİPLEMESİ

Kamu yönetimi personelini, sergiledikleri davranışlarına göre bir ayırıma tabi tutabiliriz. Buna göre kamu yönetiminde seçilmiş de olsa, atanmış ya da kariyerden gelmiş de olsa personeli şu üç davranış kalıbı içinde değerlendirmek mümkündür. Bunlar¹³

*Çıkarıcı,

*Görevci,

*Ahlakçı.

12 James Q. Wilson, Bürokrasi, (Çev.S.Yalçındağ,D.Canman, Y.Ertekin). TODAİE yayını, Ankara, 1996,s.394.

13 David Austern, and., Hükümet Ahlak ve Yöneticiler,(Çev.Turgay Ergun), TODAİE, Ankara, 1995,s.76.

Çıkarıcı : Bu personel tipi, gerek ferdi ve sosyal düzeyde, gerekse kurumsal düzeydeki her türlü ahlaki kuralı hiçe sayan ilkesiz bir kişiliğe sahiptir. Ferdi çıkar sağlayabileceği her türlü fırsatı değerlendirebilecek bir özelliği olması nedeniyle çıkarıcının, yönetim ahlakı olumsuz yönde etkileyecek temel davranışları vardır. Bu davranışlarının önemlilerini şu şekilde sıralayabiliriz¹⁴

*Ahlak dışı ya da yasa dışı davranışlarda bulunur.

*Başkalarının zaaflarını kendi çıkarları için kullanır.

*Yetki ve görevlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanır.

*Çıkarı uğruna belgeleri değiştirir, bekletir veya yok eder.

*Başkalarının yanlışlarını kendi çıkarı için maskeler.

*Çıkarı uğruna verimsizlik ve adaletsizlikleri önemsemez.

*Kurumsal yapı ve işleyişi, gücü oranında, çıkarı için değiştirir.

*Ahlaklı davranışların kurumsal hayatını zorlaştırır.

Görevci : Douglas Mc Gregor'un çalışanları, güdülemek için ayırma tabi tuttuğu insan doğası tiplemesindeki (X) teorisine,¹⁵ uygun bir personel tipine çok benzeyen görevci, kurumsal işleyişi bozmayan, tarafsız bir çalışandır. Otoriteye yanlış olsa bile karşı çıkmayıp, önderini izleyen görevcinin sergilediği temel bazı davranışları şunlardır.¹⁶

14 Austern, a.g.e., s.79.

15 Douglas McGregor, Kurumun İnsan İlişkileri Yönü, (Çev. Doğan Energin), ODTÜ yayını, Ankara, 1970,s.30.

16 Austern, a.g.e., s.80.

*Hiçbir ahlak dışı ya da yasa dışı işe kalkışmaz.

*Ferdî veya birlikte hiçbir haksız eylemde bulunmaz.

*İşini verilen emir kadar yapar. Fazlası için çaba göstermez.

*İşinde her zaman "hiçbir sorun istemiyorum" tutumu sergiler.

*Onun için işi, emekli oluncaya kadar zaman ayırdığı bir süreçtir.

*Yönetmelik kuralları ihlal edenleri görmezlikten gelir.

*Hizmetin nitelik ve etkinliğinden çok kar-zarara önem verir.

*Bilgi almak isteyenlere kuruluşunun savunucusu kesilir.

Ahlakçı : "Başkalarının sana yapılmasını istemediğini sen de onlara yapmamalısın" genel ahlak kuralını kendisine ilke edinmiş olan ahlakçı personel tipi, demokratik bir toplumda kamu yönetiminin işleyişinde de temel ahlak kurallarının gereği ve yararına inanır.

Bu amaçla, kamu personelinin ahlakçı temel davranışlarının şunları içermesi gerektiğini düşünür.¹⁷:

*Ne kendisinin ne de başkalarının ahlak dışı ya da yasa dışı işler yapmasını ister; yapanları engeller. Böyle davrananları affetmez.

*İşini en iyi bir biçimde yapmaya çalışır. Yapanları destekler.

17 Austern, a.g.e., s.81.

*Çıkarıcıların fark edilmesi için çalışmayı ödüllendirir.

*Dürüstlüğü savunur. Bürokratik oyunları önlemeye çalışır.

*Yasal ya da ahlaki amaç dışında açık ve dürüst iletişimi sürdürür.

*Üstlerinin verdiği yasa veya ahlak dışı emirlere karşı direnir.

*Kamu yönetiminin halka hizmet için olduğunun bilincindedir.

*Emrindeki personel ve diğer imkanları toplum yararı ve birey özgürlüğünü dikkate alarak kurum amaçları doğrultusunda kullanır.

Kurum oluşurken personelden kaynaklanan faktörler bazı nedenlere göre ortaya çıkmaktadır. Bu nedenleri, personelin genellikle iyi niyetli olması ya da bilinçsizce yapması durumunda olumlu, kötü niyetle ve bilerek, isteyerek yapması durumunda ise olumsuz nedenler olarak ikiye ayırabiliriz¹⁸.

OLUMLU NEDENLER

Bilgisizlik: Yönetim ahlakının oluşumunda, bu süreci olumsuz yönde etkileyen olumlu faktörlerin başında personelin yasa, yönetsel kural ve bazende kurum içi geleneklerini bilmemeleri gelmektedir. Bu nedenle, zor durumda kalan personelin "böyle bir yasa dan haberim yoktu" şeklindeki savunmaları gerçekten de çok görülen bir yönetim ahlakı ihlalidir. Ancak, bu tür bir gerekçe kabul edilmemekle birlikte, ortaya çıkıncaya kadar personelin yanlış uygulaması devam edebilmektedir.

18 Austern, a.g.e., s.37-61.

Akılsızlık: İnsan hayatını etkileyen öyle ahlaki davranış kalıpları vardır ki, bunların insanlar tarafından kitap ya da yasalardan öğrenilmesi mümkün değildir. Çünkü, bu kuralları insanların ya düşünerek ya da gözlemleyerek anlaması gerekir. Aksi durumda kişi istenmeyen durumlara düşebilir. Diğer bir deyişle, bu ahlaki kuralların deneyim sonucunda öğrenilmesi personeli kurum içinde ve dışında zor durumlara düşürebileceği gibi, yönetim ahlakının bozulmasına da yol açar.

Buna göre, personelin protokol kurallarına aykırı hareketinden başlayıp, parasal değeri çok az tuttuğu halde kurumun araç ve gereçlerini ferdi amaçla kullanmaya, işleri geciktirmeye ve halkın istek ve şikayetlerinden habersiz olmaya kadar bir çok yanlış davranışı, yönetim ahlakının akılsız personel tarafından bozulmasına yol açmaktadır.

Arkadaşlık: Kuruluş personelinin yetkilerini görev sırasında arkadaşlarına ve yakınlarına daha farklı bir şekilde kullanmaları da yönetim ahlakının dostluk için bozulmasına yol açmaktadır. Bu duruma örnek olarak personelin arkadaşlarına öncelik sağlaması, istedikleri normal bir kamu hizmetini daha çabuk yerine getirmesi, daha da ötesi kuruluş imkanlarını bu kişiler için özel olarak kullanmalarını verebiliriz.

İyi Niyetlilik: Bazı kamu personelinin sadece iyi niyetle yaptığı bazı davranışlar vardır ki, bunlarla devletin daha başarılı olacağı ileri sürülür. Bu davranışlar toplum çıkarı için kamu hizmetlerinin işleyişini hızlandırmak, görevlendirilmeden iş yapmak, başkalarının görevlerine izinsiz olarak karışmak, kurum imkanlarını başta personel ve bütçe olmak üzere kurumun kuruluş amacı dışında ancak kamu yararına kullanmak, hizmet talebinde gerekli olan iş, işlem ve belgeler olarak tanımlanan formalitelerin gereksiz olduğunu düşünerek kendiliğinden bazı işleri yapmaya kalkışmaktır. Ancak, tüm bu iyi niyetli girişimlerin kamu yönetiminin genel

yapı ve işleyişini olumsuz yönde etkileyeceği ve yetki ve görev dağılımında sorunlar yaşatacağı unutulmamalıdır.

Emirlere Uyma: Kuruluş personelinin amirlerin de insan olduğu ve yasa veya ahlak dışı emirler verebilecekleri olasılığı her zaman vardır. Bu nedenle, emir emirdir diyerek verilen her emri sonunu düşünmeden yapmak bazı olumsuz durumlara yol açabilmektedir. Emrin yasaya aykırı olması ya da emredilen astın ahlak ilkelerine ters düşmesi durumunda bile o emrin yerine getirilmesi yönetim ahlakının bozulması anlamına gelmektedir. Personelin bu gibi durumlarda 1982 Anayasamıza da girdiği şekliyle "Kanunsuz emir" uygulaması, emrin konusu suç teşkil edene kadar amirlerine itaat etmesi şeklindedir.

Yaşama İçgüdü: İnsanların doğuştan sahip oldukları yaşamlarını devam ettirme içgüdü, onların her türlü ortamda en azından yaşamsal çıkarlarını gözetmelerini gerektirmektedir. Üstelik insan bu işi çoğunlukla farkında olmadan yapmaktadır. Kuruluş içinde de personelin ne genel ne de kurumsal ahlak ilkelerine uymadığı halde gösterdiği bazı davranışları bu türdendir. Örneğin bir belediye meclisinde başkan ve üyelere tanınan taban ve tavan ücretlerde kendileri için hep en yüksek ücreti belirlemeleri buna en iyi örnektir.

OLUMSUZ NEDENLER

Ferdi Çıkar Sağlama: Yönetim ahlakının bozulması konusundaki ilk olumsuz neden, hiç şüphesiz insanların genellikle ferdi çıkar sağlama girişimleridir. Çünkü, bu onların kurum içinde yükselmelerini, kurum dışında da örneğin zengin olmalarını sağlayacaktır. Personelin bu amaçla yasa dışı bazen de ahlak dışı davranışlarda bulunması, eğer kuruluş içinde iyi işleyen bir denetim ve ceza sistemi yoksa, bir süre sonra önce birimin işini, daha sonra da kuruluşun hizmetlerini aksatacaktır.

İdeolojik Davranma: Kamu yönetiminde karar vericilerin, genellikle yasaya uymakla birlikte ahlak dışı sayılabilecek ideolojik karar ve uygulamaları olabilmektedir. Bunların başında aynı görüşe sahip adayların öncelikle istihdam edilmesi, yükseltilmesi ya da ödüllendirilmesi gelmektedir. İşin kötü tarafı, bu ideolojik dayanışmanın bir süre sonra yasal olmayan iş ve işlemlere de yansımısıdır. Çünkü, söz konusu dayanışmanın devamı durumunda ahlak dışı olarak başlayan bu uygulama, yasa dışılığı da beraberinde getirmektedir.

Mali Sorunu Olma: Kamu hizmetlerinde çalışanların ücretlerinin azlığı aslında ne ahlak dışı ne de yasa dışıdır. Sorun tamamen siyasal bir karara dayanmakta; ancak, kamu görevlilerinin, aylıklarının azlığını ileri sürerek yanlış bazı davranışlarda bulunmaları söz konusudur. Oysa, bu sorunu halletmenin yolu sahip olunan yetkileri ferdi çıkar için kullanarak kamu hizmetlerini aksatmak değil, görevi gereği gibi yapmaktır. Ancak, ücret gerçekten az ise, bunun mücadelesini sivil toplum kuruluşları olan baskı grupları aracılığı ile sürdürmelidir.

Açgözlülük: Kamu personeli için bir hastalık olarak görebileceğimiz bu neden, kamu hizmetlerini hem ahlaki hem de yasal açıdan çıkarlar uğruna yürütmek, yürütmemek veya bozulmasına göz yummaktır. Bu neden de, esas sorun bozulmuş olan yönetim ahlakının, bozanlar tarafından her geçen gün daha da artan istekleriyle çok daha fazla bozulma eğilimidir. Önüne geçilmemesi durumunda bu eğilim giderek artar.

Güç Gösterisinde Bulunma: Hiyerarşinin egemen olduğu kurumlar olarak kamu yönetiminde, statü getirdiği maddi faydalardan daha çok manevi yönü ile önemli olmaktadır. Çünkü, yetki artırımı olan statü, daha çok kişiyi yönetme, daha çok paraya hükmetme ve birim ya da kurumu temsil etme açısından personeli etkilemektedir. Bu nedenle, personelin statü artışına ilişkin girişimleri genellikle ahlak dışı olabilmektedir.

Yükselmek amacıyla, sicil amirlerinin gözüne girmek için onların yasa dışı ya da ahlak dışı isteklerini yerine getirmek, diğer adayları kötülemek, çalışıyor gibi gözükme, geçici başarımlarda bulunmak bu statüye ulaşarak belli bir güce sahip olmak nedenine dayanmaktadır.

Sömüreni Sömürme: Bazı devlet memurları kendilerinin amirlerince, kurumlarınca ya da iktidardaki parti tarafından sömürüldüklerini düşünürler. Bu nedenle onları kendi imkanları ile sömürmek için ikna etmeye çalışırlar. Kendilerine hep pis ve zor işlerin verilmesinden, yükselmeyi hak ettikleri halde yükseltilmediklerinden, kendilerinin ya yanlış anlaşıldıklarından ya da hiç anlaşılmadıklarından dolayı durumu tersine çevirmeye çalışırlar. Bunun içinde kurumsal ahlakı bozucu yönde davranışlar gösterirler. Düşük bir başarımla çalışırlar, arka planda kalmayı, işleri en az hızla yaparlar. Bu yüzden, bu tür memurlar için "Tam maaşla emekli" yakıştıması yapılmaktadır.

Oyun Oynama: Kamu yönetiminde bazı görevlilerin ya durağan iş yapmalarından ya da kamu hizmetlerini önemsemelerinden dolayı, ahlak dışı ya da bazen yasa dışı oyunlar oynadıkları da görülmüştür. Bir memurun, kıyafet yönetmeliğine çok aykırı bir şekilde işe gelmesi veya çok geç gelmesi durumunda amirin tepkisinin ne olacağı konusunda, diğer bir memurla iddiaya girmesi gibi bir davranış bu nedene basit bir örnektir.

SONUÇ

Kamu yönetiminde yönetim ahlakı, kamu gücünün keyfi kullanımına karşı önemli bir denge unsuru olmaktadır.¹⁹ Devletin bu unsuru kendi lehine kullanabilmesi için halkın yönetime olan güveninin artırılması gerekmektedir.

¹⁹ Bkz. Puma, Ethics in the Public Service, Current Issues and Practice, Public Management Occasional Papers, OECD, 1997.

Diğer taraftan kamu sektöründe de ticari yapılanma gereğinin ortaya çıkması ve kamu hizmetlerinde etkinliğin yanısıra, verimliliğe de önem verilmesi, kamu hizmeti-ticari anlayış ile kamu yararı-kâr ilişkilerini karşımıza, bir sorun olarak çıkarmaktadır.

Bu sorunların çözümünde en çok ileri sürülen konu, devletin küçülmesi, sadece yönetici, yol gösterici ve denetleyici olarak yer alması görüşüdür.

Diğer bir görüş ise, devletin düştüğü çeşitli olumsuz durumlardan kurtulabilmesi için ekonomiye (Economy), verimliliğe (Efficiency) ve etkinliğe (Effectivness) önem vermesinin yanısıra 4'üncü E olan Yönetim ahlakına (Etics) da önem vermesi gerektiği görüşüdür.²⁰

Bu görüşe uygun davranılması için ise, yönetim kirliliğinin ortaya çıkmasının önlenmesi ve yönetim ahlakı anlayışının kamu yönetimine hakim bir anlayış olmasının sağlanması gerekmektedir.

Yönetim kirliliği denildiğinde ise, akla çoğunlukla yönetimdeki yolsuzluklar, rüşvet alınması, maddi çıkarlar sağlanması, yetkilerin kötüye kullanılması, keyfi yönetim, lükse kaçan harcamalar, siyasi kayırmacılık ve örgüt içi ileri düzeydeki dayanışmaların yol açtığı yönetsel yozlaşmalar gelmektedir.

Söz konusu yozlaşmalara daha çok gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılmaması ise, konunun diğer bir yanını oluşturmaktadır. Çünkü, bu tür ülkelerin büyük bir bölümünde bürokrasi dışı güç merkezlerinin (örneğin siyasal partilerin, yasama organlarının, meslek kuruluşlarının sendikaların ve

20 Anonim, "Dünya Ahlaki Değerlere Yöneliyor", Milliyet Gazetesi, 4.02.1996, s.7.

basının) güçlü bürokrasiye oranla zayıflığı göze çarpmaktadır.²¹

Bu tür toplumlarda genellikle en iyi ve büyük örgütlü yapıya sahip olan bürokrasi, bazen doğrudan, bazen zorunlu olarak siyasal kararların uygulanması kadar, siyasal kararların alınmasında da etkin bir rol oynayabilmektedir.

O halde, "Zorunlu Ahlaki Değerler Sistemi" olan kurallar, disiplin ve yasalar yerine, "Gönüllü Ahlaki Değerler Sistemi" olan sivil örgütlenme, istek ve katılımın desteklenmesi en doğru çözüm yoludur. Diğer taraftan, kuralcılığın, katı bir hiyerarşinin ve denetimin hakim olduğu modası geçmiş bir yönetim yerine, verimliliğin, sorumluluğun, ödüllendirme ile desteklenmiş bir moral gücünün ağır bastığı bir yönetimin, kamu yönetiminde uygulanması gerekmektedir.

Ancak, tüm bu çözüm önerileri için kamu yönetimi, hizmet edilen kitlenin etkisini görmeli, hissetmeli ve kabul etmelidir. Çünkü, bu etkinin olmadığı ya da yönetimin kabullenmediği durumlarda, kirlenme devam edecektir. Yönetim ahlaki oluşumu, olumlu yönde değil, olumsuz yönde bir gelişme izleyecektir.

²¹ Ümit Berkman, Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE yayını, Ankara, 1983, s.20.

KAYNAKÇA

Anonim : "Dünya Ahlaki Değerlere Yöneliyor", Milliyet Gazetesi, 04.02.1997.

Anonim : Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu, Cumhurbaşkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, Ankara, 1996.

David AUSTERN and : Hükümet Ahlak ve Yöneticiler, (Çev. Turgay Ergun), TODAİE, Ankara, 1983.

Ümit BERKMAN: Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE, Ankara, 1995.

Bilal ERYILMAZ : Kamu Yönetimi, Akademi yayını, İzmir, 1995.

Turgay ERGUN : "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, TODAİE, C.11, S.1.

Donald MENZEL : "Through the Ethical Looking Glass Darkly", Administration & Society, Vol.27, No.3, Sage Publications, 1995

Douglas McGREGOR : Örgütün İnsan İlişkileri Yönü, (Çev. Doğan Energin), ODTÜ, Ankara, 1970

Acar ÖRNEK : Kamu Yönetimi, Meram yayını, İstanbul, 1992.

Şükrü ÖZEN : Bürokratik Kültür 1, Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri, TODAİE, Ankara, 1996.

PUMA : Ethics in the Public Service, Current Issues and Practice, Public Management Occasional Papers, No.14, OECD, 1996.

Debra W. STEVART : "Theoretical Foundations of Ethics in Public" Administrations, & Society, Vol.23, No.3, Sage Publications, 1991.

Gencay ŞAYLAN : "Toplumsal Değişme, Yönetimsel Bozulma ve Yolsuzluk", Amme İdaresi Dergisi, C.8, S.4.

Nuri TORTOP : Halkla İlişkiler, Yargı yayını, Ankara, 1993.

Max WEBER : Sosyoloji Yazıları, (Çev. Taha Parla), Hürriyet Vakfı, İstanbul, 1986.

James Q WILSON : Bürokrasi, (Çev. S. Yalçındağ, D.Canman, Y. Ertekin), TODAİE, Ankara, 1996.