-Cahit Emre, "Kültürel Değerler, Ahlâk ve Türkiye'de Kamu Yönetimi", Çev. Bülent Duru, Mülkiye, Eylül-Ekim 2002, C.XXVI, s.15-32.

Kültürel Değerler, Ahlak ve Türkiye'de Kamu Yönetimi[*]

Doç. Dr. Cahit Emre

Çev. Bülent Duru[**]

I. Giriş

Kamu Yönetimi disiplininin başlangıcından bu yana geleneksel olarak kamu yönetiminin evrensel ilkeleri (yapısal, işlevsel ve davranışsal) üzerinde durulmasına karşın, çok az yazar kamu yönetimini kültürel bir bağlam içinde çalışmıştır.[1] Sonuç olarak, kamu yönetimi alanındaki gelişmeler kültürel yaklaşımın geçerli olduğunu göstermiştir.

---

[*] "Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey", Servet Mutlu, Cahit Emre, Yasushi Hazama, **Emerging Changes in Turkish Politics and Society**, Institute of Developing Economies, JETRO, 2000, s.30-47.

[**] Cahit Emre gibi, üstlendiği işin en küçük ayrıntısı üzerinde emek harcamaktan çekinmeyen, yazılarında arı ve duru bir Türkçe'nin savunusunu yapan bir bilim insanının yazısını çevirmek cesaret isteyen bir uğraştı. Emre'nin katkılarını sürekli kılma sorumluluğunun bir parçası olmasaydı bu cesareti asla gösteremezdim. Metni okuyarak uyarılarda bulunan Prof.Dr.Oğuz Onaran, Yrd.Doç.Dr.Akın Koçak, Dr.Metin Özuğurlu ve Ar.Gör.Koray Karasu'ya teşekkür ederim. Yine de metnin bütün eksiklik ve kusurları bana aittir. (Çevirenin Notu)

[1] John Marriman Gaus, belki de II. Dünya Savaşından önce bu yaklaşımın ilk temsilcisiydi. Bkz. J.M. Gaus, *Reflections on Public Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 3.baskı, 1955).

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, 1970'ler boyunca, "kamu yöneticilerinin değerler, etik ve ahlakla ilgilenmesi ve toplumun sorunlarını çözmek üzere bir eylem stratejisi izlemesi yükümlülüğü üzerinde durmuştur".[2] Kenneth Kernaghan, 1970'leri, kamu yönetimi disiplininin ve uygulamalarının tarihsel gelişiminde "etiğin 10 yılı" olarak tanımlamaktadır.[3] Yine de, kamu çalışanlarının etik davranışları kamu yönetimi gündeminin en üst sıralarındaki yerini korumuştur. Etik sorunlara koşut olan bir diğer gelişme kamu yönetimi öğretisinin 1990'larda yaşadığı bunalımdır.[4] Bütün bunların sonucunda, herhangi bir ülkede kamu yönetiminin sorunları üzerinde (etik sorunlar da dahil olmak üzere) çalışmak amacıyla başlatılan herhangi bir girişimin açık sistem yaklaşımını benimseyerek, toplumsal-kültürel özellikleri ve kamu yönetimi anlayışındaki yeni küresel gelişmeleri göz önünde bulundurması gerektiğini söyleyebiliriz.

Etik sorunu ahlak değerlerinin ve insan davranışlarının odağında yer alır; bundan dolayı kamu yönetiminin etik sorunları kültürel bir bağlam içinde çözümlenmelidir. Bu yazıda, Türk kamu yönetiminin etik sorunlarını davranışsal bir model içinde incelemeye çalışacağız. Bu model içinde temel bir davranışsal ölçüt olarak kültürel değerlere odaklanacağız. Yanıtlanması gereken temel soru, bütün yasal ve yönetsel kurallara, önlemlere ve yaptırım düzeneklerine karşın Türk kamu yönetiminde ahlaki bozulmanın neden yaygın olduğudur.

II. Yönetsel Davranışın Kültürel Yönleri: Genel Bir Çerçeve[5]

---

[2] Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (New York: Marcel Dekker, Inc., 1990), s.3.
[3] Kenneth Kernaghan, "Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects," *Public Administration* (Vol. 59, Summer 1980), s.207.
[4] Bkz. Charles J. Fox & Hugh T. Miller, Post-modern Public Administration: Toward Discourse (London: Sage Publications, 1995) ve Gencay Şaylan "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları," *Amme İdaresi Dergisi* (C. 29, No.3, 1996), s.3-16.
[5] Daha fazla ayrıntı için Bkz. C. Emre, "Ekinsel Değerler ile Örgütsel Davrnış, *Araştırma Dergisi* (C. 1, No.1, 1996), s.123-152.

Kültür, belki de, toplumsal bilimlerde tanımlanması en güç olan kavramdır.[6] Bu yüzden kültür kavramını tanımlamayacak, ancak iki noktası üzerinde duracağız. İlk olarak kültür, Malinowsky'ın tanımıyla[7] "bir yaşam biçimi" ve onun üzerine kurulu toplumsal yansımalardır. Yaşamımızın kültürümüzle çevrelenmesinin nedeni budur. İkinci olarak kültür birikmiş bilgidir (buna geniş anlamda teknoloji diyebiliriz) ve bir kuşaktan diğerine aktarılan bütünleşik davranış kalıplarıdır.[8] Şunu da belirtmeliyiz ki kültür, davranışın tek belirleyicisi olmasa da en önemli belirleyicilerinden biridir.

1.Kültürel Değerler ve Toplumsal Karakter

Kültür ve davranış arasındaki etkileşim uzunca bir zamandır bilinmekte ise de bu etkileşim düzeneğini kavramlaştırma çabaları oldukça yenidir. Kültür-kişilik etkileşimi üzerine gözlemler, bir toplumda benzer kişisel özellikleri paylaşanların oldukça fazla olduğunu ortaya koymaktadır. Dr. A Kardiner bu etkileşimi tek boyutlu (doğrusal) bir model içinde çalıştı ve bu etkileşimi açıklamak için temel *kişilik* kavramını kullandı.[9] Erich Fromm *toplumsal karakter* kavramını tercih eder ve onu aynı kültürde yaşayan insanların kişilik yapısının ortak özü olarak tanımlar.[10] Toplumsal karakter ortak deneyimlerin bir sonucudur, bir kümenin yaşam biçimidir ve toplumsallaşma sürecinin bir ürünüdür. E. Fromm'a göre, eğer bireyleri anlamak istiyorsak, toplumdaki tek tek kişilikler arasındaki farklılıkları incelemeliyiz; ama eğer bir toplumsal düzende insanların enerjilerinin yönelimlerinin ne türde

---

[6] A.L.Kroeber ve C.Kluckhohn "kültür" ve "kültür kavramı"nın 164 ayrı tanımını ortaya koymuşlardır. *Culture: A critical Review of Concepts and Definitions* (New York: Random House, Vintagee, 1952)'den aktaran B. Güvenç, *İnsan ve Kültür* (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1984), s.95.

[7] B. Malinowsky, *A Scientific Theory of Culture and Other Essays* (New York: Oxford University Press, 3rd print, 1964), s.38-42.

[8] C. Wells, İ*nsan ve Dünyası*, (Çev.B.Güvenç) (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1984, s.43.

[9] A. Kardiner, *They Studied Men* (Cleveland: World Publications, 1961).

[10] E. Fromm, *Sağlıklı Toplum*, Çev.Y. Salman-Z.Tanrısever) (İstanbul: Payel, 1990), s.92.

olduğunu öğrenmek istiyorsak, kişiliklerin ortak öğelerine, bir başka deyişle toplumun temel özelliklerine odaklanmak zorundayız.[11]

Muzaffer Şerif, Fromm'un görüşünü destekler; bir toplumda yetişkinlerin yarışmacı ya da dayanışmacı biçimde davranması tamamen toplumsal bir olgudur. İnsanlar, içgüdüsel olarak yarışmacı (rekabetçi) bir kişiliğe sahip değildirler.[12] Bu tür bir kanıt ilgimizi toplumdaki çocuk yetiştirme adetlerine yöneltecektir. Herşeyden önce ailelerin karakteri çocuklarının karakterini biçimlendirecektir. İkinci olarak çocuk yetiştirme konusunda genel olarak kabul edilen yöntem ve değerler, çocuğun kişiliğini toplumun istediği yönde biçimlendirir.[13] "Bireysel değerlerin çoğu erken yaşlarda edinilse ve bilinçaltı düzeyinde bulunsa da pek çok değer kavrama yolu ile kazanılır"[14] ve toplumsal değerler yaşamımızın her aşamasında tutumlarımızı ve bireylerarası ilişki kalıplarını biçimlendirir. Karşılaştırmalı kültür psikologlarının bulguları da bu kalıpların geçici olmaktan çok kalıcı olduğunu göstermektedir.[15]

Toplumsal karakterin karşılaştırmalı kültür açısından incelenmesi bize toplumsal karakteri genel olarak iki kümeye ayırma olanağı vermektedir. Toplulukçu *ve bireyci*. Toplulukçu bir toplumsal karakterin ayırdedici bir özelliği bireyin kendi topluluğuna bağlı olması, topluluğun diğer üyeleriyle dayanışma ve uyum içinde olması ve bireysel sorumluluk duygusu taşımamasıdır. Toplulukçu bir kültürde topluluk da (geniş anlamda aile, bakanlıktaki bir birimin üyeleri, arkadaşlık grubu gibi) bireyi korumakla yükümlüdür. Öte yandan, bireyci bir toplumun belirgin özellikleriyse bireysel sorumluluk, yarışma ve bireysel gelişimdir.

---

[11] E. Fromm, *Özgürlükten Kaçış*, (Çev.S.Budak) (İstanbul: Payel, tarihsiz), s.258-259. Ayrıca Bkz. *Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum*, (Çev. N.Arat) (İstanbul: Say, 1989).
[12] M. Sheriff, *Toplumsal Kuralların Psikolojisi*, (Çev.İ.Sandıkçıoğlu) (Istanbul, Alan, 1985), s.118-120.
[13] E.Fromm, Yeni Bir Insan, *op. cit.*, s.100.
[14] S. Wakefield, "Ethics and Public Service: A Case for Individual Responsibility", in *Public Administration Review* (November-December 1976), s.665.
[15] Ç. Kağıtçıbaşı, *İnsan, Aile, Kültür*, (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1990), s.21. Ayrıca Bkz. Ç. Kağıtçıbaşı, *Çocuğun Değeri* (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 1981)

Topluluğun bireyi koruması beklentisi yoktur.[16] Max Weber de "bir topluluğun oluşumunu" (vergemeinschaftung) toplumsal ilişkilerin bir türü olarak kabul eder.[17]

2.Yönetsel Değerler ve Yönetsel Davranış

Bir toplumdaki en basit örgütün bile toplumun genel değer dizgesinden etkilenen bir özel değerler dizisine sahip olduğunu söyleyebiliriz. Paul H. Appleby'ın belirttiği gibi, "bütün insan örgütleri dizgeli biçimde türlü değerlerin arayışındadır. Örgütün işleyişi değer arayışının giderek daha önemli bir yönü haline gelir. Kamusal örgütlenme bütün örgütsel kompleksin dizgeli bir biçimde kamusal değer peşinde farklılaşmış bir parçasıdır."[18]

Bir diğer toplumsallaşma süreci örgütlerde gerçekleşir ve bu süreç yönetsel değerleri yukarıda sözü edilen toplumsal karaktere aktarır. Bu süreç içerisinde, Kenneth Kernaghan'ın aşağıda belirttiği gibi, etik ölçünlerden davranış kalıplarına kadar örgütsel kültürün pek çok öğesi birkaç yoldan bireylere aktarılır:

> "Bireylerin kamu hizmetlerine katılmadan önce toplumsallaşmaları, onların genel olarak toplumda kabul gören etik ölçünlere inancı içeren bir değerler sistemine sahip olmalarını sağlar. Bu inançlar kamu hizmetlerine özgü olan bilgi ölçünlerinden çok toplumda geçerli olan etik kuralların açığa vurulmasıyla biçimlenir. Kamu çalışanlarının çoğunluğu yönetim hizmetlerine girmeden önce biçimsel bir kamu yönetimi öğreniminden geçmemiştir ve bu tür bir eğitim alanların çoğu kamu hizmetlerinin sunumunda karşılaşılabilecek etik sorunlar hakkında ya hiç düşünmemişler ya da çok az ilgilenmişlerdir. *Etik açısından kusursuz başarım gösteren üst düzeydeki kamu görevlilerinin sunduğu bireysel örnekler geleneksel*

---

[16] C.Emre, Toplumsal Kültürel Etmenler Açısından Türk Kamu Yönetimi Üzerinde Bir İnceleme (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 1993), s.136-137. Ayrıca Bkz. G. Hofstede, *Culture's Consequences* (London: Sage Publications, 1980) ve R. Harris-T. Moran, *Managing Cultural Differences* (London: Gulf Publishing Co., 1991).

[17] Bkz. Max Weber, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı* (Çev. Özer Ozankaya) (Ankara:İmge, 1995), s.72-80.

[18] P.H.Appleby, *Morality and Administration in Democratic Government* (Louisiana State University Press, 1952), s.1-2.

> *olarak, astları üzerinde önemli bir etkide bulunmaktadır.* (Vurgu sonradan eklenmiştir)[19]"

Bir toplumda bireylerarası ilişki kalıplarının (toplumsal karakterin bir parçası olarak) örgüt içinde yer alması bilinen bir olgudur. Yakın tarihli araştırmalar bu konuda kanıtlar sunmaktadır.[20] Yönetimin etik boyutlarının incelenmesinde, işlevlerini gördüğü toplumsal ve kültürel bağlam açısından yönetsel rolü anlamanın yararlı olacağını söylemeye gerek yok. Bu bakış açısı etik sorunları yeterince tanımlayabilmede ve onlarla başa çıkmada gerçekçi bir reçete geliştirmede önemlidir.[21] Aşağıda bu bakış açısı çerçevesinde Türk kamu yönetiminin etik durumunu incelemeye çalışacak ve etik sorunlara önerilen çözümlerin uygulanabilirliğini tartışmak için Türk kamu yönetimi kültürünün kimi özellikleri üzerinde duracağız.

III. Yozlaşmış Bir Kamu Yönetiminde Ahlaki Davranış ya da Türk Kamu Yönetiminin Son Otuz Yılı

Türk kamu yönetimi, 1970'lerin ikinci yarısından sonra yoğun ve yaygın bir etik bunalımın içine girmiştir. Bu bunalım yalnızca kamu yönetimindeki küresel etik sorunların bir parçası değildir; aynı zamanda yaygın bir yapısal ve işlevsel yozlaşmanın da bir sonucudur. Yozlaşmanın sonucu, kamu yönetiminin işlevini yitirmesi olmuştur. II Dünya Savaşı'ndan bu yana hükümetler konuya, kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmek biçiminde yaklaşmışlardır; ama bu çabalar, sorunun kültürel boyutlarını göz ardı ettiğinden başarılı olamamıştır.

1 Bir Geçiş Toplumunda Bürokratik Değerlerin Yozlaşması

---

[19] K. Kernaghan, *loc. cit.*, s.221.
[20] C. Emre, Toplumsal Kültürel.., op. cit. ve Ş. Özen, Bürokratik Kültür 1: Yönetsel Değerlerin Toplumsal Temelleri (Ankara: TODAİE, 1996)
[21] T.L.Cooper, *The Responsible Administrator* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990), s.31.

Kurucularının istenci, Türkiye Cumhuriyeti'nde bütün yönleriyle Batılı anlamda bir modern bürokrasiyi kurmaktı. Ama, bürokratik ve siyasal roller açık bir biçimde tanımlanmamıştı. "Kendilerini devlet seçkini olarak algılayanlar hukuka ve kurallara vurguda bulunarak kendilerini Türkiye'nin modernleştirilmesinden sorumlu tuttular."[22] Başlangıçta, görevi Türkiye'yi modernleştirmek olan ve kendini toplumdan gelen etkilere kapalı tutan bir bürokratik dizge kurdular. Hükümet, II. Dünya Savaşı'nın sonuna değin bütün muhalefeti denetimi altında tutabildi; zaten örgütlü bir muhalefet de yoktu. Bu, burjuvazinin bütünüyle devlet seçkinlerine dayanmasından ve küçük çiftçilerin kapalı bir dünyada yaşamasından kaynaklanıyordu.[23] Böyle bir ortamda bürokratik değerleri kamu yönetiminde egemen kılmak güç değildi.

1950'de çok partili siyasal yaşama geçişten bu yana kamu yönetimi, bürokrasi ve iktidardaki yeni parti arasında bir mücadele alanı haline gelmişti. Böylece Osmanlı Devleti'nin çöküş döneminde olduğu gibi yeniden parçalanmış bir siyasal atmosfere girildi; çatışmanın tarafları *modernist bürokratik seçkinler* ve *geleneksel-liberal siyasal seçkinlerdi*. 1950 yılı aynı zamanda Türkiye'de toplumsal değişim açısından bir dönüm noktasıydı: Toplumun kuruluş dönemindeki durağanlığı sona ermişti; bürokrasi ve siyasetçiler istek ve eleştirilerde[24] bulunan bir toplumla karşı karşıya kalmışlardı. Bu dönemin başından beri siyasal seçkinlerin önceliği "oluşturdukları yönetime neredeyse boyun eğen devlet seçkinleri olarak yüksek düzeydeki kamu görevlilerine yardım etmekti. Söz konusu siyasal seçkin tarafından benimsenen strateji üç aşamalıydı. İlk taktik, yetenekli insanların bürokrasiye katılma şevklerini kırmak için kamu görevlilerini mali açıdan zayıflatmaktı... İkinci taktik yüksek düzeydeki kamu görevlilerinden gelen önerileri duymazlıktan gelmekti. Üçüncü bir

---

[22] M. Heper, "The State and Debureaucratization: The Case of Turkey," *ISSJ* (Nr.126, 1990), s.608.
[23] Ç. Keyder, "Türkiye Demokrasisinin Ekonomi Politiği," Geçiş Sürecinde Türkiye, Irvin C. Schick & E.A. Tanak (eds.) (İstanbul: Belge Yayıncılık, 1990), s.38-75.
[24] E. Kongar, *Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği*, (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1985), s.407.

taktikse yeni ekonomik girişimler gibi kolayca denetimleri altına alabilecekleri alternatif bürokratik bir yapı yaratmaktı."[25]

1960 Askeri müdahalesinden sonra bürokratik seçkinler bürokrasiyi ve Batılı anlamda bürokratik değerleri güçlendirmek için son çabalarını harcadılar, ama sonuç başarılı değildi; kamu bürokrasisinin siyasallaşması 1960'ların ikinci yarısında yeniden başladı ve 1970'lerde daha da ivme kazandı. "İzleyen on yılda bu temel dürtüye, dizginlenmemiş siyasal kayırmacılık ve kamu görevlerinin yandaşlara verilmesi eşlik etti."[26] Bütün bu gelişmeler bir yandan bürokrasiye egemen olan ahlaki değerlerin aşınmasına yol açarken diğer yandan da toplumsal değerlerin geleneksel öğelerinin kamu bürokrasisine girmesi için kapıların açılması sonucunu doğurdu. Bu, "alaturka" yönetimin sağlamlaştırılması anlamına gelmekteydi.

Kamu bürokrasisi ve bürokratik değerlere karşı bütün olumsuz gelişmelere karşın, 1983'teki sözde "liberal devrim" döneminin başlarına değin bir "kanun ve düzen" anlayışı hala geçerliydi ve bürokratik ve siyasal denetim düzeneği az çok işlemekteydi. 1983 yılı Türkiye'nin toplumsal ve siyasal yaşamındaki bir diğer dönüm noktasıdır. 1980'ler dünyanın da önemli bir dönüm noktasıdır. Bu yıllar "büyük dönüşüme" bir başka anlatımla küreselleşmenin başlangıcına işaret eder. 1983'ten sonraki Türk hükümetleri uluslararası alandaki gelişmeleri yakalamakta geç kalmamıştır. Hükümetlerin başlıca mesajları "dış dünyaya açılmak", "büyük dönüşüm", "ekonominin serbestleştirilmesi", "özelleştirme", "minimal devlet", "kamu bürokrasisini küçültmek", "halkın hükümeti olmak", "kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek" ve "tabuları yıkmak" olmuştur. Bunlar içinde en önemlisi sonuncuydu. Çünkü, bunun uygulamadaki anlamı bürokratik ve ahlaki değerlere karşı savaşımdı. Metin Heper aşağıda dönemin güzel bir resmini çizmektedir:

> "Bu gelişmeler, "liberal devrim"e karşın hükümetin kamu bürokrasisini yasal-ussal bir biçime dönüştürme yükümlülüğü altında olmaması anlamına gelmekteydi.

[25] M. Heper, *op.cit.*, s.609.
[26] *Ibid.*

> Bunun yerine bu 10 yıl içinde siyasal seçkinler bürokrasiyi üstü kapalı biçimde hükümetin bir kolu haline getirmeye çalıştılar. Hatta bunda başarılı da oldular.
>
> İlk taktik kamu bürokrasisinin daha da siyasallaştırılmasıydı... Pek çok önemli kuruma yandaşlarını getirmeye çalıştılar. İkinci ve üçüncü taktiklerse bizzat başbakanın kendisine ve yakın arkadaşlarına aitti. Başbakan ve danışmanları kamu bürokrasisinin etkisini bütünüyle azaltmak istediler, çünkü kamu görevlileri hükümet politikalarının gerektirdiği dinamizme yanıt veremeyeceklerdi. Ayrıca, bürokratların halka karşı soğuk ve tepeden bakan bir tutumlarının olduğunu düşünmekteydiler. Bu başlık altındaki bir önlem de kamu hizmeti kadrolarının güvencesini azaltmaktı... İkinci bir önlem de pek çok kurulu, heyeti, komisyonu kaldırmak ve yetki ve sorumluluğu hükümete yakın duranlarda toplamaktı. Aynı biçimde bazı önemli kurumlar doğrudan doğruya başbakanlığa bağlandı... Bir önlem var olan kurumlar içinde özerk birimler yaratmaktı... Bir diğer önlem bazı önemli görevlerin mevcut kurumundan yeni kurulmuş olan bir diğer kuruma aktarılmasıydı... Özel sektörden gelen kimselere Türkiye'nin uluslararası ilişkilerinin türlü yönlerinin sorumluluğu verildi...
>
> Kariyer bürokratlarının kamu bürokrasisinin önemsiz kadrolarına ya da destek birimlerine sürülmesi, "işbitiricilik" uğruna yasaların ve kuralların bir kenara bırakılmasının göstergesi olan debürokratizasyon sürecini hızlandırdı.[27]

Yasalara ve düzenlemelere yeterince uyulmaması, hükümet odaklı yönetimin bütün denetim düzeneklerinden kurtulması anlamına gelmekteydi. Bu durum her tür yozlaşmayı beslemekteydi. Başbakan ve ailesinin çevresindeki ekonomik yozlaşma bu dönemde (1983-1991) kamunun öncelikli ilgisini oluşturuyordu.

Bundan sonraki hükümetler de bu tür bir yönetim biçimini diğer alanlara, özellikle de iç güvenliğe taşıdılar. Ortada ivedilikle çözülmesi gereken bir terör sorunu varsa hükümet bu sorunu çözmek uğruna kuralları yok sayabilirdi. Böylece, özel uygulamalarda kullanılmak üzere Özel Operasyon Timleri ve bazı yasa dışı örgütler kuruldu. Sonuç, "Susurluk Skandalı"nın (siyasetçi + polis-asker + mafya üçgeninden oluşan suç örgütleri) açığa çıkmasıydı. Bu skandalın aktörlerinin çoğunun (siyasetçiler, kamu görevlileri ve mafya üyeleri) neredeyse üç yıldan beri bilinmesine ve meclis soruşturmasının tamamlanmasına rağmen hiç kimse hüküm giymedi. İnsanlar hala derin bir sessizlik içinde beklemekteler.

Bu durum, günümüz Türkiyesi'nin yönetim etiği açısından iyimser bir tablo oluşturmuyor. Türkiye'de yolsuzluğun önlenmesi ile ilgili kurallar ve düzeneklerle ilgili pek çok soru akla gelebilir. Bu sorunlar aşağıdaki bölümde incelenecektir.

2 Yolsuzluğun Önlenmesi ile İlgili Yasalar ve Düzenlemeler

Kamu görevlileri ve siyasal karar alma konumunda olanların davranış kuralları ile ilgili özel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır, ancak bir çok yasa kamu görevlileri ve siyasetçilerle ilgili genel davranış kurallarını düzenlemektedir. Bunları sıralamak gerekirse:

1. Devlet Memurları Kanunu (S.657, T.1965)
2. Memurin Muhakematı Kanunu (T.1913)
3. Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu (S.3628, T.1990)
4. Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun (S.3069, T.1984)
5. Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun (S.2531, T.1981)

Devlet Memurları Kanunu'nun I. kısmının 2, 3 ve 4. bölümlerinde kamu görevlilerini yönlendirecek kapsamlı kurallar bulunmaktadır. Bunlara ek olarak Devlet Memurları Kanunu'nun disiplin (7. Bölüm) ve memuriyetten uzaklaştırma (8. Bölüm) ile ilgili kapsamlı hükümleri vardır. Genel olarak kamu görevlilerinin davranışlarıyla ilgili kurallardan bazılarını inceleyeceğiz.

Kamu Görevlilerinin Ödev ve Sorumlulukları

---

[27] *Ibid*., s.610-612.

Sadakat Türkiye'de kamu görevlilerinin ilk ödevidir. Kamu görevlilerinin kendilerini Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasa ve yasalarına bağlı kalma sözü vermeleri ve ülke hizmetinde Cumhuriyet yasalarına tam olarak uymaları beklenir (m.6). Askeri müdahaleden sonra, 1982 tarihli değişiklikler sırasında bu maddeye "bağlılık yemini töreni" eklendi. Bu değişikliğe göre, kamu görevlileri, bir törenle müfettişlerin önünde Cumhuriyet kanunlarına ve anayasaya bağlı kalacaklarına dair yemin etmek ve bağlılık belgesini imzalamak zorundadırlar.

Kamu görevlilerinin ikinci ödevi tarafsızlıktır. Devlet Memurları Kanunu'na göre, "Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar. Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. (kamu yararını değil)"[28](m.7) Bu kural Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "bireylerin kanun karşısında eşitliği" ilkesi üzerine kuruludur. (m.10)

Klasik bürokrasilerin ana ilkelerinden biri olarak tarafsızlık ve nesnellik Dennis F. Thompson tarafından klasik yönetim etiğinin temel değerlerinden biri olarak görülür.[29] Thompson'a göre, "yönetim etiğinin geleneksel kuram ve uygulamaları görevlilerin üstlerinde bulunanların emirlerine, kurumun ve hizmet ettikleri hükümetin politikalarına uymalarını öngörür. Bu görüşe göre görevliler bir anlamda bağımsız ahlaki değerlendirmelerde bulunmayacakları için etik açıdan tarafsızdırlar. Yerine getirmekle yükümlü oldukları kural ve politikalara hangi ilke yansıtılmışsa onu uygulamaları dışında, onlardan kendi başlarına herhangi bir ahlaki ilkeye uymaları beklenmez. Bağlı bulundukları kuruma, kurum topluma hizmet edebilsin diye hizmet ederler. Memurlar ahlaki açıdan örgüte bu biçimde hizmet

[28] Son cümle 1982 değişiklikleri sırasında eklenmiştir.

etmekle yükümlüdür, çünkü bulundukları devlet dairesinde kendi istekleriyle çalışmaktadırlar: Bu, gönüllülük anlamına gelir. Kurumun amacının ne olacağını önceden bilir ve eğer görevler ya da memurun düşünceleri değişirse memurlar kurumdan ayrılabilir."[30] Benzer bir yaklaşımı Türkiye'deki Devlet Memurları Kanunu'nda da bulmak olanaklıdır, ancak birtakım farklılıklar bulunmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu'na göre kamu görevlileri, yasalarda, tüzüklerde ve yönetmeliklerdeki esaslara uymakla ve kendilerine üstleri tarafından verilen emirleri yerine getirmekle yükümlüdür. Eğer bir kamu görevlisi, kendisine verilen emri Anayasaya, yasalara, tüzüklere ve yönetmeliklere aykırı bulursa amirini uyarmalıdır. Eğer amiri, emrinde ısrar eder ve bunu yazılı olarak bildirirse, emri uygulayan görevli sorumluluktan kurtulmuş olur; bu durumda sorumluluk emri verende kalır. Konusu bir suç oluşturan emir hiç bir biçimde yerine getirilemez; böyle bir emri yerine getiren kişi sorumluluktan kurtulamaz. (m.11) Yasaya aykırı emirler hakkındaki bu kurallar anayasa hükümlerinin birisinde de yer almaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.137). Kamu görevlilerinin yasaya aykırı ve etik dışı emirlere direnebilmelerini sağlayan kimi başka hükümleri ve düzenlemeleri de bunlara ekleyebiliriz, ama gerek yok. Bu yasal çerçevenin gerisine bakarsak Türk kamu yönetiminin gizli gerçeklerini görebiliriz. Yukarıda değinilen, Türk siyasasındaki siyasal kayırmacılık ve yozlaşma ile toplulukçu kültürün güçlü etkileri kamu görevlilerinin bağlılıklarını, anayasaya ve yasaya bağlılıktan, "cemaatlerine/gruplarına" ya da siyasal patronlarına bağlılığa dönüştürdü. Böylece, etik bir yönetimin temel gereksinmeleri (tarafsızlık ve yansızlık) en başta bile işlememektedir. Bu durumun kaçınılmaz sonucu kamu görevlilerinin yasaları ve diğer düzenlemeleri kendi cemaatlerinin/gruplarının çıkarları doğrultusunda yorumlamaları olmuştur.

---

[29] Dennis F. Thompson, "The Possibility of Administrative Ethics," *Public Administration Review*, (Vol.45, No. 5, 1985), s.555-561.

[30] *Ibid*., s.555-556. İngiliz kamu hizmetleri uygulamaları konusunda benzer bir görüş için Bkz. F.F.Ridley, "Political Neutrality in the British Civil Service," *Politics, Ethics and Public Service* (London: RIPA, 1985)

Kamu görevlilerinin bir diğer ödevi, hizmet içinde ve dışındaki davranışlarıyla, görevin gerektirdiği saygı ve güvenilirliğe layık olduklarını göstermektir. Kamu görevlilerinin çalışma ilişkilerinin kurulmasında işbirliğinin sağlanması temeldir (m.8).

Yönetsel makamların özel amaçlarla kullanımını denetleme aracı olarak mal bildiriminde bulunma Devlet Memurları Kanunu'nca zorunlu tutulmuştur. 14. maddeye göre, "devlet memurları, kendileriyle, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca, mal bildirimi verirler." Burada sözü edilen özel yasalar, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'dur (S.3628, T.1990). Bu yasa, seçilmiş kamu görevlileri (TBMM üyeleri ve yerel yönetimlerde seçilmiş görevliler), her tür kamu kurum ve kuruluşunda çalışan kamu görevlileri, kamu hizmeti gören her türlü kurum ve kuruluşları, vakıflar, kooperatifler ve bazı derneklerin yöneticileri ve çalışanları, siyasal partilerin liderleri ve gazete sahipleri, yöneticileri ve köşe yazarları için mal bildiriminde bulunmanın yöntemini ve uygulamasını düzenlemektedir. Yasa ayrıca, rüşvet ve yolsuzlukla ilgili özel bir soruşturma prosedürü getirmekte ve savcılara bu tür suçların soruşturmasıyla ilgili özel yetkiler vermektedir.

Devlet Memurları Kanunu'nda kamu görevleri ile ilgili bilgi ve demeç vermeye sınırlama getirilmiştir. Yasaya göre, "devlet memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir". (m.15) Bu hüküm, Türkiye'de kamu yönetiminde saydamlığın sağlanmasının önünde bir engel olarak bulunmaktadır.

Yasaklar

Rüşvetin ve yönetsel makamların özel çıkarlar doğrultusunda kullanılmasının önlenmesini amaçlayan Devlet Memurları Kanunu, gizliliği sağlamak için kamu görevlilerinin bazı faaliyetlerini yasaklamaktadır.

Devlet Memurları Kanunu'na göre, memurlar, Türk Ticaret Kanununa göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamazlar; ticaret ve sanayi kuruluşlarında

görev alamazlar, ticari ilişkilerde bulunamazlar; kollektif ya da limited şirketlere ortak olamazlar; bu kuruluşlarda yöneticilik, yönetim kurulu üyeliği ya da danışmanlık yapamazlar. Eşleri bu tür faaliyetlerde bulunan devlet memurları, bu durumu 15 gün içinde bağlı oldukları kuruma bildirmekle yükümlüdür. (m.28)

Kamu görevlilerinin hediye almaları ve menfaat sağlamaları da yasaklanmıştır. Kamu görevlileri doğrudan ya da aracı eliyle de olsa hediye isteyemezler ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul edemezler ya da iş sahiplerinden borç para isteyemezler. (m.29) Hediye ya da bağış en yaygın rüşvet aracı olmasına karşın, özellikle hediye verme hala Türkiye'de ve başka kimi ülkelerde güçlü bir gelenektir.[31] Berkman'ın belirttiği gibi, "bu geleneğin etkili biçimde sürdüğü ülkelerde, bireyler, kamu görevlilerine hediye ya da bahşiş vermeyi yasaya karşı bir eylem olarak algılamaz ve kamu görevlileri de bunları almakta fazla isteksiz davranmaz... Bu hoşgörü, yozlaşma ve rüşvet için uygun ortam yaratan geleneklerden kaynaklanır."[32]

Denetimindeki girişimden çıkar sağlama, Türkiye'de kamu görevlileri için yasaklanan bir diğer eylemdir. Devlet memurları hiçbir durumda, kendi denetimleri altındaki bir girişimden ya da görevi ve çalıştığı kurum ile ilgili olan bir girişimden doğrudan ya da dolaylı bir çıkar sağlayamaz. (Devlet Memurları Kanunu, m.30) Devlet memurlarının, görevlerinden ayrılmalarından sonraki iki yıllık süre içinde bölüm ya da kurumlarıyla iş ilişkisi içine girmesi ve üç yıllık süre içinde ise eskiden görev yaptığı bölümün çalışma alanında etkinliklerde bulunması ya da aracılık etmesi, daha önce yukarıda sözü edilen "Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun" tarafından kesinlikle yasaklanmıştır. Bundan ötürü, bir kamu bankasının eski genel müdürü görevinden ayrıldıktan sonraki üç yıl içinde özel bir bankada çalışamaz. Yine de bu, uygulamada Türkiye'de en çok çiğnenen

[31] A. Ümit Berkman, *Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet* (Ankara: TODAİE), s.72.
[32] *Ibid*.

yasadır. Eski devlet memurlarının bu tür çalışma ilişkilerine girmeleri, kamu hizmeti gördükleri dönem boyunca gizli kalmış yoz ilişkileri göstermektedir.

Burada ele alacağımız son sınırlama, "gizli bilgileri açıklama yasağı"dır. Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri açıklamaları yasaktır ve bu yasak, görevlerinden ayrılmış olsalar bile geçerlidir. (Devlet Memurları Kanunu, m.31) Bu kural, "gizli bilgi"nin açık bir tanımı olmadığında yolsuzlukla ilgili soruşturmaların önünde önemli bir engel olarak durabilir. Türkiye'de, politikacılar, mafya üyeleri ve bürokratlar arasındaki kirli ilişkiler hakkında yürütülen en kapsamlı soruşturma olan Susurluk Soruşturmasında önemli bilgiler veren bir polis şefi görevini kaybetmiş ve hakkında dava açılmıştır.

"Memurin Muhakematı Kanunu" devlet memurlarının görevleri sırasında işledikleri suç ve kabahatların soruşturması ile ilgili özel bir düzenleme getirmiştir. Bu yasa, dar anlamda yozlaşmanın (yani rüşvet) dışındaki konularda devlet memurlarının yargılanmasında önemli bir engel olarak görülmekte ve hukukçular bu yasanın kaldırılmasını istemektedirler.[33]

"Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun", meclis üyeleri için kimi sınırlamalar getirmiştir. Bu yasa özellikle güçler ayrılığına odaklanmıştır; yasaya göre, meclis üyelerinin, yürütmeye ait alanlarda ya da yabancı yönetimlerinin denetimi altında sorumluluk almaları yasaklanmıştır. Meclisin gündeminde bu yasada değişiklik yapacak bir tasarı bulunmaktadır.

Benim görüşüme göre, Türkiye'de her tür yozlaşmayı soruşturmak için yeterli yasal araç ve düzenek vardır. Her bakanlıkta ve özerk kamu kurumlarında teftiş heyetleri ve kurulları bulunmaktadır. Başbakanlık Denetleme Kurulu ve Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu her tür soruşturma için geçerli olacak bazı özel yetkilere sahiptir. Durum böyleyse, neden Türk siyasasında yozlaşma yaygındır? İzleyen bölümde bu sorunun yanıtını bulmaya çalışacağız.

---

[33] Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için Bkz. Sami Selçuk, Memur Yargılaması Hakkında (İstanbul: TÜSİAD, 1997) TBMM'nin gündeminde bu yasada değişiklikler yapacak bir yasa tasarısı bulunmaktadır.

IV Türk Kamu Yönetimi Kültürünün Kimi Özellikleri: Etik Yönetimin Sınır ve Olanakları

Bizim üstesinden gelmemiz gereken ana sorun şu ya da bu tür yozlaşma değildir, temel sorun kamu görevlilerinin (politikacılar da dahil olmak üzere) ahlak dışı davranışlarının boyutlarıdır. Bu, yalnızca yolsuzluğa bulaşan kamu görevlilerinin cezalandırılması değil aynı zamanda bir etik yönetim kurma sorunudur. Etik yönetim, kamu görevlilerinin kamusal işleri görürken ve yükümlülüklerini yerine getirirken yansızlık, nesnellik, dürüstlük içinde olmaları ve kendi konumlarını, kişisel, özel, parasal ya da partizan amaçlarla kullanmaktan kaçınmaları anlamına gelmektedir.[34]

Bundan 20 yıl önce yalnızca gelişmekte olan ya da azgelişmiş ülkelerin ahlak sorunlarının olduğu düşünülmekteydi. Günümüzde dünyanın bütün ülkelerinde yönetimin etik sorunları ve bu sorun ile ilgili geniş bir yazın ve bir çok düzenleme bulunmaktadır. Kimi ülkeler kamu yönetiminde etik sorunları çözmek için mesafe almışlarsa da kimileri hala bir çözüm için beklemekteler. Kamu yönetiminin etik sorunları konusunda pek çok yazar çözüm arayışında kültürel göreliliğin dikkate alınmasını önermekte.[35] Benim değerlendirmeme göre kültür, çözüm önerilerinin uygulanabilirliğini belirlemektedir.

Kamu yönetiminin etik sorunlarıyla ilgili olarak benimsenen çözümleri sıralamaya çalışırsak uzun bir listeyle karşılaşmayız; bazı örnekler aşağıdaki gibidir:

-Minimal ve etkili devlet
-Yerinden yönetim
-Bürokratik işlemlerin azaltılması
-Açıklık

---

[34] K.Kernaghan ve O.P.Dwivedi, "Public Services Ethics: Issues and Ideas," *Ethics in the Public Service: Comparative Perspective*, K. Kerhaghan and O.P.Dwivedi (eds.) (Brussels: IIAS, 1983), s.1.
[35] Bir örnek için Bkz. *Ibid*., ve T.L. Cooper, *op.cit*.

-Etik kuralların konulması
-Denetimlerin güçlendirilmesi ve yaptırımların ağırlaştırılması
- "Temiz Eller Operasyonu"
-Devletin yeniden yapılandırılması
-Yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi
-Kamu yönetimi etiği konusunda eğitim ve öğretim
-Bilgilenme düzeneklerinin kurulması
-Etik kurullarının oluşturulması

Şimdi, toplumsal ve kültürel etmenleri göz önünde bulundurarak Türk kamu yönetiminin bir resmini çizmeye ve önerilen çözümlerden bazılarının uygulanabilirliğini incelemeye çalışacağız.

Türk kamu yönetiminde değerlerin kültürel temeli üzerine yapılan yakın tarihli araştırmalar bu konuda kesin değerlendirmeler yapmamıza olanak tanımaktadır.[36] Bu araştırmalar ışığında bürokratik kültürün en önemli öğelerinin toplulukçuluk, dayanışma ve "cemaat"/küme içi uyum olduğunu söyleyebiliriz. Türk kültürü üzerine var olan yazın da bu bulguyu desteklemektedir.[37] Türkler ve Türk bürokratları da kendilerini yalnızca bir cemaat içinde güvende hissetmektedirler. Cemaat içinde iyi ilişkiler kurmaya çalışmaktadırlar. Bu, diğer topluluk ya da gruplara karşı olumsuz tutum takınma anlamına gelmektedir. Daha önce de değindiğimiz gibi, toplulukçu bir kültürde kişisel sorumluluk duygusu gelişmiş değildir. Bunlara ek olarak, cemaat önderlerinin Türk toplumunda ve kamu yönetiminde olağanüstü düzeyde saygınlığı vardır. Bu özellik, bir yandan, bir tür yozlaşmanın yayılmasını kolaylaştırırken, bir yandan da yozlaşmaya karşı kimi stratejilerin geliştirilmesine yardımcı olabilir. İyi önderliğin olumlu etkilerinden yararlanmaya dayanan bir strateji başarılı bir biçimde uygulanabilir. Ama, bilgilenme düzeneklerinin oluşturulması yoğun çatışmalara neden olabilir.

---

[36] C. Emre, Toplumsal-Kültürel... *op. Cit.*; Ş. Özen, Bürokratik Kültür, *op. cit.*
[37] B. Güvenç, *Türk Kimliği* (Ankara: Kültür Bakanlığı Yayını, 1993: D. Ergun, Türk Bireyi Kuramına Giriş (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1991)

Türkiye'de cemaatin bir toplumsal etkinlik biçimi olarak oluşumu yansızlığı olanaksız kılmaktadır. Bunun nedeni Türk kamu yönetiminde bağımsız ya da tarafsız bir kurul geleneğinin olmamasıdır. Bundan dolayı etik kurulları Türkiye'de işlevsel olamaz. Meclis üyelerine yönelik bir etik kurulunun oluşturulmasını öngören bir tasarı, Temmuz 1999'da TBMM Anayasa Komisyonu tarafından reddedilmiştir. Reddin nedeni, etik kurulunun oluşturulmasının bütün meclis üyelerini kaygılandıracak olmasıydı. Gerçek neden, Yılmaz Esmer'in belirttiği gibi güven eksikliğiydi.[38] Güven eksikliği bir cemaat oluşumunun ve cemaat ilişkilerinin sürdürülmesinin en önemli nedenidir. Hatta bireysel değerlere sahip olan bir kişi bile bu tür bir ortamda kendini güvende hissetmez; siyasal ve yönetsel alanda yaşamda kalmanın tek yolu bir topluluğa katılmaktır. Öte yandan, Türkiye yönetiminde, grup çıkarlarını korumanın en iyi yolu, bakanlık, kamu bankasının yönetim kurulu üyeliği gibi, yarar elde edilebilecek makamları ele geçirmektir.

Türkiye'de *devletin sorgulanamazlığı* kendi başına bir kültürel değerdir. Bu, Türkiye'de açıklığın sağlanmasının önünde büyük bir engeldir. Yukarıda da değinildiği gibi, devletin çıkarlarını korumak devlet memurlarının resmi görevlerinden biridir. Bu hukuk kuralı, devlet memurlarının ve politikacıların her türlü etkinlikleri (yasal ya da yasaya aykırı) için güçlü bir gerekçe sağlamaktadır. Bundan dolayı, "devletin çıkarlarını korumak" adına gerçekleştirilen her tür etkinlik, bu bir suç oluştursa bile, ahlak açısından uygun görülmektedir. Buna ek olarak, hukuk kurallarının yanı sıra bazı kültürel değerler de, devlet adına işlenen suçları gizlemeyi özendirmektedir. Şu atasözü bu konuda Türk insanının düşünüş biçimini çok iyi anlatmaktadır: "Kol kırılır yen içinde kalır." Bu, "kirli çamaşırlarını dışarıda yıkayamazsın" anlamına gelmektedir.

Kültürden kaynaklanan daha özgün örnekler vermek olanaklıdır. Kültürel sorunlar kültürel araçlar kullanılarak çözülebilir. Bütün bunlar, yozlaşma ve etik dışı davranışlarla savaşımın kültürel stratejilerle de desteklenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

---

[38] Y. Esmer, "Kültürel Değerler, Demokrasi ve Ekonomi", *Capital* (Year 5, Nr.3, March 1997), s.63.

Bitirirken

Bu yazı yozlaşmanın kültürel yönlerine ve onunla savaşıma odaklanmıştır. Bu açıdan genel bir çerçeve çizmeye ve Türk kamu yönetimi etiği üzerine küçük bir değerlendirme yapmaya çalıştık. Sonuç olarak aşağıdakileri göz önünde bulundurmalıyız.

Türk toplumu, Osmanlı Devleti'nin çöküş döneminden bu yana geçiş toplumu psikolojisine sahiptir. Türkiye'de tarım toplumundan endüstri toplumuna geçiş bitmeden dünyada post-endüstriyel dönem ve bilgi çağı ve küreselleşme süreci başladı. Bunun yanında, güçlü bir "büyük dönüşüm" rüzgarı kamu yönetiminin bürokratik ve ahlaki değerlerinin yozlaşmasına yol açtı. Bugünün karmaşık ve belirsiz ortamında kamu görevlileri ve politikacılar için davranış kuralları geliştirmek gerekmektedir. Ama, yozlaşmış kamusal değerlerin olumsuz sonuçlarını en aza indirmek için ilk adım, "hukuk devleti"ni yeniden kurmak olmalıdır. Ne yazık ki yakın gelecekte bu olanaksız görünmektedir.

Pek çok ülke gibi Türkiye de bu durumdan kurtulmak için bir yol aramaktadır. "İyi yönetimi yeniden keşfetmek" ve insanların gözümüzün önünde bozulmasının önüne geçmek için uzun ve güç bir yol bulunmaktadır; ama, çözümün kolay olmayacağını hepimiz kabul etmeliyiz.

Kaynaklar

Appleby, P.H., *Morality and Administration in Democratic Government* (Louisiana State University Press, 1952).

Berkman, A. Ümit, *Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet* (Ankara: TODAİE).

Cooper, T.L., *The Responsible Administrator* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1990).

Emre, Cahit, "Ekinsel Değerler ile Örgütsel Davranış", *Araştırma Dergisi* (Vol. 1, Nr.1, 1996).

Emre, Cahit, Toplumsal Kültürel Etmenler Açısından Türk Kamu Yönetimi Üzerinde Bir İnceleme (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1993).

Ergun, Doğan, *Türk Bireyi Kuramına Giriş* (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1991).

Esmer, Yılmaz, "Kültürel Değerler, Demokrasi ve Ekonomi", *Capital* (Year 5, Nr.3, March 1997).

Fox, Charles J. & Hugh T. Miller, *Post-modern Public Administration: Toward Discourse* (London: Sage Publications, 1995)

Fromm, Erich, *Sağlıklı Toplum*, (Çev.Y. Salman-Z.Tanrısever) (İstanbul: Payel, 1990).

Fromm, Erich, *Özgürlükten Kaçış*, (Çev.S.Budak) (İstanbul: Payel, tarihsiz)

Fromm, Erich, *Yeni Bir İnsan Yeni Bir Toplum*, (Çev. N.Arat) (İstanbul: Say, 1989).

Gaus, John Marriman, *Reflections on Public Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 3rd print, 1955).

Güvenç, Bozkurt, *İnsan ve Kültür* (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1984).

Güvenç, Bozkurt, *Türk Kimliği* (Ankara: Kültür Bakanlığı Yayını, 1993).

Harris, R. ve T. Moran, *Managing Cultural Differences* (London: Gulf Publishing Co., 1991).

Heady, Ferrel, *Public Administration: A Comparative Perspective* (New York: Marcel Dekker, Inc., 1990).

Heper, Metin, "The State and Debureaucratization: The Case of Turkey," *ISSJ* (Nr.126, 1990).

Hofstede, Geert, *Culture's Consequences* (London: Sage Publications, 1980).

Kağıtçıbaşı, Çiğdem, *Çocuğun Değeri* (İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 1981)

Kağıtçıbaşı, Çiğdem, *İnsan, Aile, Kültür*, (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1990)

A. Kardiner, *They Studied Men* (Cleveland: World Publications, 1961).

Kernaghan K. ve O.P.Dwivedi, "Public Services Ethics: Issues and Ideas," *Ethics in the Public Service: Comparative Perspective*, K. Kerhaghan and O.P.Dwivedi (eds.) (Brussels: IIAS, 1983).

Kernaghan, Kenneth, "Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects," in *Public Administration* (Vol. 59, Summer 1980).

Keyder, Çağlar, "Türkiye Demokrasisinin Ekonomi Politiği," Geçiş Sürecinde Türkiye, Irvin C. Schick & E.A. Tanak (eds.) (İstanbul: Belge Yayıncılık, 1990).

Kongar, Emre, *Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği*, (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1985).

Malinowsky, B., *A Scientific Theory of Culture and Other Essays* (New York: Oxford University Press, 3rd print, 1964).

Özen, Şükrü, *Bürokratik Kültür 1: Yönetsel Değerlerin Toplumsal Temelleri* (Ankara: TODAİE, 1996).

Selçuk, Sami, *Memur Yargılaması Hakkında* (İstanbul: TÜSİAD, 1997).

Sheriff, Muzaffer, *Toplumsal Kuralların Psikolojisi*, (Çev.İ.Sandıkçıoğlu) (İstanbul, Alan, 1985).

Şaylan, Gencay, "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları," *Amme İdaresi Dergisi* (Vol. 29, Nr.3, 1996).

Thompson, Dennis F., "The Possibility of Administrative Ethics," *Public Administration Review*, (Vol.45, No. 5, 1985).

Wakefield, Susan, "Ethics and Public Service: A Case for Individual Responsibility", *Public Administration Review* (November-December 1976).

Weber, Max, *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı* (Çev. Özer Ozankaya) (Ankara:İmge, 1995).

Wells, Calvin, İ*nsan ve Dünyası*, (Çev.B.Güvenç) (İstanbul: Remzi Kitabevi, 1984).