

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ÇALIŞMALAR VE
TÜRKİYE'DEKİ SON GELİŞMELER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

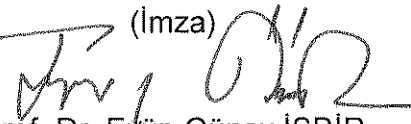
Hazırlayan
Görkem SAYLAM

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Eyüp Günay İSBİR

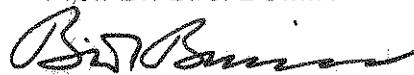
Ankara - 2007

ONAY

Görkem Saylam Hızarcıoğlu tarafından hazırlanan “ Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalar ve Türkiye’deki Son Gelişmeler” başlıklı bu çalışma, 26.12. 2007 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yönetim Bilimleri Bilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

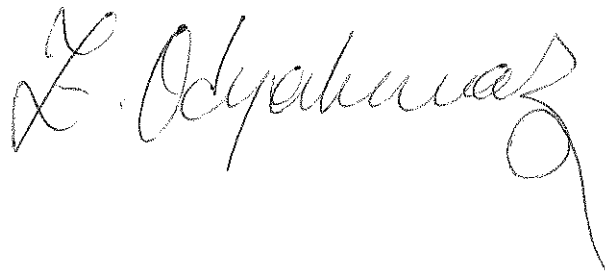
(İmza)

Prof. Dr. Eyüp Günay İSBİR

(İmza)

Prof. Dr. Birol BUMİN


(İmza)

Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ



ÖNSÖZ

Günümüzde hızla küreselleşen yenedünya düzeninde etik dışı faaliyetler tüm ülkelerde yayılmaktadır. Etik dışı faaliyetlerin ve buna bağlı olarak gelişen yolsuzluk, rüşvet gibi uygulamalar hem vatandaşların devlete olan güvenini azaltmakta, hem de devletin kaliteli ve verimli hizmet sunmasını zorlaştırmaktadır. Kamu yönetiminde etik, devlete ve kurumlara güven oluşturma ve bunu korumanın en önemli unsurudur.

Toplumda etik bilinci oluşturulması ve bu amaçla devleti oluşturan bütün kurumların birlikte çalışması gerekmektedir. Devleti meydana getiren yasama, yürütme ve yargı organlarıyla birlikte, vatandaşların, medyanın ve sivil toplum kuruluşlarının bu sürece katkı vermesi önemlidir. Devletin etik ilkelere bağlı bir şekilde faaliyet göstermesi için, saydamlığın sağlanması, ayrıcalıkların kaldırılması, etik davranış yasaları ve kodlarının düzenlenip yürürlüğe sokulması gerekmektedir. Bu amaçla, ulusal ve uluslararası düzenlemelerin hızla yapılıp, eksik altyapı çalışmalarının tamamlanması gerekmektedir. Ulusal yasaların hazırlanmasında, Uluslararası kurum ve kuruluşların yanı sıra, sivil toplum örgütlerinin çalışmalarından da faydalanmak mümkündür.

Bu kapsamla, kamu yönetiminde güveni sağlamak için gerekli olan etik çalışmalar araştırılmış ve iyi yönetim gibi bir kavramdan da yararlanılarak “Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalar ve Türkiye’deki Son Gelişmeler” başlığı altında incelenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede , ulusal ve uluslararası çalışmalar değerlendirilmiştir.

Çalışmanın hazırlanması sırasında devamlı olarak değerli katkılarını ve rehberliğini esirgemeyen Saygıdeğer Hocam ve Tez Danışmanım Sayın Prof. Dr. Eyüp Günay İsbir’e, bu süre içinde bana daima yardımcı olan sevgili aileme ve değerli eşime, tezin incelenmesinde yardımcı olan Sayın Hatice Metin’e teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	İi
İÇİNDEKİLER	İii
KISALTMALAR.....	Vi
TABLolar.....	Vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ETİK : TANIMLAR VE KAVRAMLAR

I. ETİK : KAVRAM VE İÇERİK	6
A. Etik Nedir ?	7
B. Etik ve Tarihçesi.....	13
C. Etik Türleri	17
D. Etik ile İlişkili Kavramlar	19
1. Ahlak ve Etik	19
2. Değer ve Etik	24
3. Hukuk ve Etik	25
4. Kamu Yönetimi Etiği	29
II. YÖNETİM ETİĞİ	30
III.YÖNETİM ETİĞİ İLKELERİ	32
A. Eşitlik	32
B. Açıklık	33
C.Tarafsızlık	34
D. Hesap Verebilirlik	35

İKİNCİ BÖLÜM KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

I. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK	36
A. İyi Yönetişim Bağlamında Etik	40
1. İyi Yönetişim Nedir ?.....	43
2. İyi Yönetişimin Unsurları	49
a. İdeal Devlet	56
b. Katılımcılık	63
c. Saydamlık	64
II. KAMU YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK	64
A. Saydamlık ve Önemi	66
B. Saydamlık ve Unsurları	67
C. Bilgi Edinme Hakkı	68
D. Etik ve E- Devlet	69
III. ETİK İLE ULUSLARARASI KURUM ÖLÇÜTLERİ AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN DEĞERLENDİRİLMESİ	71
A. Birleşmiş Milletler	71
1. Kamu Görevlileri için Uluslararası Davranış Kodları	72
2. Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi	73
B. Avrupa Birliği	74
1. 97/C 195/01 sayılı Avrupa Birliği Görevlilerinin Karıştığı Yolsuzluğa Karşı Mücadele Yasası	75
2. Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF)	76
C. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)	78
1. OECD Yolsuzlukla Mücadele Birimi	80
2. Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi	80
3. Kamu Yönetimi ve Yönetişime İlişkin Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Programı (PUMA)	82
4. Avrupa Ülkelerinde Yönetişimin ve Yönetimin Desteklenmesi Programı (SIGMA)	84
D. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)	85

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE'DE ETİK BİR KAMU YÖNETİME YÖNELİK ALTYAPI

I. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI	91
A. Türkiye'nin Kabul Ettiği Uluslararası Düzenlemeler	91
B. Son Dönem Ulusal Yasal Düzenlemeler	93
1. Anayasa	94
2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	95
3. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu	98
4. 2531 Sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun	100
5. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu	101
6. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Yönetmelik	102
II. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU	103
A. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Amaç ve Kapsamı	103
B. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Görev ve Yetkileri	104
 DEĞERLENDİRME VE SONUÇ	 108
KAYNAKÇA	116
ÖZET	142
ABSTRACT	143

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.k.	: Adı geçen kongre
a.g.m	: Adı geçen makale
a.g.r	: Adı geçen rapor
a.g.t	: Adı geçen tebliğ
a.g.t.	: Adı geçen tez
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACU	: Anti Corruption Network
AGSP	: Ortak Dış ve Savunma Politikası
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
A.Ü.	: Ankara Üniversitesi
BM	: Birleşmiş Milletler
A.Ü.S.B.F.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
Bkz.	: Bakınız
CPI	: Corruption Perception Index
Çev.	: Çeviren
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
Der.	: Derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
Eds.	: Editörler
EU	: The European Union
GRECO	: Group of States Against Corruption
G.Ü.İ.İ.B.F.	: Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
IMF	: International Monetary Fund
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
No.	: Numara
OECD	: Organization for Economic Co-Operation and Development

OGE	: Office of Government Ethics
OLAF	: European Anti- Fraud Office
PACO	: Programme of Action Against Corruption
PUMA	: Public Management Service
S	: Sayı
s.	: Sayfa
SBF Dergisi	: Siyasal Bilgiler Fakóltesi Dergisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TI	: Transparency International
TİD	: Türk İdare Dergisi
TMMOB	: Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliğı
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğı
TODAİE	: Türkiye Ortadoğı Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Birliğı
UK	: United Kingdom
USA	: The United States of America
Vol.	: Volume
Vb.	: Ve benzeri
Vd.	: Ve devamı
Vs.	: Vesaire
YTL	: Yeni Türk Lirası

TABLolar

Tablo 1 :	İyi Yönetişimin Temel Unsurları	55
Tablo 2 :	2007 Yılları Arası Türkiye'nin Yolsuzluk Algılama Endeksi Değişimi.....	87
Tablo 3 :	OECD'ye göre Etik Altyapıyı İlişkilendirme Tablosu	89

GİRİŞ

Siyasi, sosyal ve ekonomik alanlarda tüm dünyayı etkileyen küreselleşme, tüm anlayış ve kavramlarda bir değişimin gerekliliğine işaret etmektedir. Tüm dünyayı etkileyen bir gelişmenin Türkiye’de de büyük farklılıklar yaratması kaçınılmazdır. Genel olarak tüm alanlarda yaşanan bu değişimler günümüz Kamu Yönetimi sistemlerini de etkisi altına almıştır. 20. yüzyılın ikinci yarısında yapılan çalışmalarla Kamu Yönetimi sistemlerinde değişiklikler yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, İyi Yönetişim, Kamuda Toplam Kalite Yönetimi, Performansa Dayalı Yönetim gibi kavramlar kamu yönetiminde uygulanması istenen yeni yönetim teknikleri olarak ortaya çıkmıştır.

Avrupa ülkelerinde 1970’lerde ortaya çıkan siyasi ve bürokratik skandallar ile yozlaşma ortaya çıkmış, kamuoyu etik konusunda tartışmaya başlamıştır. İyi ve etik bir yönetim oluşturulması konusunda gelen baskılarla birlikte, etik kurallar, ve standartlar ve düzenleyici, denetleyici kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Etik, insan ilişkilerinde iyi veya doğru veya kötü veya yanlış olarak belirlenen değer yargılarını inceler. Vatandaşların kamuyla olan ilişkilerinde ise, uygun olarak nitelenen içsel bir denetçi görevini görür. Etik ilkeler geleneksel olarak oluşmaktadır. Ancak, daha sonra hukuk ve yasa haline dönüşürler. Bu kurallar da günümüzde etik davranış kodları olarak yazılı hale getirilir .

1990’lardan itibaren özellikle Batı Avrupa ülkelerinde yönetsel reform hareketleri hızlanmıştır. Temel amaç, yönetimde etkinliğin ve verimliliğin artırılmasıdır. Vatandaşlara sunulan hizmetin tarafsız, adil, eşitlikçi bir şekilde sunulması ve kaynakların etkin bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır. Etik temel alınan yönetim şeklinde, temel insani değerler rehber alınmış, kamu gücünün kötü kullanımına karşı standartlar oluşturulmaya çalışılmıştır.

Kamu yönetiminde etik standartlar, kamu çalışanlarının karşılaştıkları çıkar çatışması durumunda kamu menfaatinin sağlanmasını garanti etmeye yarar. Kamu yönetiminde etik, devletin içinde olduğu her türlü idari alanda doğru davranış standartları ve davranışlarının uygulanmasıdır. Kamu yönetiminin günümüz şartlarına uyumunu sağlamak için, bu amaca hizmet eden kurum ve kuruluşların doğru bir şekilde yapılandırılması , vatandaşlara sunulan hizmetin kalitesinin artırılması ve hizmetlerin denetlenmesi gerekmektedir. Bu ihtiyaç göz önüne alındığında, etik dışı faaliyetlerin sistemlere verdiği zarar dikkate alınarak, çağdaş ve demokratik ülkelerde kamuda ciddi reform hareketlerine başlanmıştır. Kamu yönetiminde etik sisteminde reform, mevzuatlarda dağının halde bulunan Etik davranış ilke ve kodlarının bir bütün halinde açık ve anlaşılır şekilde bir araya getirilmiş etik davranış kodları olarak adlandırılmasıdır. Günümüzde, uluslararası alanda kabul gören etik davranış ilkeleri şöyle sıralanabilir :tarafsızlık, hukukilik,dürüstlük, bütünlük, liyakat, nesnellik,sadakat, saydamlık, hesap verebilirlik, profesyonellik, eşitlik, süreklilik, saygınlık ve güven.

Kamu yönetiminde reform hareketleri ve gelişen dünya düzeninde, hem batı dünyasında, hem de Türkiye’de etik kavramı hızla dikkat çekmeye başlamıştır. Artan siyasi – bürokratik yozlaşma hareketleri nedeniyle devlette reform ve kamu personel rejiminde yapılmaya çalışılan neo- liberal reform çalışmaları, etik kavramına olan ilgiyi de artırmıştır. Bu süreç, Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşların etki alanına girmiştir.¹ Bahsettiğimiz uluslararası kuruluşların da etkisiyle, bu yeni süreç, ‘ governance’ veya ‘katılımcı yönetim ‘ veya ‘ iyi yönetim’ olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Yönetişimin bir kavram olarak ortaya çıkmasında önemli rol oynayan kuruluşlar Dünya Bankası, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü ve Birleşmiş Milletlerdir.

¹ Birgül AYMAN GÜLER, “ Devlette Reform “, Mimarlık Dergisi, mart 2003 eki ayrı bası, Ankara 2003, <http://politics.ankara.edu.tr/bguler/devletreformu.pdf>

Yeni dünya düzeninde kamu yönetimi, her bir ülkenin dünya ile bütünleşmesine yardımcı bir araç haline gelmiş, yönetimde etik kavramı da aynı amaçla kullanılmıştır. Uluslararası kuruluşlar, düzenli olarak yayınladıkları raporlarla ülkeleri etik bir altyapı oluşturmaları ve kamu yönetiminin etkili , katılımcı ve saydam bir hale getirilmesini tavsiye etmişlerdir. Türkiye’de de gerek OECD, gerek diğer kuruluşlar tarafından yapılan etik çalışmalara uyum sağlamış, daha iyi yönetim, daha etkili özel sektör ve katılımcılık esaslarına göre kamu yönetiminde reform arayışına girmiştir.

Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk uzun yıllardan beri bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum sadece kamu çalışanlarında değil, aynı zamanda kurumlarda da görülmektedir. Konu yeterince önemsenmemiş, etik ilke ve standartların eksikliği Türkiye’yi ekonomik, siyasi ve kültürel alanlarda geri bırakmıştır. Devletin tüm kurum ve kuruluşlarında yaygın olan etik dışı faaliyetler yüzünden vatandaşların devlete duyduğu güven azalmıştır. Bürokrasinin etkisizliği ve verimsizliği kamu çalışanlarının motivasyonları azaltmakta ve kamu yönetimi hizmetinin kalitesini düşürmektedir. 2004 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlileri Etik Kurulu kanunu ile tüm bu olumsuzlukların azaltılması amaçlanmıştır. Kamu görevlilerinin tabi olduğu etik davranışları sistemleştiren bir hukuksal çerçeve bulunmamaktaydı. Kötü yönetim örneklerinden yolsuzluk, rüşvet gibi uygulamalara karşı, kurumsallaşma yönündeki temel adım atılmıştır. 5176 sayılı kanun ile oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu yönetiminde iyileşme için olumlu bir sürecin başlangıcıdır.

Türkiye ile ilgili kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk ile ilgili yapılan çalışmalarda, ülkemizin durumu olumsuz bir tablo çizmektedir. Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) tarafından en son olarak 2007 yılında yayınlanan ‘ Küresel Yolsuzluk İndeksi’ adlı raporda,

Türkiye 179 ülke içerisinde 4.1 puanla ancak 64. sırada yer alabilmiştir.² Sıralamada üst sıralarda yer alan ülkelerde kamu yönetiminde reform hareketleri başarıyla uygulanmış, demokratik ve açık toplum anlayışı tüm yönetim mekanizmalarında geçerli olmuştur.

Çalışmada, etik öncelikle teorik ve kavram açıdan incelenerek ne ifade ettiği konusuna bir açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Kamu yönetiminde etik kavramı teorik olarak ve kamu yönetimi çerçevesinde ele alınarak, iyi yönetim kavramından da hareketle saydam, katılımcı ve şeffaf bir yönetim için kurumsal çerçevede yapılması gerekenlerden bahsedilmiştir.

Araştırmanın Konusu, kamu yönetiminde etik kavramının incelenerek yönetim açısından getireceği olumlu yönlerin araştırılmasıdır.

En temel insan ihtiyaçlarından doğan ahlak ve etik kavramı çağdaş demokratik toplumlar tarafından da kabul gören bir olgudur. Kamu alanında etik, adaletli ve ahlaklı bir toplumsal hayatın ön şartıdır. Bu anlamda, tüm diğer politikalardan daha önemlidir ve sürekli olması gerekir.

Bu çalışmanın amacı, toplumların en önemli çağdaş yaşam göstergelerinden biri olan , toplumda ahlak ve etik kavramının önemine vurgu yapmak, genel anlamından öte, kamu yönetiminde etik kavramını inceleyerek, kamu yönetimi çalışmalarında kavramın önemini vurgulamak ve OECD ülkeleri ile uluslararası kuruluşlarda kamu hizmetinde aranan etik çerçevenin anlaşılmasında yardımcı olmaktır.

Etik ve iyi yönetim kavramı ile ilgili literatür taranması yapılarak, kavramlar tanımlanmaya çalışılmış, özel olarak ile kamu yönetimi ve etik çerçevesinde hareket edilmiştir. Bu konu ile ilgili olan Uluslararası

² www.transparency.org

Kuruluşların Raporları ve çalışmaları, daha sonra ise Türkiye'deki yasal düzenlemeler incelenmiştir.

Teorik çerçevede ve kamu yönetimi merkezli bir yaklaşımla ele alınan bu çalışmada, uluslararası kuruluş ve raporlardan bahsedilerek, genel standartlar ve kodlar açıklanmaya çalışılmış, iyi yönetim kavramında incelenen, ideal devlet, katılımcılık ve saydamlık kavramları çerçevesinde uluslararası kuruluş ölçütleri açısından Türkiye'nin durumu incelenmiştir. Türkiye'deki yasal çerçeve kapsamında yapılan düzenlemelere bakılarak, reform hareketleri açısından durumumuz aydınlatılmaya çalışılmıştır.

Bu bilgiler ışığında, etik ile ilgili çalışmaların mevcut durumunun tespiti yapılmaya çalışılmış, ve uygulamaların yeterliliği araştırılmıştır.

Çalışmada I. Bölümde Etik kavramı farklı yönleri ele alınmaktadır. Etik ve Ahlak, Etik ve Hukuk kavramları incelenerek aradaki ortak ve farklı konular ortaya konulmaktadır. II. Bölümde kamu yönetiminde etik konusu ele alınmaktadır. Kamuda etik davranışlar ve yolsuzluğun önlenmesinde, etik kodların hayata geçirilmesinin önemi , saydamlık ve iyi yönetim konularından hareketle, daha yüksek standartlarda bir hayat tarzı için etik standartların öneminden bahsedilmiştir.

Üçüncü Bölümde ise, Etik bir Kamu Yönetimine yönelik olarak altyapı ve yasal düzenlemeler değerlendirilmiştir. Ulusal ve Uluslararası kanunlar ve yasalarla düzenlenen çerçeve ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yapısından bahsedilerek konu incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ETİK : TANIMLAR VE KAVRAMLAR

I. ETİK : KAVRAM VE İÇERİK

Kamu Yönetiminde Etik üzerinde yapılan tartışmalar genelde çok eski zamanlara dayansa da, modern anlamda yapılan tartışmaların özellikle 1970' lerden itibaren yoğunlaştığını söylemek mümkündür. Batı toplumlarında 1970 'lerden itibaren siyasi ve bürokratik gelişmeler dikkatleri yozlaşma konusuna çekmiştir. ¹ Devlet yönetiminde iyi ve Etik anlayışı geliştirmek için Etik kurallar ve standartlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulmuştur. Bilimsel ve mesleki açıdan kurulanlara ASPA,NASPAA, ILAS, IIPA örnek verilirken, siyasi ekonomik açıdan ise Avrupa Konseyi ve OECD sayılabilir.²

Türkiye'de de dünyada oluşan bu gelişmelere uyum sağlamak yönünde çeşitli çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Özellikle son 20-25 yılda değişen şartlara uyum sağlamak isteyen Türk bürokrasisi yoğun bir şekilde yolsuzluk kavramı ile mücadele etmeye başlamıştır. Kamu Etiği üzerine son zamanlarda bazı yeni çalışmalar yapılmıştır. ³

Kamu hizmetinde Etik kavramı denildiğinde anlaşılan, kamu hizmetinde Etik değerlerin önemsenmesi ve kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini yerine getirirken uymak zorunda oldukları kurallar bütünüdür.

¹ Robert Goss, "A Distinct Public Administration Ethics", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.6, No.4, 1996, s. 573–597.

² Amanda Sinclair, "Codes in the Workplace: Organisational Versus Professional Codes", **Code of Ethics and Professions**, (Eds. M. Coady ve S. Block), Melbourne University Pres, 1996, s.95.

³ Cahit Emre, Y.Hazama ve S. Mutlu, "Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey", **Yönetim Bilim Yazıları**, ed. C.Emre, 2003,s.433-454.

Kamu görevlilerinin bu Etik kurallar dışındaki faaliyetleri Yolsuzluk olarak adlandırılmaktadır.

Kamu hizmeti Etiği kavramından bahsederken, Bürokratik ve Demokratik olarak iki farklı kurallar bütünü vardır. Bürokratik Etik, etkinlik, etkililik ve uzmanlık gibi değerlerle bağlantılı iken, Demokratik Etik, yurttaşlık, kamu yararı, sosyal adalet, güven, duyarlılık, saydamlık, hesap verilebilirlik gibi değerleri kapsamaktadır.

Aslında tüm bu değerler, kamu görevlileri için uyulması gereken tüm değerler bütünü yansıtmaktadır.⁴

Bu çerçevede değerlendirilirse, Etik Yönetim , Kamu görevlilerinin işini yaparken yansız, objektif davranmaları ve devlet makamını kişisel, maddi veya siyasi kazanç için kullanmamalarıdır.⁵

A. Etik Nedir?

Etik günümüzün önemli konulardan biridir . Etik ve ahlak kavramları tamamen aynı olarak algılanmakta, birbirlerinden kesin olarak ayrılmamaktadır. Her iki kavramın günlük konuşma dilindeki anlamları ile bilim ve felsefe çalışmalarındaki anlamlar arasında farklılıklar bulunmaktadır. Genel olarak , belli toplumsal alanlarda beklenen, talep edilen eylem ve davranışlar ‘ahlak ‘ kavramı ile karşılanırken, beklenen ve talep edilenlerin dışındakiler ‘ahlak dışı ‘ olarak görülmektedir.⁶ Siyaset alanında ise siyasete talip olanların, oy almak için verdikleri sözleri tutmamaları, şahsi menfaatler doğrultusunda hareket etmeleri, kamu

⁴ Koray Karasu, **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Ankara Mülkiyeliler Vakfı, 2001, s.244-245.

⁵ Kenneth Kernaghan ve John W. Langford, **The Responsible Public Servant**, The Institute for Research on Public Policy, Toronto, 1990.

⁶ Davut Dursun., “**Siyaset ve Ahlak, Gerçeklikle İdealin Bağdaşmazlığı Sorunu**”, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, 2005, s.18-25.

imkanlarını haksız ve hukuksuz yollarla bir tarafa aktarmaya çalışmaları, ‘ahlak ‘ ve ‘ etik ‘ tartışmalarını gündeme getirmiştir.

Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi, Türkiye’de de etik dışı davranışlar görülmektedir. Bu tür davranışların, kamu yönetimi sisteminde de ortaya çıkması, sorunu daha problemli hale getirmiştir. Bu nedenle, kamu yönetiminde etik anlayışın hakim olması, kurumsal düzen açısından önemlidir.

Etik ve ahlak kavramları üzerinde tartışılan kavramlardır. Bu iki kavram kimi zaman birbiriyle aynı anlamda, kimi zaman birbirinden farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Bu nedenle öncelikle kavramların özelliklerini anlamaya çalışmak faydalı olacaktır.

Genel anlamıyla ‘ahlak felsefesi’ olarak ifade edilen etik, kendini ahlaki eylemin bilimi olarak adlandırmaktadır.⁷ Ayrıca, insanların töre veya ahlak ilişkilerini, davranış biçimlerini ve görüşlerini araştıran felsefe dalı ,⁸ ahlaki ve töresel görev ve zorunluluklar ile ilgili olarak neyin doğru neyin yanlış olduğu ile ilgilenen ve ahlaki konu edinen bir disiplin⁹ veya bireylerin ve grupların davranışlarını yöneten standart ve ilkelerin bir biçimi kısaca sadece insanların yarattığı bir unsur değil, ayrıca doğal hukukun oluşturduğu insan doğası¹⁰ olarak tanımlanmaktadır.

Sözlük anlamıyla etik, ahlak ilkelerinin ışığında , doğru davranışı inceler. Etik kelimesi, Yunanca “ethos” dan gelmektedir. Ethos, karakter anlamındadır. Hangi değerlerin benimseneceği, bir diğer kimseye nasıl davranılacağı ya da kişinin başkalarına karşı olan sorumlulukları karakter

⁷ Anne Marie Pieper, **Etığe Giriş**, Çeviren Veysel Atayman- Gönül Sezer, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1999, 22.

⁸ Aziz Çalışlar, **Ansiklopedik Kültür Sözlüğü** ,İstanbul : Altın Kitaplar Yayınevi, 1983.,135.

⁹ Aytaç Yalman, **Jandarma Etiği**, Meslek Ahlakı, Jandarma Okullar Komutanlığı, Ankara, 2001.

¹⁰ Dean Bottorf, Ethics and Culture Management Services, **Ethics and Culture Management**, www.ethicsquality.com

veya etik konusudur. Etik terimi, ahlak ile genelde değişimli olarak kullanılır. Ahlak terimi ¹¹ “morality” etimolojik köken olarak etikten farklıdır. “Morality”, Yunanca’da adet, gelenek-görenek anlamına gelmektedir.

Ahlak ile etik arasında farklılıklar vardır. Etik, karakterin eğitilmesi ve uygulamada karar verebilmeye karşılık gelirken, ahlak, daha genel olarak bir toplumun doğru ya da adaletli olarak kabul ettiği uygulamalar anlamına gelir.¹² Ahlak değerleri kişilere, toplumlara, bölgesel, ulusal değerlere ve ekonomik, kültürel, eğitim düzeyi ve din gibi unsurlara bağlı olarak değişiklik gösterebilir.

Etik değerler daha evrensel olarak kabul edilir. Ahlakilik kavramını temellendirmek üzere, insan pratiğini, mevcut ahlakilik kuralları içerisinde değerlendiren etik, ahlakiliği bir eylemi ahlaki açıdan iyi bir eylem olarak tanımlamayı mümkün kılan nitelik olarak ifade etmektedir. Ancak etik ahlak üretmemekte, ahlak üzerine konuşmaktadır.

Etik, felsefenin bir dalı olarak adlandırılmakta ve normatif bir bilim olarak düşünölmektedir. Etiği kuramsal felsefeden (mantık, fizik, matematik) ayırarak bağımsız bir felsefe alanı olarak ele ilk alan filozof Aristoteles olmuştur.¹³

Etik, her şeyden önce, insan ve toplum için ideal olanın araştırılması olarak tanımlanabilir. Etik, bireysel ve sosyal deneyimlerin, insan davranışını yönlendirmesi gereken kurallara ve hayatta önemli olan değerlere karar verilmesi için sistematik olarak yapılır. Etik akıl yolunu kullandığından,

¹¹ Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğünde ,Ahlak, “bir toplum içinde kişilerin benimsedikleri, uymak zorunda oldukları davranış biçimleri olarak tanımlanıyor. Etik “kavramı” ise “ ahlak bilimi” olarak tanımlanıyor.

¹² Susan Neiburg Terkel, R.Shannon Duval, **Encyclopedia of Ethics**, 1999, s.80.

¹³ İki farklı şekilde kullanılmaktadır. İlk kullanımı alışkanlık, töre, görenek anlamlarına gelmekte, ve kişi genel kabul gören ahlak yasası normlarını taşıdığı sürece etiğe uygun davranış kabul edilmektedir. Ayrıca, etiğe göre eylemde bulunan ve davranan kişi, iyiyi gerçekleştirmek için onları alışkanlığa dönüştüren kişidir. Alışkanlık, töre ve görenekler karakter biçimini de almakta ve erdemli olmanın temel tavrı olarak pekişmektedir. Bakınız. Anne Marie Pieper, a.g.e. 30

ahlakın teolojik ve dini yaklaşımlarından ayrılmaktadır. Hayatta hangi kuralların ve değerlerin izlenmesi gerektiğini anlatır, bu yönüyle antropoloji, sosyoloji ve psikolojiden de ayrılır. Bu disiplinler insanların nasıl davrandıklarını anlamaya çalışırken, Etik insanların nasıl davranmaları gerektiğini açıklamaya çalışır. Etik bilerek ve isteyerek yapılan insan faaliyetleriyle ilgilenir.¹⁴

Etik, uygulamaya koyulan ahlaki görev ve ahlak ilkeleri anlayışıdır. Etik anlayış, hesap verebilirlik ve iyi davranışta somutlaşır. Ayrıca etik, insanın kamuyla olan ilişkilerinde “uygun” olarak adlandırılan davranışı belirleyen içsel bir denetleyicidir.¹⁵

Eylemin manevi iyiliğinin söz konusu olduğu etik , erdem öğretisi olarak adlandırılmakta , etiğe filozof açısından yaklaştığımızda onun ahlaki varsaydığını ve insanın hem akıl hem de bir tensel varlık olmasına dayandığını söylemek mümkün görülmektedir.¹⁶ Bu durumda etik, yalnızca iyi eylemlerin değil, iyi zihniyetin de felsefesi olagelmiş,¹⁷ ve ilgi alanını insanın bütün davranış ve eylemlerinin temelini araştırılmasına yöneltmiştir.¹⁸

Daha geniş ve felsefeci açısından bakılırsa, etik belli bir ahlaklılık iradesine sahip, belli bir yaşama idealini hayata geçirmek için mücadele eden bireyin yaşantısı, toplumun yaşantısını eleştiren mevcut değerler yerine alternatif değerler ortaya çıkaran , kendisine değeri konu alan, hayata bakış açısı , düşünme tarzı, ahlaki ilkeler ve felsefe disiplini olarak da açıklanabilir.¹⁹

¹⁴ Richard T. De George , **Business Ethics** ,1999 s.6.

¹⁵ T.J.Traaen, A Matter of Ethics, **Perceptions of Arizona City Managers**, Working Paper, 1991.

¹⁶ Ahmet Cevizci, **Etiğe Giriş**, Birinci Baskı, İstanbul Paradigma Yayınları, 2002,1.

¹⁷ Immanuel Kant , **Ahlak Mesleğinin Temellendirilmesi**, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 2002.

¹⁸ Takiyettin Mengüşoğlu, **Değişmez Değerler ve Değişen Davranışlar**, İstanbul, 1965,s.15.

¹⁹ Immanuel Kant, **Ethica : Etik Üzerine Dersler**, Çeviren Oğuz Özügül, 2003, s.85.

Felsefenin bir disiplini olan etik, kısaca ahlaki eylemin bilimi olarak tanımlanabilir²⁰. Bu anlamda etik, ahlak kavramını temellendirmek üzere, insan pratiğini, mevcut ahlak kuralları açısından araştırır.²¹ Bu tanımlamadaki ahlak, bir eylemi ahlaki açıdan iyi bir eylem olarak tanımlamayı mümkün kılan niteliği ifade eder. Etik, bir kişinin ya da grubun davranışlarına rehberlik eden doğru veya yanlışın, iyi veya kötünün standartlarını oluşturan moral ilkelerin kodu olarak da tanımlanabilir.²² İnsanlar arasındaki etkileşimin merkezinde yer alan prensipler ve standartların tamamı biçiminde tanımlanan dürüstlük, güvenilirlik, adaletli olmak gibi etik kodlar, bireysel olmaktan çok, toplumsal anlamda bireylerin karşılıklı ilişkilerini yönlendiren ilke ve standartlardır.²³

Etik, çok kez anıldığı üzere tanımı ile içeriğinin ne olduğu konularında zorluklar yaşanan ve literatürde sık tartışılan bir konudur.²⁴ Bireyin içinde bulunduğu toplum tarafından belirlenen moral prensipler ve değerler kümesi olan etik²⁵ moral görev ve yükümlülüklerin, doğru ya da yanlışın, iyi ya da kötünün ne olduğu konusunda insanların yaşamına kılavuzluk etmektedir.²⁶

Oldukça farklı kavramlar olmasına karşın, tüm kavramların ortak yanının bireylerin birbirlerine karşı davranış ilkelerine yön veren davranış ilkelerini içermesi olduğu söylenebilir.²⁷

Ahlaki eylem bilimi olarak etiğin çözüm önerileri geliştirdiği üç temel sorun alanı vardır : mutluluk, özgürlük, iyi ve kötü.²⁸

²⁰ Süleyman Fahri Bolay, **Felsefi Doktrinler ve Terimler Sözlüğü**, Ankara, Akçağ Basım Yayım, 1997.

²¹ Anne Marie Pieper, a.g.e., s.22.

²² David H. Holt, **Management: Principles and Practices**, New Jersey : Prentice- Hall Inc, 1987.

²³ Lyn Sharp Paine, **Leadership, Ethics and Organizational Integrity : A Strategic Perspective**, Chicago: Times Mirror Higgen Education Group, 1997.

²⁴ William D. Hitt, **Ethics and Leadership**, Battle Pres, Columbus Richland, 1990.

²⁵ George A. Steiner and John F. Steiner, **Business, Government and Society**, 8th. Edition, New York, Mc Graw Hill Companies, 1997.

²⁶ RichardL. Daft, **Management**, 5th Edition, The Dryden Press, New York, 2000.

²⁷ Aytaç Yalman, a.g.e.,4

²⁸ Anne Marie Pieper, a.g.e. s.134-149.

Socrates, iyi ve kötü davranışın tespitinin rasyonel entegrasyon sürecine dayandığını, Platon iyi bilmenin iyi yapmaya çalışmak olduğunu, iyi yapmanın kötüyü yapmaktan daha yararlı ve rasyonel olduğunu, Aristo etiğin insan doğasının bir sonucu olduğunu ve mantıksal olması nedeniyle yararlı olduğunu tartışmış, Kant ise etiğin evrensel olmayan ilkelerin reddiyle başladığını ve bir uyarlanmış etik ilkenin herkesçe kabul edileceği evrensel bir hukuk olması gereğine işaret etmiştir. Tüm bu kavramlar, bize etik kavramının geldiği noktaları göstermektedir.²⁹

Etik, her şeyden önce istenilen, arzu edilen bir yaşamın araştırılması ve anlaşılmasıdır. Daha farklı bir açıdan bakarsak, etkinlik ve amaçların yerine konulması, neyin yapılacağı ya da yapılamayacağının bilinmesidir.

Bugünlerde, sadece Kamu Yönetiminde değil, toplumun her alanında etik sorunların varlığı kabul görmektedir.³⁰ Siyasi ve yönetim anlamında ortaya çıkan yozlaşma ve kirliliğin özünde, etiğin toplumsal anlamda kayba uğraması yatmaktadır.³¹ Diğer bir anlatımla, siyasi ve yönetsel anlamda etik değerlere önem verilmemesinin sonucu olarak, söz konusu alanlarda ciddi etik sorunlar ortaya çıkmaktadır.³²

Günümüzde geleneksel anlamda var olan ahlak normlarının yerini, 'ne olursa olsun başarıma' ve vicdan, dürüstlük, adalet, güven değerlerini ihmal eden bir anlayış hakim olmuştur. Bu sorun, tüm alanlarda etkili olmakta ve genel anlamda ortaya çıkan bu etik yoksunluk, kamu yönetiminde ve siyasal mekanizmada ortaya çıkmaktadır. Bu etik yoksunluk

²⁹ Ethics and Culture Management Services, by Dean L. Bottorf, on Ethics and Culture Management. www.ethicsquality.com.

³⁰ Türker Alkan, Siyasal Ahlak ve Devlet, **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Ankara, Bilgi Y.E., 1993, 17-19.

³¹ Naci Bostancı, Siyasal Kampanyalar ve Profesyoneller, **Türkiye Günlüğü**, 1994 : 35-38

³² Mehmet Emin Köktaş, Toplumsal ve Siyasal Hayatımızda İhmal Edilen Bir Değer : Ahlak, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, 1998 : s.3-9.

yönetmel sorunları da beslemekte ve yönetim problemleri de etik sorunların uzantısı olarak ortaya çıkmaktadır.

B. Etik ve Tarihçesi

Platon (427- 347 B.C.)

Aristo'nun hocası olan Platon'un eserlerinin çoğu, etik idealler üzerine yazılmıştır. Ona göre, etiğin birinci amacı olan iyi bir yaşam sürmek, iyilik ve erdemin ayrıntılı bilgisine dayanır. Platon'un etiği, iyinin gerçekleştirilmesi ve ahlaki kusursuzluğu amaç edinir. Platon'un etik anlayışı, aynı zamanda idealistiktir. Bunun nedeni, adalet ve erdem fikirlerinin insanların aradığı mükemmelliği ifade etmesidir. Platon'un 'Devlet' adlı eserinde de açıkladığı gibi, en saygı değer düşünce , iyiliğin düşüncesidir. Adaletli olmayı amaç edinmek, aslında iyi olmayı amaç edinmektir. Bu da insan hayatının en önemli amacıdır. İdeaların varlığı, bizim onları düşünmemize veya bizim onları nasıl anlamlandırdığımıza bağlı değildir. Platon'a göre, idealar bizim ruhumuzdan ve mantığımızdan bağımsız olarak vardır. İdealar evrenseldir, gerçek tanımları her zaman ve her yerde aynıdır, kişiden kişiye veya zaman içerisinde değişmez. 33

Aristo (385- 322 B.C.)

Aristo, etik teorisini kuramsal bilimlerden uzak bir alan olarak tasarlamıştır. Aristo'ya göre, etik, insan amacını geliştirmeye çalışır. Etik biliminin başlıca ilgisi, insanların refah ve mutluluğudur. 34 Aristo, Platon ve Sokrat'ı takip eder, erdemlerin iyi yaşanmış bir hayatın ortasında olması gerektiğine inanır. Aristo da adalet, cesaret, kendine hakim olma ve bunun gibi etik değerlerin karmaşık mantıksal, duygusal ve toplumsal yetenekler

³³ Julia Annas, **An Introduction to Plato's Republic**, 1981 .

³⁴ George Hans Gadamer, **The Idea of the Good in Platonic-Aristotelian Philosophy**, 1986.

olduğuna inanır.³⁵ Aristo, iyi bir hayat sürmek için bize gereken dostluk, zevk, erdem, onur ve zenginlik gibi değerklerin bir bütün olarak insan karakterine uyması gerektiğine inanır.³⁶

Aristoteles'e göre erdem, tercih yapmayı gerektirmekte, doğru olma ise bir çeşit orta olma halini ifade etmektedir. Ne aşırılığın, eksikliğin bir ortası, ne de ortanın eksikliği veya aşırılığı söz konusudur. Mutluluk, erdemin ödülü ve en iyi amaçtır. Aristo, mutluluğun herkese göre değışebilen bir cevap içerdikini, yani göreceli bir kavram olduğunu söyler İyinin, ortak olan geneli bulunamayacağı ve bir tek olamayacağını söyleyen Aristo'ya göre iyi bir tek ideaya göre olan ortak bir şey olarak düşünölmemelidir.³⁷

Bu genel anlayışı, belirli olaylara uygulayabilmek için, hangi faaliyetin en iyi şekilde mantıklı nedenlerle desteklendiğini bilmemiz gerekir. Aristo'ya göre, pratik bir etik karşılaştıırma, sadece genel kuralları öğrenerek geliştirilemez.³⁸

Makyavelizm : Machiavelli (1469- 1527)

Machiavelli, ölkelerin kurtuluşunun kuvvete dayanan ulusal devlette olduğuna inanır. Ulus, devlet düşüncesinin ilk temsilcisi olarak Machiavelli düşünölmektedir. Ulusal devlet yapısının ve modern siyaset biliminin de kurucusu olarak görölür. Machiavelli'nin felsefesi Makyavelizm olarak anılır.³⁹ Etikle ilgili olarak bakarsak, Machiavelli insanla ilgilenmiş, tutku ve zaaflarını incelemiş, insanları yönetmek için bu zaafların nasıl kullanılacağını da açıklamıştır.

³⁵ Stephen A. White, *Sovereign Virtue, Aristotle on the Relation Between Happiness and Prosperity*, 1992.

³⁶ William Kaufman ,Ed., *Aristotle : Nicomachean Ethics*, 1998

³⁷ Aristoteles. *Nikomakhos'a Etik*, Çeviren Saffet Babür, Ayraç Yayınları, Ankara, 1998.

³⁸ D.S. Hutchinson. *The Virtues of Aristotle*, 1986 .

³⁹ Erwin A. Gaede .*Politica and Ethics : Macchiavelli to Niebuhr*, 1983.

Machiavelli'nin fikirleri, kendi dönemindeki siyaset bilimini temelden değiştirmiştir. Machiavelli, iktidar ve güç elde etmek için gerekli olan stratejiler üzerine çalışmıştır. İnsanların ne yapması gerektiğini ortaya koyan ideallerden ziyade, insanların ne yaptığı üzerine temellendirilmiş etik normlar üzerine yoğunlaşmıştır.

Machiavelli 'ye göre bir siyasi lider, kendi ülkesinin amaçları için doğru olan ne ise onu yapmalıdır. Erdem, bir ülkeyi etkili bir biçimde yönetmek için gerekli bir özelliktir. Ülkesini etkili bir biçimde yöneten bir liderin bu özelliklerinin doğru olduğunu savunmuştur. Günümüzde kabul edilen dürüstlük, cömertlik, merhamet gibi değerlerin bir ülkenin zararına olabileceğini ileri sürmüştür.

Machiavelli, iyi veya kötünün siyasi etkileri ile ilgilenmiştir. Bugün bile görüşleri, siyasi konularda ahlaksızlığın ahlaki olmaktan daha fazla yarar sağladığı şeklinde yorumlanmaktadır. Bu yanlış anlaşılma, Makyavelizm teriminin belki de temelini oluşturmaktadır. Machiavelli, geleneksel etik normlarının devletin menfaatleri için göz ardı edilebileceğini ileri sürse de, etik olmamanın bir devlete mutlak menfaat sağlayacağını savunmamaktadır. Devletin amacı, kalkınma ve daha fazla güç elde etmektir, adaleti uygulamak değildir. Aslında bu düşünce tam olarak devlet tarafından yapılan herhangi bir etik dışı faaliyete izin verileceği anlamına gelmez. Prens adlı eserinde, Machiavelli, lidere yalnızca devletin vazgeçilemez menfaatleri tehlikeye düştüğünde etiğin göz ardı edilebileceği tavsiyesini vermektedir.⁴⁰

⁴⁰ Cüneyt Yüksel, **Devlette Etikten Etik Devlete : Kamu Yönetiminde Etik**, TÜSİAD Yayınları, 2005, s. 53-54.

Deontoloji

Yunanca ‘ deon ‘ (görev ve yükümlülük) kelimesinden gelen deontoloji teorisi, faydacılığın uygulamadaki sorunlarına dikkat çeker. Belirli temel kurallar, zevkten veya acıdan bağımsız olarak iyi veya kötü olduğunu savunur. Ceza kanunları, deontolojik muhakemeyi uygularlar. Ayrıca, deontolojistler, eylemlerin ahlaki boyutlarının sadece sonuca bakarak değil, eyleme neden olan güdülerini de göz önünde bulundurularak yargılanması gerektiğine inanırlar. Ahlaki bir eylem için insan, sadece adil sonuçlara varmamalı, uygun araçları da kullanmalıdır.

En tanınmış deontolojik teori, Kant tarafından ortaya atılmıştır. Kant (1724-1804), katı deontoloji görüşüyle tanınan ahlak teorisyenidir. Kant’ın etik anlayışı, sonuçlar ne olursa olsun aldırmandan yükümlülüklerde odaklanmaktadır. Kant, ayrıcalıklar yaratmaya karşı çıkarak, bütün insanlara saygı ile yaklaşılması gerektiğini söyler. Ahlaki övgüyü hak eden tek davranış, görevimiz itibarıyla yaptığımız faaliyetlerdir. Ahlakın mutluluk veya Tanrı buyruklarına uymakla ilgilenmediğini, fakat mantık üzerine temellendirilmesi gerektiğini savunur. Kant’ın etik anlayışı, önceden belirlenmiş kurallarla, ilkelerle ilgilenir. Kant’ın ‘ şartsız buyruk ‘ olarak ifade ettiği bu anlayışa göre, bir kişinin eyleminin ahlaki olarak nitelendirilmesinin temel şartı, aynı eylemin evrensel bir ilke haline gelebilmesidir. Kant’a göre,

1. İnsan bir kurala olabildiğince uymalı ve bu kural evrensel bir kural haline gelmelidir.
2. İnsan başka bir insanı, sadece bir sonuca varmak için araç olarak kullanmamalıdır.

Bir eylemin ahlaki olması için, eylemin tutarlı olarak uygulanan evrensel bir kanun haline gelme potansiyelinin olması gerekir. Bu eylem, bütün insanların varlığına ve rasyonelliğine saygılı olmalı , başkalarına

yaptıramayacakları şeyleri yapmaktan vazgeçmelidirler. Bir ilkeyi kabul ettirmek istenirken, kendin için muafiyet uygulaman mümkün değildir. Kant'a göre, herkes kendi içinde bir sondur, insan olduğundan dolayı saygıyı hak eder. Toplum menfaati için bir insanın bile feda edilmesi kabul edilemez.⁴¹

Kantçı evrensel etik anlayışı, günümüz kamu yönetiminde etik anlayışına uyumludur. Etik sistemleri, nesnel ve evrensel bilim düşüncesi ve buna bağlı olarak evrensel ahlak ve hukukun olabilirliğini savunan aydınlanma (modernizm) anlayışı ile de uyumludur. Positivist, teknoloji odaklı ve rasyonalist eğilimli olarak algılanan modernizm, toplumsal düzenin rasyonel biçimde planlanması ve bilgi ve üretimin standartlaşması olarak tanımlanabilir.⁴² Modernizm, bir aydınlanma projesidir, sürekli bir ilerleme ifade eder. Aydınlanma felsefesine göre amaç, ideal toplum düzenidir. Aydınlanma felsefesinin başlangıcı sayılan doğal toplum ve doğal hukuk kavramları, mutlak gerçek düşüncesinin yansıması olarak kabul edilmektedir.

C.Etik Türleri

Günümüzde Etik alanındaki çalışmalar ; Normatif Etik, Meta Etik ve Uygulamalı Etik olmak üzere üç başlık altında gerçekleştirilmektedir. 'Normatif Etik, " nasıl eylemde bulunmalı, nasıl yaşamalı ya da nasıl bir insan olmalı " gibi sorunlarla ilgilenir. Normatif etikte ahlaki talep ve normların betimlenmesinden çok, gerekçelendirerek temellendirilmesi amaçlanmaktadır. Normatif etik, bu işlevi yerine getirirken " en üst iyi" ye göndermede bulunur. ⁴³ Normatif etik, bireyin ahlaki bakımdan ne yapması, nasıl bir kişi olması gerektiği gibi soruları cevaplamaya çalışır.⁴⁴

⁴¹ R.C. Chandler, Deontological Dimensions of Administrative Ethics, in Terry L. Cooper, **Handbook of Administrative Ethics**, 2000, s. 179-183

⁴² Yüksel, a.g.e., 56.

⁴³ Pieper, a.g.e., s. 224

⁴⁴ Sedat Yazıcı, **Felsefeye Giriş**, 1. Basım, İstanbul, Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1999 :130

Etik konusunu farklı bir yaklaşımla ele alan 'Meta Etik' ya da analitik yaklaşım ise, bireyin düşünce, eylem ve söyleminden çıkan ahlaki öğelerin doğasını anlamını çözümleyen, ahlaki kavramların anlamlarıyla ahlaki yargıları haklılandırma, temellendirme ve desteklemede kullanılan yöntemlerin mantıksal analizinden meydana gelir.⁴⁵ Örneğin meta etik ahlaki sorumluluklarımızın ne olduğunu değil, sorumluluk kavramının ne olduğunu araştırır. Buradan hareketle meta etiğin ahlak bilgisinin ne tür bilgi olduğunu, temelini, doğasını ve yapısını' araştırdığını söyleyebiliriz.

Ahlak olgusu insanın olmadığı bir ortamda gerçekleşmez. Etik, ahlak olgusuna kurumsal yaklaşımın yanında, toplumsal anlamda tartışmalı olan ahlaki sorunlara da çözümler üretmeye çalışır.⁴⁶ İşte, etiğin üçüncü türü olan 'Uygulamalı Etik' , toplumda güncel tartışma konusu olan pratik ahlak sorunlarıyla ilgilenir. Diğer bir ifadeyle etik , soyut kavramlara bağlı olarak, onlardan somut bilgiler ortaya koymaya çalışır.

Bu nedenle, etik kuralların belli bir alana ilişkin yazılı ve somut kurallar içermesi beklenir. Bu anlamıyla akademik bir disiplin olarak algılanan etik, soyut etik prensipler ve teorik görüşlerin, örgüt yaşamında ne ölçüde uygulanabileceğini kendisine konu edinmiş ve etiğin bu türü uygulamalı bir disiplin ve çalışma alanı olarak ortaya çıkmıştır. ⁴⁷ Örneğin Siyaset Etiği, Sanat Etiği, Tıp Etiği, Yargı Etiği, Medya Etiği, Kamu Yönetimi Etiği ya da Yönetişsel Etik gibi.

⁴⁵ Cevizci, a.g.e., s.18

⁴⁶ Yazıcı, a.g.e., s.164

⁴⁷ John Donalton, **Key Issues in Business Ethics**, Great Britain, Academic Press, 1989 .

D. Etik ile İlişkili Kavramlar

Etik kavramının iç içe olduğu ve farklılık gösterdiği kavramlar vardır.

1. Ahlak ve Etik

Ahlak⁴⁸ kelimesi, Yunanca karakter anlamına gelen ‘ethos’ kelimesinden, Latince ‘mos’ kelimesinden, Türkçe’de ise Arapça ‘huy’ ve ‘karakter’ anlamına gelen ‘hulk’ kelimesinden türetilmiştir. İnsanın başka canlılarla gerçekleşen ilişkiler toplamı, bu hareketleri yöneten norm, ilke, kural ve değerler bütünü olarak ifade edilmekte, bir kültür çevresi içinde kabul görmüş, belirlenmiş ve tanımlanmış değerler ve amaçlarla, bu amaçlara nasıl ulaşılabileceğini ortaya koyan kurallar veya insan topluluğunun belli bir tarihsel dönem boyunca belli türden inanç, emir, yasak, norm ve değerlere göre düzenlenmiş ve bu düzenlemeye bağlı olarak gelenekleşmiş yaşama biçimi olarak tanımlanmaktadır.⁴⁹ Kısaca bir eylem, öznel, dolaysız bir istemenin sonucu değilse, başkalarının da isteklerini göz önüne alan özneler arası bir geçerlilik kazanıyorsa ahlaki olarak görülmektedir.⁵⁰

Etik, bir sosyal bilim dalı olarak toplum içerisinde oluşmuş adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu sistemin bütününcü inceler⁵¹. Ahlak ise, sosyal realitenin etik niteliklerinin (iyi, refah, adalet) yansıdığı ve yerleştiği bir sosyal bilinç formu, bireylerin gerek birbirlerine, gerekse topluma karşı ödevlerini belirleyen insani davranışları ile bir arada yaşama kurallarına ilişkin standartlar bütünüdür.⁵²

⁴⁸ Cevizci, a.g.e. 3, Coşkun Can Aktan, ‘Toplam Ahlak Felsefesi ve Toplam Ahlak Yönetimi’ http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-araştırmaları/toplam_ahlak/aktan-toplam-ahlak.pdf.2 vd.

⁴⁹ Cevizci, a.g.e. s.3.

⁵⁰ Pieper, a.g.e., s.44.

⁵¹ Coşkun Can Aktan, **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Ankara, Yeni Türkiye, 1999.

⁵² M. Rosenthal ve P. Yudin, **Materyalist Felsefe Sözlüğü**, 4. Baskı, Çev. Enver Aytekin ve Aziz Çalışlar, İstanbul, 1993.

Latince ‘ moral ‘ kelimesinin Türkçe karşılığı olarak adlandırılan ahlak,⁵³ bu anlamda göreceli bir kavram olup, toplumdan topluma, hatta aynı toplum içerisinde yer alan farklı guruplar içerisinde bile farklılık gösterebilir.⁵⁴ Ahlak kavramı içeriği doğrultusunda değişebilmekte, fakat ahlaka duyulan talep hep aynı kalmaktadır. • Bu bakımdan ahlak, ahlakiliğin ifadesi olduğu ve şartlı olanın içinde kayıtsız şartsız olanın gerçekleştirilmesini talep ettiği sürece ahlak olma hakkını taşımakta , yani ahlak, insana özgü özgürlüğün sonlu tarihsel biçimlenişi ve ahlakilik kavramı ile temellendirilmesi ve meşrulaştırılması gereken bir kavram olma özelliğini taşımaktadır.⁵⁵

Etik, her şeyden önce, istenilen, arzu edilen bir yaşamın araştırılması ve anlaşılmasıdır. Daha geniş bir açıyla, etik, bütün etkinlik ve amaçların yerli yerine konulması, neyin yapılacağı ya da yapılamayacağının, neyin isteneceği ya da istenmeyeceğinin bilinmesidir. Biz de etiği bireyin davranışlarına temel teşkil eden, yöne veren ahlak ilkelerinin tümü’ olarak düşünmekteyiz.

Yine ahlaklılık açısından bakılırsa, insanda bu duyguyu oluşturan, manevi yaşama sahip olmasını mümkün kılan şey, aslında insanlarda var

• ‘morals’ kelimesi, latince mos, moris ve mos kelimesinin çoğulu olan mores kelimesinden türetilmiş, sosyolojik olarak ‘mores’ görenek olarak adlandırılan, toplum içerisinde yapılması, uyulması toplumca arzu edilen ve beğenilen hareketlerden çok daha fazla yaptırım gücüne sahip, uyulmadığı veya uygulanmadığı zaman toplumun şiddetle tepki göstermesine neden olan, sosyal olarak cezalandırılan davranış veya normlar şeklinde ifade edilmektedir. Bkz. Erich FROMM : a.g.e. XXXVI.

⁵³ Pieper, a.g.e., s.31.

⁵⁴ Mengüşoğlu, a.g.e. s.14,

• Ahlak, normların içeriği açısından hem gruptan guruba, ülkeden ülkeye, kültürden kültüre farklılaşmakta, ayrıca kültürel, sosyo-ekonomik, siyasal, bilimsek ve diğer gelişmelerin akışında kendisi de değişen insanın bakışı doğrultusunda da değişime uğramaktadır. Bkz. Pieper, a.g.e. s.46.

• Ahlakilik , ahlak bakımından farklıdır, bir ilke kavramını ifade eder. Karakter anlamında, iyi olma isteğidir. Ahlakilik kavramında özgürlük, özgürce sorumluluk ve açıklayabilme sorumluluğu taşıyabilmektir. Bkz. Pieper, a.g.e.,s.47-49.

⁵⁵ Pieper, a.g.e., s.47.

olan duygusallıktır.* İnsan, sevgi, nefret gibi gibi özelliklerle birlikte, başka canlılarda olmayan bir değer duygusuna sahip olacaktır. Ahlaki değerlere önem veren insan, kendisine duygusal ve manevi bir hayat kurmakta, ahlaklılığı meydana getiren şey de insanların bu değerleri taşıma, değeri isteme ve gerçekleştirme çabası veya mücadelesi şeklinde kendini göstermektedir. Bu çabaları, insanı kişi ve ahlak varlığı haline dönüştürmektedir. Bu duygusal boyutu insana, yaratılan veya miras alınan değerlere uygun yaşama, değerlerin taşıyıcısı olma ve belirli ahlaki değerler temeli üzerine kendisine ahlaki bir hayat kurma imkanı da vermektedir.⁵⁶

Etik, bir toplumda alışılan düşüncede ve günlük yaşamda ahlaksızlık, zayıflık gibi olumsuz sıfatlarla nitelendirilen davranış, tutum ve ruh halimizi anlayarak özgürlüğümüzü nasıl gerçekleştireceğimizi anlatan bir açıklayıcı bilgiler toplamıdır. Din ve ahlak sistemleri bize ahlaksızlıklarla nasıl mücadele edeceğimizi öğretirken, Etik, bize onları anlamaya çalışmamızı söylemektedir.⁵⁷

Bir toplumda, farklı inanışlar, etnik, dini kimlikler olması farklı ahlak anlayışlarını ortaya koyabilir. Etik açısından durum çok farklılık arz eder, Etikte ‘ istenilir iyi’ kavramı söz konusudur, ‘ istenilir iyiler’ daha evrenseldir ve genel anlamda kabul görürler .⁵⁸

Toplum içerisinde yaşamakta olan birey, ahlaki hayatı yaşamakta, içinde bulunduğu toplumun ahlaki ilke ve değerlerini faaliyetleri ile cisimleştirmektedir. Hayata geçirdiği değerlerin anlamı üzerinde düşünmeye, ahlaki kavramların gerçekte ne olduklarını ve ne ifade ettiklerini araştırmaya, ahlaklılığın unsurlarını tartışmaya ve başkalarına aktarmaya

* Aristo ve Kant tarafından ortaya konan insanların rasyonel boyutuna ek olarak, Max Scheler ve Nicolai Hartman tarafından belirtilen duygusal boyutları da vardır. Bkz. Cevizci, a.g.e.s.2-3, ayrıca a.g.e. ,s.317-329.

⁵⁶ Cevizci, a.g.e., s.3.

⁵⁷ Moris Fransez, **Spinoza'nın Tao'su: Akıllı İnançtan İnançlı Akla**, Yol Yayınları, 2004, s.132.

⁵⁸ Kemal İnal, “ Sosyalist Etik”, **Gelecek**, C 1/3, Kasım Aralık 1996, s.43.

başladığı zaman, bu durumda ahlaklılık durumundan etik yoluna doğru girmiş demektir. Hayattaki yaşantısı üzerinde düşünen insan, hem hayatın ahlaki boyutunu yaşayıp deneyim kazanmak, hem de yaşadığı ilke ve değerler üzerinde düşünmekte ve iki türlü faaliyette bulunmaktadır.

Böylece toplumda ahlaki eylemlerde bulunan ve ahlaki konular üzerinde düşünen birey, belli bir düşünme tarzı içindedir. Bu gösterdiği düşünme tarzına da ahlak felsefesi veya etik adı verilir.⁵⁹ Neyin iyi neyin kötü olduğunu araştıran ve insan hayatının gerçek amacının ne olması gerektiğini irdeleyen bir felsefe dalı şeklinde tanımlanabilen etiğin temel özelliğinin genel olması, yöntemsel- sistematik doğası ve iddialarını kanıtlamaya yönelik çabası olduğu da söylenebilir.⁶⁰ Ahlak felsefesi olarak tanımlanabilen etik, ahlaki davranışların eleştiri sürecini geliştirmek ve davranışlara yöne vermek hedefine yönelmiş ve bu yüzden de yüzyıllardır felsefenin en önemli konu başlığı olarak devam etmiştir.

Tüm ahlak sistemlerinin temelinde , aynı sorudan kaynaklanan en iyi sorunu vardır, geçmişteki sistemler bu soruya verdikleri cevaba göre birbirlerinden ayrılırlar. En iyi, yani ideal olan, insanın düşünebileceği, her şeyi ona göre belirleyeceği şeylerin en fazlası olarak ifade edilmekte, en iyi olana ulaşmak zor olsa da, bunun sadece bir ideal, yani iyi hakkındaki kavramlara ilişkin bir model, bir fikir olduğu belirtilmektedir. ⁶¹ Ahlak ve ahlaklılık ilişkisi, etiğin ana konusudur, etiğin soruları, günlük yaşam pratiğinin sorun alanındaki ahlaki soruların radikalleştirilerek öne çıkmasıyla gelişmiştir.

Etik, sadece kesin cevaplarla ilgilenmekte, ahlaki temellendirmek isteyen etik, normatif olma iddiasını garanti eden mutlak olana dayanmak durumundadır. Etik, bu mutlak olanı, ahlaklılık ilkesinde özgürlük olarak

⁵⁹ Cevizci,, a.g.e. s. 4, Ayrıca etiği ahlak felsefesi olarak değerlendirmeyen yazarlar için Fransez, a.g.e. s. 132.

⁶⁰ Pieper, a.g.e. , s. 20.

⁶¹ Kant, , a.g.e., s.15 .

görmekte, bir eylemin iyi bir eylem olması için, özgürlüğü amaçlayan bir eylem olmasını şart koşturmaktadır.⁶²

Etik, ahlaki olanla ilişkili olan tüm sorunları çok genel, ilkesel ve soyut olarak tartışmaktadır. Böylece, hangi somut amaçların iyi ve herkes için ulaşılmaya değer olduğunu belirlememekte, daha çok geçerli ölçütleri belirleyerek, bu ölçütlere göre öncelikle hangi amacın iyi amaç olarak kabul edilmesinin bağlayıcı olabileceğini göstermektedir. Kısaca etik, iyi olana değil, bir şeyin iyi olduğu hükmüne nasıl varılacağını göstermektedir.⁶³

Biraz da özgürlük açısından bakılırsa, özgürlük kavram olarak herkesin kendi istediği gibi davranacağı bir keyfiyet olarak algılanmamalıdır. İnsanların ihtiyaç ve dürtülere bağımlı, ama tamamen bunlarla belirlenmemiş bir varlık olarak kendine kurallar koyması , aynı zamanda özgür olduğu için özgürlüğün korunması için kendi koyduğu kurallara uyması ‘ ahlaki özgürlük ‘ olarak tanımlanmaktadır. İnsan, bu özgürlük kurallarına bağlı olduğu ölçüde, kuralların bağlayıcılığına ve böylelikle ahlakın oluşumuna da katkıda bulunmaktadır. Ahlak, bir şekilde önceden belirlenmiş olan norm, kural ve değerlerin soyutlaması olup, buyruklar veya yasaklar şeklinde uyarı ve çağrıda bulunmaktadır. Bu nedenle, tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan ve bu süreç içerisinde insanın özgürlük anlayışına bağlı olarak değişime uğramaktadır.⁶⁴

Bu konu ile ilgili olan temel farklılık, ahlakın bir toplumda insan tutum ve davranışlarına yönelik istekleri ve kabulleri içermesine karşın, etiğin akademik bir alan olmasının önemidir. Etik, kısaca felsefenin bir alt dalı olarak kabul edilmektedir.⁶⁵

⁶² Pieper, a.g.e. s.49-51

⁶³ Pieper, a.g.e. s.28.

⁶⁴ Pieper, a.g.e., s.35-36

⁶⁵ Yaman Örs, “ Etik, Bilimlerdeki Derin Etik ve Felsefenin Etik’i”, **Erdem Atatürk Kültür Merkezi Dergisi, Etik Özel Sayısı**, 15, 44, Ankara : Atatürk Yüksek Kurumu, 2005, s.3.

Diğer tanımlara göre de, ahlak ve ahlaklılığın olgusal ve tarihsel olarak yaşanan bir şey, etiğin de söz konusu pratiğin teorisi olduğu söylenebilir.⁶⁶ Yine aynı şekilde, ahlakın eylemin pratiği olduğu yerde, etiğin eylemin teorisi olduğu, bu doğrultuda, etik ilkelere ve ahlaki davranışlardan söz etmenin daha doğru bir yaklaşım olacağı da söylenebilir.⁶⁷

2 . Değer ve Etik

İnsanlar, hayatı boyunca etrafında gerçekleşen her türlü olaya karşı tavır alırlar. Bu tavır, bir değer duygusundan hareketle ortaya çıkmaktadır. Değerler belirli bir davranış tarzı ya da varoluş durumunun , zıt bir davranış tarzı ya da varoluş durumuna karşı kişisel ya da toplumsal olarak tercih edilip edilmediği hakkındaki temel inançları temsil eder. Değer sistemleri, kişinin değerlerinin önemlerini belirtir, her bireyin değerleri vardır ve önemli olduğunu düşündüğü her olgu tutum ve davranışlarını etkiler.⁶⁸

Yine farklı bir şekilde anlatılırsa, bireylerin yaşamındaki farklı öğelere yüklediği önem,⁶⁹ bir şeyin arzu edilebilir veya edilemez olduğu hakkındaki inanç⁷⁰, bir şeyin önemini saptamaya yarayan soyut ölçü, bir şeyin karşılığı, kıymet, yüksek ve yararlı nitelik, toplumsal açıdan bakıldığında ise çeşitli olay ve olgular karşısında gösterilen tepki ve fikir birliği şeklinde ifade edilmektedir.⁷¹

⁶⁶ Cevizci, a.g.e., s.5

⁶⁷ R. Billington, **Felsefeyi Yaşamak, Ahlak Düşüncesine Giriş**, Çeviren. Abdullah YILMAZ, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1997, s.45.

⁶⁸ Stephen P. Robbins. Örgütsel Davranışın Temelleri, Cev. Sevgi A. Öztürk, Etam Basın yayın, 1994 , s.12-13.

⁶⁹ İnayet Pehlivan Aydın ,**Yönetmel Mesleki ve Örgütsel Etik**, 3. Baskı, Pegema Yayıncılık, 2002 s.13.

⁷⁰ Ethem Başaran, **Örgütsel Davranış**, Ankara : Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Yayınları No. 108, 1982, s.112, Ethem Başaran, **Örgütsel Davranış, İnsanın Üretim Gücü**, Gül Yayınevi , 1991 Ankara, s.242- 243 .

⁷¹ Aytaç Yalman, a.g.e., s.1.

Farklı bir anlatımla da, her türlü amaç, ilişki ve çıkar, tutku, ideal, güç, iktidar, sevgi ve nefret duyguları ile inanma ve inkar, dostluk, sadakat ve doğruluk bir değer ifade eder ve bir değere dayanır.⁷² Böylece, bireylerin geliştirdiği tek değerden değil, değerlerden söz edilir.⁷³

Yönetimler, hem kendini daha güçlü kılmak, hem de çalışanları daha aktif çalıştırmak için değerlere dayanma ihtiyacı duyarlar. Çalışanların işlem ve eylemlerini nitelendirmeye, değerlendirmeye, yargılamaya yarayan ölçütlerin kaynağı olan değerler, örgütün bağlı olduğu toplumun töresel, dinsel ve işlevsel sistemlerinin geliştirdiği inançlarda kaynağını bulur.⁷⁴

3. Hukuk ve Etik

Etik ve hukuk arasındaki ilişkiye felsefi ve ideal anlamda bakıldığı zaman, 'adalet' kavramının ahlaktaki 'iyi' kavramıyla olan ilişkisi sebebiyle, her ikisinin de iyi olana ulaşmak amacıyla olması, hukuk ile etik arasında bir bağlantı olduğunu gösterir.

Ahlak felsefesi, modern toplumda yerini geniş ölçüde hukuka ve hukuk felsefesine bırakmıştır. Hegel⁷⁵ özellikle sunucu oluşturan koşulların dikkate alınmasını önermektedir. Sağlıklı bir hukuk sisteminin varlığı, yasa koyucularla bu yasalara uymakla yükümlü olanlar arasında bir uzlaşmanın ve kabulün bulunmasını gerektirir, ayrıca bir hukuk sisteminin istikrarı genellikle, zorun yalnızca çok az durumda gerekmesine, yasaya uymakla yükümlü olanların çoğunun bir şekilde öyle olmalı duygusuyla boyun eğmelerine bağlılık şeklinde görünmektedir.⁷⁶

⁷² İsmail Kılıçoğlu., **Ahlak ve Hukuk İlişkisi**, İstanbul, Marmara Üniversitesi, İFAV Yayını, 1988.

⁷³ İnayet Pehlivan Aydın, a.g.e., s.13-15.

⁷⁴ Ethem Başaran, **Örgütsel Davranış**, Feryal Matbaası, 2000, Ankara, s.112-113.

⁷⁵ G.W.F Hegel, **Hukuk Felsefesinin Prensipleri**, Çeviren Cenap Karakaya, İstanbul : Sosyal Yayınları, 1991, s.7.

⁷⁶ R. Poople, **Ahlak ve Modernlik**, Çeviren Mehmet Küçük, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1993, s.25.

Etik ve hukuk benzerlikler göstermekle birlikte, aynı şey değildir. Yasalar ve etik karşılaştırıldığında görebileceğimiz gibi, yasaların suç saydığı eylemlerin büyük çoğunluğu da etik açıdan yanlıştır. Temel fark, yaptırım biçiminden kaynaklanır. Hukuk, ceza işleyenlere maddi yaptırımda bulunur, etik konusunda ise yaptırım vicdanidir.

Hukukun amacı, adaleti gerçekleştirmektir. Etiğin amacı ise, iyiyi gerçekleştirmek ve iyiye doğru ulaşmaktır. İnsanlık tarihi boyunca, temel etik değerlerin bir çoğu zaman içerisinde, hukuki kurallar haline gelmiştir. Kanunlar, genelde yapılmaması gereken insan eylem ve davranışlarını belirlemiş ve sıralamıştır. İnsan eylem ve davranışlarının ahlaki ölçüleri, zaman içerisinde hukuksal normlar haline dönüşmüştür.

Etik ve hukuk arasındaki benzerlikler şunlardır : ⁷⁷

- Hukuk kuralları, insanların davranış ve eylemlerini düzenler ve bunlara bazı sınırlamalar getirir. Hukuk kurallarının yaptırımları vardır. Etik kuralları da insan davranış ve eylemlerini sınırlandırır, ancak hukuk kurallarından farklı olarak etik kurallarının resmi bir yaptırımı olmayabilir. Fakat son zamanlarda etik ilkelerle ilgili çeşitli yaptırımlar ortaya çıkmıştır.
- Hukuk kuralları yazılıdır. Etik kuralları ise genelde yazılı değildir. Fakat bu ayrım gün geçtikçe azalmaktadır, etik davranış ilkeleri de yazılı hale gelmektedir.
- Hukuk kurallarının amacı, insan eylem ve davranışları sonucunda başka insanların zarar görmesini engellemeye yöneliktir. Etik kurallarda ise genelde kişi ve kuruluşların kendi kendilerini kontrol etmeye yöneliktir. Oto kontrol

⁷⁷ Coşkun Can Aktan, **Ahlak ve Ahlak Felsefesi**, 1999.

mekanizmaları giderek kurumsal kontrol mekanizmalarına dönüşmektedir.

- Hukuk kuralları devlet tarafından oluşturulur. Etik kuralları ise, devletin yanında diğer organizasyonlar (Sivil Toplum Örgütleri gibi) tarafından da oluşturulabilir.
- Hukuk kuralları, resmi etik kuralları olarak da kabul edilebilir. Etik ise, genelde resmi olmayan kurallardır. Yani hukuk resmi, etik ise resmi olmayan kuralları bütünüdür.

Hukuk bilimi, insan eylemlerini yasalara uygunluk açısından denetler. Hukuk kuralları, temelde ahlak ilkelerine dayanır. Etik kurallardan türetilen ya da onlara uygun düşen meşru normlar olmadan, hukuk kuralları ‘iyi’ yasalar olamazlar ve yasanın en üstün olmasını sağlayamazlar.⁷⁸ Çünkü hukuka uygun bir davranış, aynı zamanda ahlakın da istemidir. Zaten pratikte de ‘adalet’, ‘ödev’, ‘yükümlülük’ , ‘hak; gibi kavramlar hem ahlak hem de hukuk alanında yer almaktadır.

Bireyin, toplumun diğer üyelerine karşı ödevlerini gösteren nesnel ya da toplumsal ahlak kuralları, yazılı olmadığı için, biçimsel bakımdan hukuktan farklı olsa da ahlakla hukukun örtüştüğü ve bazen özdeşleştiği durumlar da vardır. Bu nedenle, toplumun genel ahlak anlayışına ve kamu vicdanına uygun düşmeyen hukuk düzenlemeleri kendilerinden beklenen sosyal işlevi yerine getiremeyeceği için uzun ömürlü olamazlar.

Hukuk ile ahlak arasındaki bu birliğe rağmen, ikisi arasında bir ayırım yapmak da zorunludur. Bu zorunluluğun temelince çeşitli sebepler vardır : ilki, hukukun dışa, düşüncenin dış görünümü olan davranışlara yönelik olmasına rağmen, ahlakın içe, iç düşünceye yönelik olmasıdır.

⁷⁸ Harun Tepe, **Etik ve Meslek Etikleri**, Türkiye Felsefe Kurumu,2000, s.140-141

Bu anlamda, hukuk ve ahlakın insan eylemlerinin değişik yönleriyle ilgilendiğini ve ideal açıdan bunun aksini savunmak mümkün gibi görünse de hukuka uygun bir davranışın ahlaka uygun olmasının zorunlu olmadığı ileri sürülebilir. ⁷⁹Etik/ ahlak ve hukuk ayrımını zorunlu kılan ikinci neden, ahlakın otonom olması, yürürlük kaynağının içte bulunması ve buna paralel olarak sorumlu olunan otoritenin içte olması, buna karşın hukukun heteronom olması ve yürürlük kaynağı ve sorumlu olunan otoritenin dışta (devlet) olmasıdır.

Etik / ahlak ve hukuk ayrımını zorunlu kılan üçüncü neden ise , hukuk normunun daha belirgin ve sade olmasına rağmen, ahlakın temelde bireysel ve kişiden kişiye, toplumdan topluma değişen bir nitelik taşıması ve hukuka oranla daha karmaşık bir yapıda bulunmasıdır. ⁸⁰

Hukuk normları ahlaki normlar değildir, ancak demokratik bir hukuk düzeni herkes tarafından kabul edilebilir olgular olan özgürlük, adalet ve eşitlik gibi ahlaki öncüllere dayanır. Dolayısıyla hukuk normları ahlakiliğin dolaylı bir ifadesidir.

Etik ya da ahlaki kurallarla hukuk kurallarının örtüşmesi kimi konularda oldukça belirgindir. Örneğin, adam öldürme, hırsızlık, sahtecilik, dolandırıcılık, rüşvet alıp verme gibi ahlaki açıdan kötü eylemler hukukun da yasakladığı ve suç sayarak cezalandırdığı eylemlerdir. ⁸¹ Buna karşılık ahlak kuralları, yazılı olmama ve kural koyucunun devlet değil, bireyler olması bakımından hukuktan ayrılır. ⁸²

⁷⁹ Kılıçoğlu, 1988 ,s. 360

⁸⁰ Kılıçoğlu, 1988 , s.374

⁸¹ Adnan Güriz, **Hukuk Felsefesi**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1985 s.13- 15

⁸² Ömer Bozkurt , T.Ergun ve S.Sezen, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 2000 , s.20

4. Kamu Yönetimi Etiği

Kamu görevlilerinin istenilen davranışlara uymaması gibi durumlarda, yasalar çerçevesinde soruşturma, disiplin gibi yaptırımlara başvurulur. Temel etik değerler dizisi ve davranış kuralları gibi etik altyapısı genelde mevzuata dahil edilmiştir. Temel değerlerin ihlal edilmesi durumunda ise cezai yaptırımlar uygulanır. Örnek olarak, OECD ülkelerinde, kamu görevlilerinin etkin karışıkları yolsuzluk gibi durumlarda ceza kanunları uygulanmaktadır. Ayrıca, doğrudan veya dolaylı olarak karışılan yolsuzluklar da ceza kanunlarına girmektedir. Karar vermede tarafsızlık kamuoyunun güvenine sahip olmak Kamu Yönetiminin en temel değerlerinden biri haline gelmiştir.⁸³

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, hukuk sistemine ve devlete olan güveni azaltmaktadır. Böyle bir durumda, bireyler, kuralları tanımamaktadır.

Kamu yönetiminde etiğin en önemli özelliklerinden birisi, sosyal sorumluluk bilincini içermesidir. Bu durumda, topluma karşı sorumluluk gerekir. Kamu görevlileri, topluma karşı sorumluluk bilinci içerisinde görevlerini gerçekleştirirler. Etik bilincinin devlet yönetiminde var olması, bir siyasal sistemin iyi işleyişinin de göstergesidir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi sistemlerinin gelişmesini sağlamak için etik standartların yerleşmiş olması gerekir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, ülkenin kalkınmasına da olumsuz etkilerde bulunacaktır. Kamu yönetiminin görevlerini verimli olarak yapabilmesi için, etik davranış ilkelerine bağlılık gerekir. Etik dışı faaliyetlerin

⁸³ OECD, **Devlet ve Birey Arasındaki Güven İlişkisi**, OECD ülkelerinde Alınan Etik Altyapı Önlemleri, 2000.

yaygın olduğu bir bürokraside, kalkınma engellenebilir.⁸⁴ Bürokrasinin etkisizliği ve verimsizliği, kamu görevlilerinin motivasyonlarını azaltır, kamu hizmetinin kalitesini düşürür. Kamu hizmeti yeterince kaliteli değilse, ülkede siyasal sistem aksamaya başlar ve kamu yararının sağlanması da tehlikeye girer.

Kamu yatırımlarındaki etik dışı faaliyetler, büyümeyi olumsuz yönde etkiler. Belirli bir proje, yapılan analizlerin sonucuna göre değil, bazı çıkar guruplarının ve kamu görevlisinin çıkarına hizmet edecek şekilde onaylandığında, yatırımların verimliliği de etkilenir. Bu da sonuçta büyüme oranını etkiler. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler mevcutsa, altyapı ve hizmetler için ayrılan kamu kaynakları da etkin şekilde kullanılamaz. Bu durumda, altyapı ve hizmetlerin kalitesi de düşük olacaktır.

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların yerli ve yabancı yatırımcıların yatırım kararları üzerinde ciddi olarak etkileri vardır. Etik dışı davranışların olduğu yerde, yolsuzluk da olacaktır. Yatırımcılar, etik dışı faaliyetlerin çok olduğu ülkelerde yatırım yapmak istemez.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin olduğu ülkelerde, bürokratik işlemler yavaştır, her türlü işlem daha yavaş ilerler. Etik dışı faaliyetler, devlete olan güveni olumsuz yönde etkiler, sosyal ve ekonomik kurumların verimli bir şekilde çalışmasını engeller, kaynak dağılımını olumsuz yönde etkiler.

II. YÖNETİM ETİĞİ

Kamu Yönetimi literatüründe iş ahlakı, örgüt kültürü, kamu yönetimi ahlakı, yönetsel ahlak gibi kavramlarla ifade edilen yönetsel etik, göreceli bir kavram olan ahlakın, belli bir örgüt içerisinde, o örgüt tarafından

⁸⁴ Mark Robinson, **Corruption and Development: An Introduction**, in Mark Robinson Ed. *Corruption and Development*, 1998, s. 1-15

belirlenmiş kurallarla beslenerek, ortaya çıkmış biçimdir.⁸⁵ Yönetmel ahlak, örgüt kültürü olmadan daha önce de vardır, bu durumuyla ahlak, genel, evrensel,dinsel veya toplumsal olarak insanları hayatını şekillendirmekte veya etkilemektedir.

İnsanların gerek birbirlerine, gerekse topluma karşı ödevlerini belirleyen değerler ile, bir arada yaşama kurallarının tamamı olan ahlakın, etkilendiği nesneye göre çeşitliliğinden söz edilebilir. Ahlak, inanç sistemlerinden etkilenecek dinsel yönü ortaya çıkarmakta, kamu yönetimi örgütlerine yansıyarak ise yönetmel etik olgusunu ortaya çıkarmaktadır.⁸⁶

Yönetmel etik ile anlaşılması gereken, iyi ve kötülerden oluşan, bütün örgütsel kültür oluşumlarıdır. Bu anlamda yönetmel etiğın pozitif ve negatif yönleri vardır.⁸⁷ Yönetmel etiğe pozitif yönünden bakarsak, genel ahlak anlayışındaki pozitif ve iyi yönlerin örgütsel amaçlara ve örgüt kültürüne yansımasıdır. Pozitif açıdan yönetmel etik anlayışı, dürüst bir bireyin, bir örgüte katıldığı ve bütünün bir parçası haline geldiği görüntüsüdür. Kamu çalışanlarının üstlendikleri görevleri etkin ve zamanında yapmaları, aldıkları ücreti hak edecek şekilde çalışması astlarına ve üstlerine sorumlu bir şekilde davranması olarak değeriendirebiliriz.

Yönetmel etiğın, negatif bir yönü de vardır. Toplumdaki yaygın ahlak anlayışı içerisindeki yanlış ve kötü yönler gibi, örgütlerde de negatif bir yön ortaya çıkabilmektedir. Yönetmel etiğın örgüt ortamındaki negatif görüntüsü, kamu çalışanlarının kişisel fayda veya statü sağlamak amacıyla, standart olarak yapması gereken görevlerini aksatmalarıdır. Farklı toplumlarda farklı şekillerde ortaya çıkabilen yönetmel yozlaşma örnekleri, Türk hukuk

⁸⁵ Kamil Ufuk Bilgin, “ Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, I. Cilt**, Ankara , TODAİE Yayınları, 1995.

⁸⁶ Raci Kılavuz, **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorum Alanı Olarak Yozlaşma**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003.

⁸⁷ Kamil Ufuk Bilgin , “ Kamu Yönetiminde Yönetmel Etiğın Yönetim Ölçeğinde Değeriendirilmesi, “ **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Ankara TODAİE Yayınları, 1997.

sisteminde ise rüşvet, yolsuzluk, irtikap, ihtilas, zimmete para geçirme ve resmi evrakta sahtecilik gibi birçok olumsuz örnek şeklinde yer almaktadır.

Kamu yönetiminin sistem olarak çürümesinin göstergesi olan bu uygulamalar, bazı görüşlere göre, toplumsal ahlaktaki olumsuz bazı sosyal değişmelerin yönetime yansımalarıdır.⁸⁸ Toplumun ana unsuru olan insan kaynağının, tüm örgüt yapılarına hayat vermektedir. İnsan davranışlarının toplumsal anlamda negatif özellikler göstermesi, örgüt kapsamında da olumsuzlukların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

III.YÖNETİM ETİĞİ İLKELERİ

Etik ilkeler, iyi ve kötü unsurları birbirinden ayırmaya yarayan, karmaşık insan ve toplum ilişkilerinden ortaya çıkan unsurlardır. Her meslek gurubu için ortak olan, ancak yönetimde de uyulması gereken yönetim etiği ilkeleri aşağıdaki gibidir ⁸⁹:

A. Eşitlik

Adalet, eşit toplumsal şartlar ve imkanlar temelinde, tüm insanların özgürce ve çok yönlü olarak gelişmesini, herkese temel eşit hak ve ödevler tanınmasını, kişinin erdemlerinin toplumca ve toplumun tüm üyelerince güvence altına alınmasını öngören bir etik ve hukuk ilkesi olarak tanımlanmaktadır. ⁹⁰ Genel olarak eşitler arasındaki eşitliği, örgütsel açıdan ise çalışanların örgüte katkıları oranında haklarını, kurallarını aykırılıkları oranında cezalandırılmalarını öngörmektedir.⁹¹

Eşitlik ise, yararların , sıkıntıların, hizmetlerin dağıtılmasında uygulanacak sınırların belirlenmesini içeren, dürüstlük ve adalet kavramları ile bütünleşmiş bir ilke olma özelliğini taşımaktadır. ⁹²

⁸⁸ M. Mukadder Yakupoğlu, **Ahlak Ve Şiddet**, Göçebe Yayınları, İstanbul, 1997.

⁸⁹ Tülay Baydar, “ Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi** ,2005/ 449, Aralık 2005.

⁹⁰ Aziz Çalışlar , **Ansiklopedik Kültür Sözlüğü**, İstanbul : Altın Kitaplar, 1983, s. 9.

⁹¹ İ. Ethem Başaran , **Yönetimde İnsan İlişkileri**, Ankara : Gül Yayınevi, 1992 , s.105.

⁹² İnayet Pehlivan Aydın, a.g.e., s. 48

B. Açıklık

Kamu yönetiminin geleneksel özelliklerinden birisinin yönetimde gizlilik, bilgi ve belgeleri paylaşmada isteksizlik olduğu bilinmektedir. Weber çok önceden bürokrasilerin bu eğilimini keşfetmiş ve bütün bürokrasilerin, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalıştığını, bürokratik yönetimin her zaman için “gizli oturumlar” yönetimi olmak eğiliminin bulunduğunu ve bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterdiğini ifade etmiştir⁹³

Ancak, başta iletişim ve haberleşme olmak üzere, teknolojinin gelişmesi, bilgi toplumu olan günümüzde bilginin stratejik bir konuma ulaşması, halkın eğitim seviyesinin yükselmesi sonucu, Weberyen bürokrasi anlayışına yönelik eleştiriler artmıştır. Kamu yönetiminde kapalı ve hiyerarşik bir yönetim şeklinden, katılımcı ve şeffaf bir düzene geçiş zorunlu olmuştur.

Kavramsal olarak değerlendirildiğinde gizlilik, bilgi ve belgeler , verilerin açıklanmamasını ifade ederken, açıklık kavramı, saklanan şeylerin bilinmesini anlatmak için kullanılır. Yönetim biliminde açıklık, ‘ idari açıklık, ‘ yönetimde şeffaflık gibi kavramlarla açıklanmaktadır.⁹⁴

Tüm yaşam ve bireylerin gerçekler üzerine kurulmasını gerektiren doğruluk, gerçeklerin bireyin kendi duygu, düşünce, inanç ve yararları doğrultusunda değiştirilmemesini gerektirmekte ve ahlaklı davranışın temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir.⁹⁵

Kamu yönetiminde gizlilikten uzaklaşılması ve yönetimin işleyişini iyileştirmek, halkla ilişkileri yumuşatmak, yönetime demokratik bir nitelik

⁹³ Max Weber, **Sosyoloji Yazıları**, çev. Taha Parla, 5. baskı, İletişim yayımları, İstanbul, 2003.

⁹⁴ Musa Eken, “ Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı ‘, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 2, 1994 , s.26 ve 39.

⁹⁵ İnayet Pehlivan Aydın, a.g.e., s.50.

kazandırmak amacına dönük olarak açıklık ihtiyacının belirmesi, biri devletin müdahaleci politikalarındaki artış, diğeri eğitim ve kültür düzeyindeki değişimler olmak üzere başlıca iki nedene dayandırılmaktadır. Ayrıca, yönetimde gizliliğin , kamu görevlilerinin tutum ve davranışları ile geleneklerinden ziyade, yasal düzenlemelerden kaynaklandığı ifade edilmektedir.⁹⁶

Yönetimde açıklık düşüncesi ev uygulamaları, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren hızla gelişmeye başlamıştır. Eğitim düzeyi ve teknolojik alanda yaşanan gelişmelerle birlikte,yönetimde açıklık anlayışı gelişmeye başlamış, kamu yönetiminin halka karşı sorumlu olması ve hesap vermesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu durum, hem kamusal hem de bireysel güvenlik açısından bir ihtiyaç olarak nitelenen gizlilik anlayışından uzaklaşılması, halkın yönetimi denetlediği ve hesap sorabilmekle birlikte, bilgi edinme hakkının da doğmasına sebep olmuştur. Bu konuda, A.B.D., İsveç gibi ülkeler belirli bir düzeye ulaşmışlar, fakat gelişmekte olan ülkelerde istenen düzeye ulaşıldığını söylemek zordur.⁹⁷ Gelişmekte olan ülkelerde uygulamaya ilişkin temel sorun, bu ülkeler için yönetimde açıklığın uluslararası kuruluşlar tarafından adeta bir şart olarak öne sürülmesidir. Farklı yönetim kültürlerine ve sosyo-ekonomik gelişme düzeylerine sahip olan ülkelerde yönetimde açıklık uygulamalarının önemi ancak geniş zamanda ve tecrübelerle birlikte kazanılmaktadır.

C.Tarafsızlık

Tarafsızlık, insanın bireyleri veya nesneleri oldukları gibi görebilme ve bu görüntüyü bireysel istek ve korkuları ile oluşturduğu görüntülerden ayırabilme yetisidir.⁹⁸

⁹⁶ Musa Eken, a.g.m., s.43-52 ve 41-43.

⁹⁷ Musa Eken, a.g.m., 1994, s.25

⁹⁸ İnayet Pehlivan Aydın, a.g.e., 50.

Bir kamu görevlisi olarak yöneticilerin, vatandaşlara veya astlarıyla olan ilişkilerinde yansız davranmak ve hizmet sunmak yükümlülüğü bulunmaktadır. Yöneticilerin astlarına karşı taraflı davranması, çalışanların yöneticileriyle olan ilişkilerinde kapalı bir tavır almalarına ve adalet ve güven duygularının zedelenmesine neden olabilir.⁹⁹

D.Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik veya hesap verme sorumluluğu kavramı daha çok mali açıdan öne çıksa da, özende etik bir içeriği barındırmaktadır. Avustralya, İngiltere, Kanada gibi ülkelerde etik davranış ilkeleri arasında ağırlıklı yerini korumaktadır. Ülkemizde, Kamu Görevlileri Etik Etik Kurulu Kurulması hakkındaki kanunda , hesap verebilirlik şeklinde ifade edilen ilke, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkındaki Yönetmelikte 'yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ' olarak yer almıştır.¹⁰⁰

Yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü ve yöneticilere eylemlerinin hesabını verme yükümlülüğü getiren modern yönetim anlayışına göre ise, hesap verme sorumluluğu, kendilerine yetki verenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme, raporlama sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır.

Eylemlerinden dolayı rapor vermesi gereken kurum veya kişi, iyi performansından dolayı ödüllendirilir veya yetersiz performansının sonuçlarına katlanır. Böylece hesap verebilirlik , başarı ve hizmeti göstermenin bir fırsatı olarak kabul edilmekte ve sonuç odaklı ve şeffaf bir yönetim kültürünün yaratılmasında ve geniş anlamıyla hükümetler ve vatandaşlar arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde olumlu bir itici güç olarak değerlendirilmektedir.

⁹⁹ İnayet Pehlivan Aydın, a.g.e., 51.

¹⁰⁰ Erdoğan Kesim, 'Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik; Hesap Verme Sorumluluğu', **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, 2005, s.269- 270.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

I. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

Günümüzde Kamu Yönetimi Etiği ve Yönetim Etiği kavramları, İngilizce'deki 'Administrative Ethics' kavramına karşılık birbirleri ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Kamu Yönetimi literatüründe 'iş ahlakı', 'örgüt kültürü', 'kamu yönetimi ahlakı', 'yönetimsel ahlak' gibi kavramlarla ifade edilen kamu yönetimi etiği, göreceli bir kavram olan ahlakın belli bir kamu örgütü içerisinde, o örgütçe belirlenmiş kurallarla beslenerek ortaya çıkmış biçimidir.¹⁰¹

1980 ve 1990'lı yıllar, batı dünyasında, yönetim reformu çalışmalarında bir devrim olarak kabul edilmektedir. Reformların yapılması veya reformlara ihtiyaç duyulmasının temel nedenleri ise ekonomik sebeplere dayanmaktadır.¹⁰²

Genel olarak tüm dünyada siyasal, yönetimsel ve sosyal kurumlarda giderek artan bir yozlaşma ve etik kirlenme dikkat çekmektedir.¹⁰³ Türkiye'de de yolsuzlukla mücadele çabaları, toplumda giderek artan bir etik bilinci oluşmasına yol açmıştır. Kötü yönetim sonucunda oluşan olumsuz olaylar sonucunda, devlete duyulan güven sorun haline gelmiş, ayrıca sürdürülebilir istikrar ve refah toplumu arzusu da hükümetleri etik değerler ve davranışlar konusunda yaklaşımlarını gözden geçirmek zorunda

¹⁰¹ Kamil Ufuk Bilgin, **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, TODAİE Yayınları, 1997, s.2.

¹⁰² Tülay Baydar, “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları”, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Master Tezi, 2004, s.36.” Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış “, **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Aralık 2005, s.48.

¹⁰³ Raci Kılavuz, “Yönetimsel Etik ve Halkın Yönetimsel Etik Oluşumuna Etkileri”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, cilt 26,sayı 2 ,2002, s. 255.

bırakmıştır. Ahlaki değerlerde yaşanan çöküntünün toplum üzerinde yaşattığı baskı, Türkiye’de de etik değerlerin ve normların başta siyaset olmak üzere,tüm kurumlarda uygulanmasının zorunlu olduğunu da ortaya çıkarmıştır.¹⁰⁴

Yine benzer bir şekilde, yönetim etiği, örgüt kararlarının verilmesinde tutarlı, tarafsız ve gerçeklere dayalı olmayı, bireylerin varlık ve bütünlüğüne saygıyı, herkes için en iyi olacak eylemlerin seçilmesini ve eylemlerde adalet, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, sorumluluk, saygı, açıklık, hoşgörü vb evrensel değerleri temel almayı sağlayan, yöneticilere eylemlerinde yol gösteren davranış ilkeleri olarak da tanımlanabilir.¹⁰⁵

Kamu yönetiminin varlık sebebi o ülkenin vatandaşları, hizmet amacı ise sunulacak hizmetlerle vatandaşlarının refahının artırılmasıdır. Vatandaşlar kamu hizmetlerinin alıcısı olduğu için devamlı olarak yönetim uygulamaları ile karşılaşmaktadır. Böylece vatandaşlar direkt olarak belli bir süreç dahilinde etik oluşumuna katkıda bulunur. Uygulamalı bir alan olan yönetim etiği, kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki etkileşim sürecinde kamu gücünün kötüye kullanımına karşı önemli bir denge unsuru görevini de görmektedir.¹⁰⁶

Kamu etiği , kamu yararı ile bireysel çıkarlar arasında tercih yaparken doğru kararları verebilmektir. Etik bir kamu yönetimi, dürüst kamu yöneticileri ile sağlanabilir, bu yöneticilerin yaptıkları görevler kapsamında ne gibi karar ve davranışların kamu yararına uygun olacağı çok iyi anlaşılmalıdır. Bu durum, saydamlık, bilgi edinme hakkı, ifade özgürlüğü, alınan kararların doğruluğu ve ne ölçüde kamu yararına olduğu hakkında bir yargıya varabilmek için de şarttır. Aynı zamanda, etik değerlerin benimsetilmesi ve iyi yönetişimin oluşturulması için de hukuk sisteminin

¹⁰⁴ Sabih Tansal, “Kamuda Etik “, **Görüş Dergisi**, Aralık 2003 .

¹⁰⁵ İnayet Pehlivan Aydın, **Yönetmel Mesleki ve Örgütsel Etik**, 3. Baskı, Ankara :,Pegem A Yayıncılık, 2002 ,s.4.

¹⁰⁶ Kılavuz, a.g.m. ,s. 255.

sağlıklı olarak işlemesi gerekir. Etik değerler ile birlikte oluşan iyi yönetim için katılım, eşitlik, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi kavramların da varlığına ihtiyaç vardır. Bu bize bir uzun dönemli süreç , anlayış ve yaklaşım değişikliği fikrini verir.¹⁰⁷ Fakat Türkiye 'de yapılan bir araştırma “ uzun dönemli çıkarların gözetimi ile aktif katılımın gerekliliğinin “ gerek merkezi, gerekse yerel yönetimler tarafından önemli olarak algılanmadığını, siyasetin kendine özgü ve kişiselleşmiş ‘ patronaj’ ilişkileri çerçevesinde yapıldığını, vatandaşların da bu sistemle uyum içerisinde olduklarını göstermiştir.¹⁰⁸

Genel anlamda toplumsal bir ahlak anlayışından bahsederken akla sadece iyi şeyler gelmiyorsa, kamu yönetimi ahlakı için de bu olumsuzluk söz konusudur. Kamu Yönetimi Etiği ile anlaşılması gereken, iyi ve kötülerden oluşan bütün örgütsel kültür oluşumlarıdır. Yani, pozitif ve negatif anlamları vardır.¹⁰⁹ Kamu yönetimi etiğinin pozitif anlamı genel ahlak anlayışındaki iyilerin ve pozitif yönlerin örgütsel amaçlara ve örgüt kültürüne yansımalarıdır. Aslında olması istenen, faydalı ve doğru olan Kamu yönetimi etiği anlayışı, pozitif ahlaka göre yapılanlardır. Pozitif anlamıyla kamu yönetimi etiği, yaygın ahlak anlayışının hakim olduğu dürüst bir bireyin bir örgüte katıldığı zamanki görüntüsüdür. Kamu personelinin aldığı ücreti hak etmek için emeğini ortaya koyması, görevlerini etkin ve zamanında yapması olarak değerlendirilebilir. Negatif anlamdaki kamu yönetimi etiği ise, örgütün veya kamu kuruluşunun hukuki zeminlerce belirlenmiş örgütsel amaçlarına ters düşecek davranışlarda bulunarak, kuruluşu verimsiz ve etkisiz hale getirmesidir.

Kamu Yönetimi Etiğinin örgüt ortamındaki olumsuz görünümü, kamu personelinin bireysel yarar ya da statü sağlamak için, standart görevlerini aksatmalarıdır. Bu tür yozlaşma örnekleri, Türk Kamu Yönetimi siteminde

¹⁰⁷ Tansal, a.g.m., s.12-13.

¹⁰⁸ Fikret Adaman ,Ali Çarkoğlu, ” Halk Kime Güveniyor?”, **Görüş Dergisi**, s.Kasım 2000, s.40-46.

¹⁰⁹ Bilgin, a.g.m., s.2.

rüşvet, yolsuzluk, irtikap, ihtilas, zimmete para geçirme, resmi evrakta sahtecilik vb. biçiminde görülmektedir.

Kaliteli ve verimli bir kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi için yönetim etiği anlayışının yaratılmasında, dikkate alınması gereken prensipler şu şekilde sıralanabilir :¹¹⁰

1. Kamu hizmetlerinde etik standartların açık ve anlaşılır olması,
2. Etik kuralların yasal düzenlemelerle çelişki içinde bulunmaması,
3. Kamu görevlileri için etik kılavuz ve danışmanlık mekanizmaları oluşturulması,
4. Kamu görevlilerinin kendilerine karşı yapılan haksız eylemlere karşı hak ve yükümlülüklerini bilmesi,
5. Siyasilerin etik altyapıya katkısının, kamu çalışanlarının etik yönetimini güçlendirmeye yönelik olmasının sağlanması,
6. Karar alma süreçlerinin şeffaf olması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi,
7. Kamu ve özel sektör arasındaki ilişkinin açık olması,
8. Yöneticilerin etik işlemleri geliştirmesi ve bu konuda örnek olması,
9. Yönetim sisteminin bozulmalarla mücadele edebilir kılınması,
10. Kamu hizmetlerine uygun bir sorumluluk mekanizması kurulması,
11. Kamu hizmeti şartları ve insan kaynakları yönetiminin etik davranışları ilerletmesi,
12. Yönetim karar, politika ve uygulamalarının etik davranışları ilerletmeye yönelik olmasıdır.

¹¹⁰ Namık Kemal Öztürk, “ Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerler ve Farklılıklar”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 32, sayı 2, 1999, s.16-26, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, “ Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite : Etiksel Bir Bakış “, **Türk İdare Dergisi**, yıl 72, sayı 426, Mart 2000, s.157-161.

A. İyi Yönetişim Bağlamında Etik

“ Kamu yönetimi, davranışın önceden belirlenmiş ve rasyonel olduğuna dair varsayımlar içeren nesnel bir hukuk bilimidir, hukukilik ve etik kaygılarla yönlendirilir, yöneticiler, kendilerine söyleneni yapar. Yönetim ise, hedef saptama, insan yönetme, amaç ve kaynaklar arasında uyum sağlama, uzlaşma arama, piyasanın dalgalı ve değişken ortamına tepki verme ve kar fırsatı arama sanatıdır. “¹¹¹

İyi yönetişimin sağlanması, kamuda etik dışı davranışların ve yolsuzluğun önlenmesinin öncelikli şartıdır. Merkezi otoriteye bağlı olan uygulama süreçlerini içeren “ yönetim “ kavramından farklı olarak, “ yönetişim kavramı vatandaşların ve yönetimin çıkarlarının birleştiği, hak ve sorumlulukların hayata geçirildiği mekanizmaları, kurumları ve süreçleri kapsar, tüm tarafların öznel beklentilerinin tatmin edildiği bir başarıyı ifade eder. ¹¹²

İyi yönetişim, hükümetlerin alacakları kararların vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve siyasi kadroların geniş katılımı ile ortak olarak alındığı ve uygulamaların izlenerek denetlenebildiği bir ortama ihtiyaç duyar. Uluslar arası alanda iyi yönetişim ise, ulus- devletler, sivil toplum kuruluşları, uluslar arası örgüt ve kuruluşların ortak karar alıp uyguladıkları ve daha sonra uygulamayı denetledikleri bir süreç içerisinde gelişir. Kısaca, iyi yönetişim, yerel, ulusal ve uluslar arası düzeylerde gerçekleştirilmesi gereken bir hedef şeklinde ifade edilmektedir.

Etik ve Kamu Yönetimi arasında sıkı bir ilişki vardır. Kamu görevlileri, kaynakların yönetimi, vatandaşlarla olan ilişkiler ve politika oluşturma gibi

¹¹¹ OECD Raporu, Ekonomiye Daha İyi Hizmet Etmek, 1991.

¹¹² 10/9 sayılı Yolsuzlukla Mücadele Meclis Komisyonu Raporu.

konularda yetki kullanırlar. Etik, kamu gücünün yanlış veya kamu faydasına aykırı olacak şekilde kullanılmasını engelleyen bir güçtür. Kamu yönetiminde etik, bir durum değil, bir faaliyettir. Etik davranışlar, devlet işleyişinin temelini oluşturan ve devam etmesi gereken bir yönetim sürecidir ve iyi yönetişimin başarısında ve devam etmesinde çok önemlidir.¹¹³

Etik, iyi yönetişimin en önemli ve anahtar kavramıdır. Etik, bir tüm karar verme sürecine ve her seviyedeki faaliyetlere etki eder. Medya, özel sektör ve kamu sektöründe etiğe duyulan ihtiyaç artmış, etik davranış ilkelerinin benimsenmesinin tüm kurumlar için ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmıştır.

Devlet, piyasa şartları ve sivil toplum arasındaki dengelerin değişmesi, kürselleşme, demokratikleşme ve toplumsal değerlerin gelişimi, kamu sektörünün faaliyet gösterdiği çevreyi de değiştirmiştir.¹¹⁴ Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin ortaya çıkması, fikirlerin ve uygulamaların dünya çapında hızlı bir şekilde paylaşılmasına imkan vermiştir. Bu, kamuoyunun kamu sektöründe etik davranış ilkelerine bağlılık, saydamlık ve hesap verebilirlik talebini artırmıştır. İyi yönetim ve sürdürülebilir gelişimin birinci şartı olan bu değerler, cevap verebilir bir kamu politikası ve yüksek düzeyde kamu sektörü performansını destekler, aynı zamanda kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin engellenmesi konusunda da oldukça önemli bir rol oynar. Bugün, kamu sektöründe etik dışı faaliyetlerin ekonomik gelişimi engellediği, istikrarı yavaşlattığı ve kamu kurum ve kuruluşlarına karşı olan güveni sarstığı konusunda ulusal ve uluslararası bir fikir birliği vardır.¹¹⁵

Kamu görevlilerinin bütünlüğünü koruyacak etik altyapının geliştirilmesi, kamu yönetiminde etik ilkelere uygun davranışları cesaretlendirmek ve etik

¹¹³ OECD, **Governance in Transition**, Public Management Reforms in OECD Countries, Paris 1995.

¹¹⁴ Cüneyt Yüksel, **Embedded Strategies in the 21.st Century : Governments, Markets & Corporate Partners**, Beta Press, 2002.

¹¹⁵ United Nations, Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, <http://www.unpan.org/dpepa-gpab-ethics.asp>, 2006.

dışı davranışları cezalandırmayla birlikte, kamu sektöründe iyi yönetişimin sağlanması ile de yakından bağlantılıdır. İyi yönetişim denildiği zaman, güçlü bir etik altyapı olması gerektiği görülmektedir. İyi yönetişim herşeyden önce temiz bir devlet anlayışını getirmektedir. İyi yönetişimin diğer unsurları da önemlidir. Bunlar kanunlara saygı, vatandaşlara karşı açık, cevap verebilir, sorumlu olmak ve bütçe yönetimi konusunda saydamlığı sağlamak gibi unsurlardır. Ancak, kamu yönetiminde doğruluk ve açıklık, kamu yönetiminin düzgün işlemesinin ana kuralıdır. Bu anlayış, sadece kamu çalışanlarının kamu hizmetini gerçekleştirirken değil, devletin tüm katmanlarında dürüstlük ve bütünlük olması gerektiğini ifade eder.

İyi yönetişim için, etik ilkelere bağlılık gereklidir, aynı zamanda, yeni bir anlayış ve kültür farklılığı gerekir. İyi yönetişim için , kamu yönetiminde insan kaynakları ve yükselme politikalarının açık olması gereklidir. Hesap verebilirlik, raporlama, saydam ve denetlenebilir mali raporlama sistemleri de gereklidir. Vatandaşlara verilen hizmet sırasında açık, adil ve objektif davranmalı, tüm bunları yapabilmek için de gerekli eğitim alınmış olmalıdır. Yöneticilerin çalışanlara örnek olması ve onları iyi yönetişimin uygulanması konusunda cesaretlendirmesi için etik değerlere bağlı bir kurumsal kültür oluşturulması önemli bir konudur.

Günümüzde, iyi yönetişim, ekonomik ve sosyal gelişmeler üzerine yoğunlaşmıştır. Kamu yönetimi reformları, özellikle bütçe açıkları, rekabete açılma, devlete duyulan güvenin azalması, daha kaliteli hizmet talebi konularına cevap vermeye çalışmaktadır. Ekonomik krizlerin temelinde yönetişim sisteminin zayıflığı bulunmaktadır.

Kamu yönetiminde etik devletin anayasal yapısının nasıl olması gerektiği ve kamu görevlilerinin verdikleri hizmetin kalitesiyle değil aynı zamanda kurumsal yapıların unsurlarıyla da ilgilenir. İdarenin bütün kurum ve

kuruluşlarının profesyonel standartlarıyla ilgili sonuçlara varır.¹¹⁶ Bu sonuçlar bütün topluma yayılır. Kamu hizmetleri de toplumun değer yargılarını yansıtan kamu görevlileri tarafından yerine getirilmektedir. Kamu yönetiminde etik siyaset biliminin kapsamı içerisinde bulunan en önemli konulardan birisidir.¹¹⁷ Kamu yönetiminde etik giderek önem kazanmaktadır. Bu ilginin ortak noktası kamu görevlileri arasında etik davranışı teşvik etmektir. Etik davranışın teşvik edilmesi kamu yönetiminde temel etik değerlerin belirlenmesi ve sistemleştirilmesini gerektirir.¹¹⁸

Kamu yönetiminin günümüz şartlarına uygun haline getirilmesi kaçınılmaz bir ihtiyaçtır, ayrıca bunun sürdürülmesi de gerekir. Devletin sunduğu hizmet ve faaliyetlerin nitelik ve nicelik olarak iyileştirilmesi ve bu hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde denetlenmesi gerekmektedir. Daha önce söz edilen 'Yönetim Etiği' kavramı görevlerin yerine getirilmesi sırasında evrensel olarak kabul edilen değerlere göre iyi nitelikte olan ilkelerin belirlenmesi ve uygulanması olarak tanımlanmaktadır. Yönetimde etik anlayış eksikliğinden kaynaklanan rüşvet, yolsuzluk gibi bürokratik bozukluklar, kamu örgütlerinde etik ilkelerin belirlenip benimsenmesine, hizmet sunumunda neyin ahlaki olduğunun sorgulanmasına yol açarak, personelin dikkat etmesi gereken konuları belirleyecek ve kamu hizmetinin etkin ve daha kaliteli bir şekilde sunulmasını sağlayacaktır.¹¹⁹

1. İyi Yönetişim Nedir ?

Özellikle 1990'lı yıllarda hızlanan yönetsel reform çalışmaları, yönetimin etkin ve verimli olması açısından da etik ile ilgili çalışmaları zorunlu kılmıştır.

¹¹⁶ R.Arnold Chapman, **Ethics in Public Service**, in R.Arnold Chapman ed., Edinburgh University Press, Edinburgh,1993.

¹¹⁷ Terry L. Cooper, The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in The USA, in Terry L. Cooper ed. **Handbook of Administrative Ethics**, 2000 s.1-30.

¹¹⁸ OECD Recommendation ,**Principles for Managing Ethics in the Public Service** ,1998 .

¹¹⁹ Tülay Baydar ,”**Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları**” , Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Master Tezi, yayınlanmamış, 2004.

Giderek artan bu anlayış karşısında yönetimin hizmet ve faaliyetlerinin tarafsız, objektif ve eşit bir anlayışla sunulması gerekmiştir. Etik yönetim ile sorumluluk bilinci ve kamu kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır. Etik anlayışı, kendisine temel insani değerleri rehber olarak almış ve yönetimde istenilir iyi nitelikteki ilke ve esaslar temel olarak alınmıştır. Yönetim etiği anlayışı, bozulmalar ile mücadelede önem kazanmış ve gelişme sürecinin önünü açmıştır.¹²⁰

Türk kamuoyu da dünyadaki bu gelişmelerden etkilenmiştir. Kamu yönetiminde etik konusu dikkat çeken bir konu haline gelmiş, artan siyasi yozlaşma olayları sebebi ile devlette reform ve özellikle kamu personel rejimi alanında yapılan neo-liberal çalışmalar etik kavramına olan ilgiyi de artırmıştır. Ülkemizde yaşanan bu sürecin direkt olarak Dünya Bankası, OECD, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletlerin etkisi ile de ilgilidir.¹²¹

Dış dünyada bu gelişmeler ‘governance’ yani ‘iyi yönetim’ olarak ifade edilmiştir. Kısaca ‘Sağlıklı Kalkınma Yönetimi’ adıyla hesap verebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, bilgilendirme ve saydamlık olmak üzere dört temel ilke üzerine yapılandırılmıştır.¹²² Küreselleşen dünyada kamu yönetim, sistemleri, ülkelerin dünya ile bütünleşmelerinde fonksiyonel bir araç olma görevini üstlenmiş,¹²³ uluslararası işbirliği mekanizmalarının kurulması da yönetim etiğini bir araç ve iyi yönetişimin bir anahtarı haline getirmiştir. Bu amaçla hazırlanan OECD raporlarında tüm üye ülkelerin yönetim etiği alanındaki altyapıyı oluşturmaları ve özel sektörün önündeki engelleri en aza indirmekleri tavsiye edilmiştir. Hem OECD hem de diğer uluslararası kuruluşların etik çalışmaları doğrultusunda Türkiye’de de etik yönetimi çalışmaları hızlanmıştır.

¹²⁰ Tülay Baydar, a.g.t., s.1-3.

¹²¹ Birgül Ayman Güler, “Devlette Reform” **Mimarlık Dergisi**, <http://politics.ankara.edu.tr/bguler/devletreformu.pdf>, Mart 2003.

¹²² Birgül Ayman Güler, “Yönetişim : Tüm İktidar Sermayeye” **Praksis Dergisi**, cilt 9 ,Kış- Bahar 2003 , s. 1 ve 8-10.

¹²³ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları**, Ankara İmge Yayınevi, 2005, Birinci Basım : TODAİE, 1996.

Good governance veya iyi yönetim kavramı, siyasi literatürde 1990'lı yıllardan beri tartışılmaktadır. Ancak bunca zamandır gündemde olmasına rağmen standart bir tanımdan bahsedilememektedir.

İyi yönetim, hem kamu yönetiminde etik dışı ve hukuk dışı faaliyetleri ortadan kaldırmayı amaçlar, hem de bütünlük sisteminin devamlılığını sağlamayı gerekli kılar. Kamu sektöründe iyi yönetişimin sağlanması için genelde devletler katı kurallar konulur ve bunlar uygulamaya konulur. Ayrıca dürüst davranışı destekleyen etik davranış kodları da yapılır. Ama iyi yönetim ne yalnızca kanunlar, kurallar ve kodlardır, ne de sadece hukuki çerçevenin uygulamaya koyulabilmesidir.

İyi yönetim, farklı unsurların aynı sistem içerisinde hayata geçirilmesidir. Literatürde , iyi yönetişimin birbirini tamamlayan başlıca sekiz unsurundan söz edilmektedir¹²⁴ :

- Katılımcılık : Tüm vatandaşların, gerek direkt olarak, gerekse de çıkarlarını temsil eden bir sivil toplum örgütü aracılığı ile karar alma süreçlerine katılması gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken, farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedirler.
- Hukukun üstünlüğü : Yasalar adil olmalı ve tarafsız bir şekilde uygulanmalıdır. Etkin bir yönetim için hukuk devleti ilkesi bir zorunluluktur. Yolsuzlukların karşılıksız kalmayacağı toplumca açık olarak bilinmelidir. İlke, kurumların, adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini

¹²⁴ Dr. M.Akif Özer, “ Yönetişim Üzerine Notlar “ , **Sayıştay Dergisi** , sayı 63 , Ekim – Aralık 2006, s. 59 – 89.

öngörmektedir.¹²⁵ Devletin sürekliliği için hukukun üstünlüğü ilkesi şarttır. Sürekli sorgulanan hantal bir devlet yerine, katılım ile stratejilerini gerçekleştiren, kamu, özel ve sivil kurumlara rollerini oynaması için fırsat veren ve bunları değerlendiren devlet yönetiminde geçmesi gerekmektedir. Bu yönetimde, kamu yönetimi, karar alıcı durumda, seçkinlerin yönetiminden toplum birlikteliğini temel alan yönetime geçerek kendini emniyete almaktadır. Hukuka bağlılık ve saygılı birey, devletin sürdürülebilirliğini, birlikte geçerli kılmaktadırlar.¹²⁶

- Saydamlık ve şeffaflık: Yönetimde şeffaflık, serbest bilgi akımının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise, usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için, kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleştirilebilir. Karar alma, uygulama ve denetleme aşamalarındaki belirgin ve öngörülebilir süreç ve faaliyetlerin yanı sıra, düzenleyici işlemlerin ve kararların etki alanına giren taraflarla işbirliği içinde ve anlaşılır bir şekilde üretilmesi anlamına gelir. Saydamlık, siyasal kararların uygulanmasından etkilenenlerin tepkilerini içeren yasal ve yönetsel süreçlerin belirgin ve tutarlı bir içeriğe sahip olmasını gerektirir. Saydamlık , özgür bilgi akışı ve erişimi ile sağlanabilir. Yöntem, bilgi ve belgeler ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olmalıdır. Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez şartlarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır¹²⁷. Bundan dolayı , iyi yönetim sağlanması sürecinde, şeffaflık çok önemli görülmektedir. Şeffaflığın önemi, ayrıca, politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklığı

¹²⁵ Maliye Bakanlığı, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları** , Ankara, 2003

¹²⁶ Zerrin Toprak Karaman ,” Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler “, **Türk İdare Dergisi**, yıl 72, sayı 426, 2000, s.5-42

¹²⁷ Yılmaz Aliefendioğlu, ” Hukuk – Hukukun Üstünlüğü – Hukuk Devleti “ , **Ankara Barosu Dergisi**, cilt II, 2001, s. 25- 33.

gerektirmesinden de kaynaklanmaktadır. Şeffaflık, piyasaların sorunsuz şekilde işlemlerini, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarla yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini kolaylaştırmaktadır.¹²⁸

- Cevap verebilirlik : Kurumlar ve yöntemler, tüm yurttaşların talep ve ihtiyaçlarını adil ve eşit bir şekilde karşılamaya gayret etmelidir. Bu ilke vatandaşların, yönetimde veya hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelir. Duyarlı yöneticinin cevap vermeye hazır, sorunlara duyarlı, halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması gerekmektedir.¹²⁹
- Eşitlik : Vatandaşlar, mevcut refah düzeylerini koruma ve geliştirme fırsatlarına sahip olmalıdırlar. İlke, tüm vatandaşların, mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatına sahip olmalarını gerektirmektedir.¹³⁰ Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir.
- Etkinlik : Kurumlar, kaynaklarını en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacı ile, etkinliği, verimliliği ve tutumlu olmayı esas alacak şekilde performans yönetimi anlayışını benimsemelidirler. Etkinlik tek başına yeterli değildir, karar alma süreci, katılımcı yöntemle alınmazsa, iyi yönetim zarar görecektir. Etkinliğin yanında etkili bir yönetim olmalı, siyasal kararlarla uyum bozulmamalıdır. Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak, sonuçlar üretmeleri gerekmektedir.¹³¹ Bu anlamda ,etkin yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum

¹²⁸ Maliye Bakanlığı, a.g.e., s. 2.

¹²⁹ Maliye Bakanlığı, a.g.e., s. 53..

¹³⁰ Maliye Bakanlığı a.g.e., s. VIII.

¹³¹ Maliye Bakanlığı, a.g.e., s.VIII.

kuruluşları ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını temsil etmektedir.¹³²

- Hesap verebilirlik : Kamu, özel şirketler ve sivil toplum kuruluşlarında karar verme konumunda bulunanlar, kamuoyuna ve kurumsal ortaklarına karşı hesap verir durumda olmalıdırlar. İlke bir kurumdaki görevlilerinin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır.¹³³ Hukuk devletinin en önemli özelliği, yönetenlerin, yönetilenlere karşı sorumlu olmasıdır.¹³⁴ Devletin işleyişinde, vatandaşların kamu politikaları üretmek üzere, politikacılara yetki vermeleri ve üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek için politikacılardan bürokratlara doğru, yapılan iki tür yetki devri bulunmaktadır. Siyasetçi ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak görülmektedir. Her iki sorumluluk mekanizması da hesap verebilirlik üzerine yoğunlaşır.¹³⁵
- Stratejik vizyon : Liderler ve kamu yönetimi, iyi yönetim konusunda görüşlere ve uzun vadeli bir perspektife sahip olmalı, gelişmenin sağlanması için gerekli olan unsurları tespit ederek bunları sağlamalıdırlar.¹³⁶ Stratejik vizyonları belirgin olmakta birlikte, süreklilik göstermelidir. Vizyon, çalışanlarla, yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler ulaşılabilir olmalı, çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır.

¹³² Maliye Bakanlığı, a.g.e., s. 79.

¹³³ Maliye Bakanlığı, a.g.e.

¹³⁴ Aliefendioğlu, a.g.e. s.25-33.

¹³⁵ Özer , a.g.e., s.80.

¹³⁶ Maliye Bakanlığı, a.g.e., s. VIII.

İyi Yönetişim, tüm bu ilkelerin gereği gibi yerine getirilmesini öngörmektedir. Bunları birbirinden ayrı düşünmek de mümkün değildir. Yönetim karşısında yönetişimin başarılı olması, tüm ilkelerin mümkün olduğunca yüksek başarı oranları ile uygulanabilmelerine bağlıdır.

Dünya Bankası tarafından geliştirilen ve altı unsurdan oluşan (ifade özgürlüğü ve hesap verme, siyasi istikrar ve düzen, hükümetin etkililiği, düzenleyici kapasitenin niteliği, hukuk devleti ve yolsuzluğun kontrolü) iyi yönetim ve etik dışı davranışlar arasındaki ilişki dikkat çekicidir. Yolsuzluk algılama endekslerinde alt sıralarda yer alan ülkelerde, iyi yönetim şartları bulunmamakta veya etkileri azdır. Buna karşılık, iyi yönetim şartlarını geliştirerek ve hayata geçirerek, yolsuzlukları en aza indirmek mümkün görünmektedir.¹³⁷

2. İyi Yönetişimin Unsurları

Kamu Yönetiminde etik davranışı destekleyen iyi yönetişimin temel unsurlarından bazıları konusunda ortak bir fikir birliği vardır. Bu temel unsurları şu şekilde sıralayabiliriz¹³⁸

- Teknik ve Yönetim Yeterliliği : Kamu çalışanlarının teknik ve yönetim açısından yeterli olmaları önemlidir. Devamlı olarak gelişme süreci şarttır.
- Kurumsal kapasite : İyi yönetim, kurumların kapasitesi üzerinde inşa edilmelidir. Gelişim, kurumların kalitesine dayanırsa, uzun dönemde daha dayanıklı ve sürdürülebilir olacaktır. Yetenekli ve iyi eğitilmiş çalışanların yanında, kurumsal kapasite de yeterli olmalıdır. Kamu kurumlarının kapasitesi, iş dünyası ve halka

¹³⁷ 10 / 9 sayılı TBMM Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu

¹³⁸ Yüksel, a.g.e. s.200.

hizmet sağlanmasında ve ekonomik ilerleme ve sosyal uyum için gereken şartların oluşturulmasında çok önemlidir.¹³⁹

- **Güvenilirlik, Hukukun Üstünlüğü İlkesi :** Güvenilirlik, yolsuzluk, kayırmacılık, patronaj gibi tüm unsurlardan arınmış olmayı gerektirir. Hukukun üstünlüğü, devlet tarafından alınan kararların hukuka dayanması ve özel şirketler ve vatandaşların keyfi kararlardan korunması demektir. Aynı zamanda, mülkiyet ve kişilik haklarını güvence altına almak ve toplumsal istikrarı sağlamaktır. Güvenilirlik ve önceden tahmin edilebilirlik, belli bir derecede siyasi istikrar gerektirir. Devletin, özel sektörü ve vatandaşları, siyasi belirsizliğe göre kararların değişmeyeceği yönünde ikna etmesi gerekir. Demokrasi, vatandaşların tercihlerini ifade etmesi için imkan vererek istikrarı geliştirir.
- **Hesap verebilirlik :** Hesap verebilirlik, demokratik değerleri temsil eder, daha etkin ve etkili kurumları geliştirmek açısından bir araçtır. Siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin kanun ve yasal düzenlemelerle kendilerine verilen, kontrol ettikleri kaynaklar ve yönettikleri kurumlar üzerinde geniş yetkileri vardır. Hesap verebilirlik ilkesi, bu gücün kamu yararı doğrultusunda kullanıldığı garantiler. Kimin, kime ne için hesap verebilir durumda olduğu bellidir. Ayrıca, resmi raporlama mekanizmaları ve dış denetimler ile de güçlendirilir. Bir çok ülke, hesap verebilirlik ilkesini, kararların düzenliliği ile sınırlandırılmaktansa, performans için hesap verebilirlik , üzerine yoğunlaşmaktadır.
- **Saydamlık ve açık bilgi sistemleri:** Saydam karar alma süreci, özel sektörün sağlam kararlar alması ve yatırımlar yapması açısından kritik bir süreçtir. Saydam bir devlet düzeninde, vatandaşlar, kamu

¹³⁹ Devletin kurumsal yapısı ve yönetim sistemleri birçok OECD ülkesinde yeniden yapılandırılmıştır. Sorun aşırı merkezileşme, esnek olmama ve etkililiğin azlığı olarak belirlenmiştir.

görevlisi ve yöneticilerinin performanslarını ve hukuka uygunluklarını denetleyebilirler. Bilgilerin saydamlık ve açık bilgi sistemleri sayesinde yayılması, firmalar ve vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda daha iyi karar vermeleri için gerekli olan bilgileri sağlar. Örnek olarak, sermaye piyasaları, bilgi açıklığına dayanmaktadır.

- Katılımcılık : Katılımcılık , politikaların ve karar alma süreçlerinin geliştirilmesi ve diğer demokratik süreçlerde halka ve belli guruplara danışmayı kapsar. Vatandaşların, sivil toplumun ve özel sektörün ihtiyaçları önemlidir. İyi yönetişimin her bir unsuru ve demokrasi arasında bağlantılar vardır, hesap verebilirlik, saydamlık ve katılımcılık direkt olarak demokrasi ile sağlamlaşır ve desteklenir. Ayrıca bu unsurlar, kendi içlerinde demokratik kaliteyi destekleyen faktörlerdir.

İyi yönetim kavramı, özellikle Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi kuruluşlar tarafından yayınlanan raporlarda yaygın olarak kullanılmış, daha sonra ise kavram akademik alanda araştırma ve incelemelere konu olmuştur. Bazı tanımlara farklı açılardan bakmak gerekir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Program) şu şekilde tanımlamaktadır :

- “ İyi yönetim, bir ülkedeki, ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına gelir. İyi yönetim, vatandaşların ve toplumsal gurupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını korumak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmalarını gerektirir. ”

Dünya Bankası ise şu şekilde tanımlamaktadır :

- “ İyi yönetim (good governance) açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımda bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder “.

Dünya Bankasına göre iyi yönetim için şu faktörler önem taşımaktadır :

- Kurallar ve sınırlamalar: Yasama, yürütme ve yargı organlarının işleyişi ile ilgili kurallar ve sınırlamalar önem taşımaktadır. Bütçenin hazırlanması, onaylanması ve denetimi ile ilgili kurallar, merkez bankası özerkliği, yargı bağımsızlığı, ombudsman, muhasebe ve denetim standartları iyi yönetim için gerekli temel unsurlardır.
- Halkın sesi ve katılım mekanizmaları: Vatandaşların kamusal hizmetlere ilişkin görüşlerini tespit etmek için düzenli anketler yapılması ve kamuoyuna açıklanması, halkın siyasal kararlara katılımını sağlayacak mekanizmaların uygulanması gereklidir.
- Rekabet : Alternatif hizmet sunum yöntemlerine başvurulması, devlet ile özel kesim arasında anlaşmazlıkların çözümünde tahkim benzeri yöntemlerden yararlanılması, kamusal hizmet alanlarında deregülasyon ve özelleştirme uygulamalarının yapılması iyi yönetimin kurulması için önemlidir.

İyi yönetim konusundaki çalışmaları destekleyen ve uluslar arası kuruluşlardan bir diğeri olan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ise yönetim kavramını şu şekilde tanımlamaktadır :

- “İyi yönetim (governance) bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde sahip olunan güç ve yetkilerin kullanımını ifade etmektedir.”

‘İyi Yönetişim’, kavramını yaygın olarak kullanan uluslar arası kuruluşlar, bu kavramla genel olarak katılımcılığın, şeffaflığın (yönetimde açıklık), hesap verme sorumluluğunun, (accountability), denetimin, yönetimde ahlak, erdem ve liyakatın hakim olduğu bir yönetimi vurgulamaktadırlar. Yönetişim kavramı, tüm bu özellikleri ve unsurları içerecek şekilde ele alınmalı ve tanımlanmalıdır.

Kavram ilk olarak , Afrika gibi istikrarlı devlet yapılarının olmadığı ülkelerde, iktidar ve yönetim sorunları çerçevesinde dile getirilmiştir. Dünya Bankasının yürürlüğe koyduğu “Yapısal Uyum Programları” nın başarısızlığı, bankayı, bu programların uygulanmaya çalışıldığı ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde yoğunlaşmaya itmiş ve bu bağlamda kamu yönetimi kriterlerini yerleştirme yönünde çaba göstermeye yöneltmiştir.¹⁴⁰

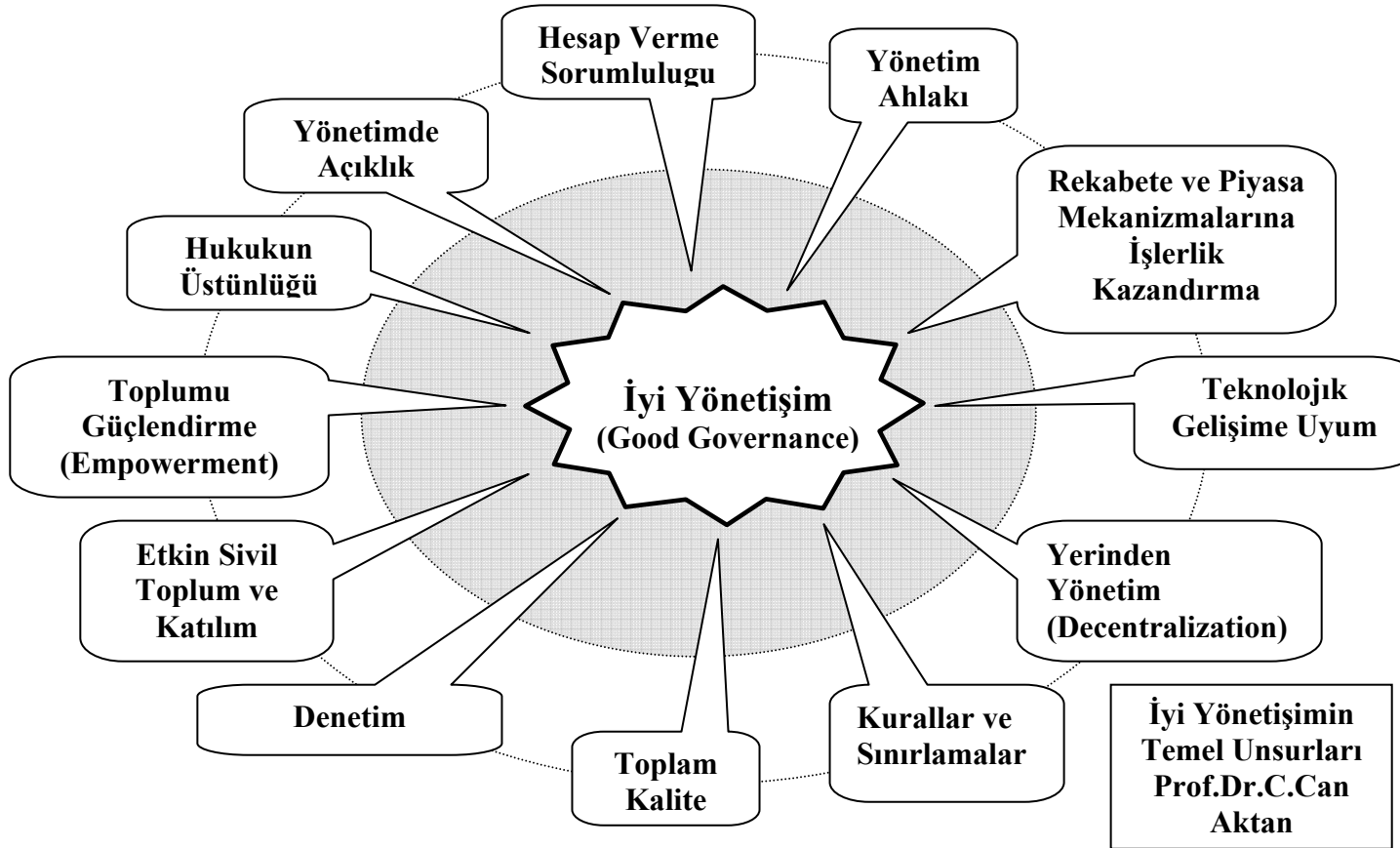
Bu çabalar sonuncunda şekillenen iyi yönetim kavramı ; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarını adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verdiği ve halkın onlardan hesap sorduğu, vatandaşların bilgiye kolaylıkla ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir.¹⁴¹ Bu sonuçlar , sağlıklı ve insan odaklı kalkınma açısından, iyi yönetişimin, ülkenin konumu açısından kritik bir öneme sahip olduğunun anlaşılmasına yol açmış, daha istikrarlı bir kalkınma açısından devlete yeni görev ve fonksiyonlar yüklenmesi gerektiği

¹⁴⁰ Özer, a.g.m.,s.59-89.

¹⁴¹ Mehmet YÜKSEL; “ Yönetişim Kavramı Üzerine”, **Ankara Barosu Dergisi**, yıl 58, sayı 3, 2000, s.145-159.

kabul edilmiştir. Sonuç olarak iyi yönetim, siyasi ve sosyo- ekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve sorumlu biçimde yönlendiren süreç ve yapılar olarak değerlendirilmeye başlanmıştır.¹⁴²

¹⁴² HABITAT II, İstanbul 5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul, 1996.



Tablo 1: İyi Yönetişimin Temel Unsurları

Yönetişim konusunda birçok bilimsel araştırmayı gerçekleştiren Dünya Bankası uzmanlarından Kaufmann, Kraay ve Zoido-Lobaton'un yaptığı tanımlama ise şu şekildedir :

- “Yönetişimi, belirli bir ülkede güç ve yetkinin ne şekilde kullanıldığı ve uygulandığını belirleyen gelenek ve kurumlar olarak tanımlıyoruz “

Bu kavramlar ışığında, iyi yönetim kavramını genel olarak şu şekilde tanımlayabiliriz :

- “İyi yönetim, devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin , etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade eder.

a. İdeal Devlet

İdeal bir devlette bulunması gereken normatif özelliklere bakmak gerekirse, ideal devletin temel özelliklerini yirmi ana başlık altında toplayabiliriz¹⁴³

- Devlet, sosyal consensusa dayalı bir kurum olmalıdır. Devletin meşruiyeti için ilk ve temel şart, sosyal consensus olmasıdır. Devletin gücünün kaynağı insanlardır. İyi bir devlet yönetimi için gerekli ilkeleri katılımcı ve uzlaşmacı yollarla tespit etmek gerekir. İdeal devletin bu boyutu, sözleşmecî (Contractarian)

¹⁴³ Prof. Dr.Can Aktan, www.canaktan.org/politika/yonetisim

devlet olarak adlandırılabilir. Sosyal sözleşme teorisi, idela devletin temellerini anlamak için önemlidir.

- Devlet sosyal sözleşmeye dayalı bir kurum olmalıdır. Vatandaşların üzerinde uzlaştıkları ilkelerin resmi ve yazılı bir sözleşmeye dökülmesi gerekir. Bu devlet ile, vatandaşlar arasında bir resmi kontrat yapılması demektir. Bu resmi kontrat ise Anayasadır. Anayasa, bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alan, bununla birlikte devletin güç, yetki, görev ve sorumluluklarının sınırlarını çizen resmi bir kontrattır. Devletin güç ve yetkilerini sınırlamayan ve bununla birlikte vatandaşların hak ve özgürlüklerini güvence altına almayan hiçbir anayasa meşru değildir. İdeal devletin bu ikinci boyutu Anayasal Devlet olarak adlandırılır.
- Devletin sahip olduğu güç ve yetkiler tek bir elde toplanmamalı, yasama, yürütme ve yargı organları arasında dağıtılmalıdır. Kuvvetler ayrılığı olarak ifade edilen bu ilke, ideal devletin bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, anayasala olarak güvence altına alınmalı ve etkin bir şekilde uygulanmalıdır.
- Devletin sahip olduğu güç ve yetkiler merkezde toplanmamalı, güç, yetki, görev ve fonksiyonlar yerel yönetimlere ve diğer devlet birimlerinde aktarılmalıdır. İdeal devletin bu boyutu, Adem-i Merkeziyetçi devlet (decentralized devlet) olarak adlandırılmaktadır. İyi yönetim için hem hizmet hem de gelir bölüşümü yapılmalıdır.
- Devletin sahip olduğu siyasi güç ve yetkilerin çerçevesi ve sınırları, mutlaka devletin anayasası içinde belirlenmelidir.

Bireyleri, devlete karşı korumak için devletin hukuk kuralları (anayasal ve yasal kurallar) ile sınırlandırılması gerekir. İdeal devletin bu boyutu ise hukuk devleti olarak adlandırılabilir. İyi yönetim için güç ve yetkileri hukuk kuralları ile etkin bir şekilde sınırlandırılmış devlet önemlidir.

- Devletin sahip olduğu ekonomik güç, yetki, görev ve fonksiyonlarının çerçevesi ve sınırları mutlaka devlet anayasası içerisinde belirlenmelidir. İdeal devlet ve iyi yönetim için mutlaka hükümetlerin harcama, vergilendirme, borçlanma ve para basma yetkilerinin çerçevesi anayasal ve yasal olarak belirlenmelidir. İdeal devletin bu boyutu sınırlı devlet olarak adlandırılır.
- Devlet, halk egemenliğine dayanan bir kurum olmalıdır. Millet, kendini yönetecek temsilcilerini serbest seçimler yolu ile belirleyebilmeli ve yönetime katılabilmelidir. İdeal devletin bu boyutunu demokratik devlet olarak adlandırabiliriz. Demokratik devlet, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini etkin bir şekilde korumalıdır.
- Devletin piyasa ekonomisinin işleyişine ve fiyat mekanizmasına müdahalesi ancak gerektiği zaman ve çok sınırlı bir düzeyde olmalıdır. Devlet, mal ve hizmetleri direkt sunan değil, piyasa mekanizması aracılığı ile hizmetlerin sunulmasını kolaylaştıran bir konumda olmalıdır. İdeal devletin bu boyutunu, katalizör devlet olarak adlandırıyoruz.
- Devlet, özel teşebbüsün daha iyi ve etkin bir şekilde sunabilecekleri mal ve hizmetleri üretmekten kaçınmalı, bunun yerine piyasa ekonomisinde oyunun kurallarını belirlemelidir.

İdeal devletin bu boyutu, hakem devlet olarak adlandırılmaktadır. Devlet, ancak özel teşebbüsün yetersizliği söz konusu olduğu zaman, ekonomik faaliyetleri üstlenmelidir. Bunun dışında, devletin piyasa ekonomisinde oyunun kurallarını düzenlemesi, (rekabet hukuku) ve oyunun kurallarını ihlal edenleri cezalandırması (anti tekel, anti tröst yasaları) dışında oyuna direkt olarak müdahale etmemesi gerekir. İyi hakemlik yapan devlet, iyi devlettir.

- Devlet yönetiminde açıklık / şeffaflık sağlanmalıdır. Vatandaşların devlet yönetimi hakkında bilgi edinme ve bilgiye ulaşabilme haklarının anayasal ve yasal normlarla güvence altına alınması gereklidir. İdeal devletin bu boyutu açık veya şeffaf devlet olarak adlandırılmaktadır.
- Devletin varlık sebebi (raison d'être) birey haklarının ve özgürlüklerinin korunmasıdır. Kutsal olan devlet değil, insandır ve onun hak ve özgürlükleridir. İdeal devlet, özgürlükçü ve bireyci devlet anlayışına dayanmalıdır.
- Devlet, dini kurallara bağlı olarak değil, bireylerin özgür ve düşünceleri ile oluşturdukları hukuk kuralları ile yönetilmelidir. Din ve devlet işleri birbirinden ayrılmalıdır. Devlet, tüm dinlere karşı tarafsız olmalı, hiçbir dini resmi olarak desteklememelidir. İdeal devletin bu boyutu laik devlet olarak adlandırılmaktadır.
- Devlet, insanlar arasında cinsiyet, ırk, din, dil,etnik köken farkı gözetmeyen bir kurum olmalıdır. Bir ülkedeki tüm dinlere, dillere, ırklara ve kültürlere aynı ölçüde saygı duyulmalı ve eşit davranılmalıdır. İdeal devletin bu boyutu, çoğulcu (Pluralist) devlet olarak adlandırabiliriz.

- Devlet, tüm vatandaşlarının her türlü sorununu çözecek bir kurum değil, gözetilmeye ve korunmaya muhtaç kişilere yardım ve destek sağlayacak bir kurum olmalıdır. Sorumlu devlet anlayışı gerekmektedir.
- Devlet, gelir ve giderleri prensip olarak birbirine denk olan bir kurum olmalıdır. Devlet yönetiminde mali disiplinin ve mali sorumluluk ahlakının gereği olarak kamu harcamaları ve gelirleri arasında denklik sağlanmasına gereken özen gösterilmelidir. Bunun için bütçe denkliğinin anayasada ve yasalarda açık olarak yer alması gerekir.
- Devlet, uluslararası siyasi ve ekonomik ilişkilere önem veren, uluslar arası rekabete önem veren ve dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi hedef alan bir kurum olmalıdır. Dünyadaki küreselleşme trendi bu yaklaşımı zorunlu kılmıştır.İdeal devletin bu boyutu global veya küresel devlet olarak adlandırılır.
- Devlet, evrensel değerlere sahip bir kurum olmalıdır. Ayrıca her ülkenin kendine özel kültür, gelenek, örf ve adetleri vardır. İyi yönetim için, yerel / bölgesel / milli değerlerle birlikte evrensel değerlerin de ilke olarak alınması ve benimsenmesi gerekir.
- Devlet yönetiminde liyakat / merit sistemi geçerli olmalıdır. Kamu görevlilerinin işe alınmasında bilgi, beceri ve yeteneğe dayalı liyakat sistemi uygulanmalıdır. Kısaca, meritokratik devlet anlayışı kurumsallaşmalıdır.

- Devlet, katılıma dayalı bir kurum olmalıdır. Vatandaşların, devlet yönetimine katılımını özendirecek tekniklerin (referandum, halk vetosu gibi) uygulanmasına önem verilmelidir. İdeal devletin bu boyutu, Katılımcı devlet olarak adlandırılır.
- Devlet yönetiminde kalitenin artırılması ve geliştirilmesi için toplam kalite felsefesinin benimsenmesi ve uygulanması gereklidir. Daha iyi bir yönetim için, devletin görev ve fonksiyonlarının çerçevesinin ve sınırlarının iyi çizilmesi gerekir. İkinci aşamada, devletin toplam kalite ilkelerini uygulama konusunda kararlı olması şarttır. Devlet yönetiminde, hem insan kalitesinin, hem de sistem kalitesinin birlikte ve eşzamanlı olarak gerçekleştirilmesi hedeflenmelidir. İdeal devletin bu son boyutu kaliteli devlet olarak adlandırılmalıdır.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadele etmek konusunda ulusal stratejiler farklılık gösterir, etkili bir strateji içinse üç ana madde bulunmaktadır: Önleme, uygulama ve sivil toplum katılımı.

- Önleme : Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler önlenmesi ve bu nedenlerin bilinmesi gerekir. Bu nedenler, siyasi ve idari kurumların zayıflığından ortaya çıkabilir. Ekonomik reform, kamu hizmeti reformu, vergi politikası ve idari reformlar, kamu giderleri üzerindeki kontrolün sıkılaştırılması ve siyasi sistemde reformlar gibi faaliyetlerin hepsi önleme stratejisinin parçalarıdır.

Ekonomi yönetiminde saydamlığın sağlanabilmesi için aşağıdakiler gereklidir:

- Devletin mali tablosunun değerlendirilmesi ve mali işlerin beyan edilmesi,
- Mecliste yer alan ve resmi kurumların bütçeleriyle ilgili komisyonların güçlendirilmesi,
- İdari sözleşmeler için açık ve rekabetçi ihale süreçleri olması,
- Devlet denetçilerinin raporları ve gelişim projelerinin değerlendirilmesinde bilgilerin kamuoyuna açıklanması,
- Devletin mali durumu ile ilgili bilgilere medyanın erişebilmesi,
- Devletin liderlerinin ve ailelerinin malvarlıklarının açıklanması,
- Uluslararası mali anlaşmalara katılım ve mali disiplinle ilgili açık ilkelerin belirlenmesi,
- Kamuoyunun tüm bu bilgilere erişiminin sağlanması.

Önleme faaliyetleri, kamu görevlilerine, vatandaşlara ve özel sektöre de uygulanmalıdır. Özel sektör için etik davranış kodları, açık şekilde özel sektör mensuplarına açıklanmalıdır. Özel sektörün kamu faaliyetlerine sponsor olması, kamu sektör çalışanlarının özel sektörde danışman olması veya kamu görevi sonrası özel sektörde çalışmasına ait etik davranışlar açık ve net olarak belirlenmelidir.

- Uygulama: Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere karşı ciddi ve tutarlı bir şekilde faaliyette bulunulmasını kapsar. Etkili bir uygulama, denetçilerin ve yargının yeterliliğine ve dürüstlüğüne bağlıdır, bu kişilerin etkin bir şekilde çalışması için özel kaynak tahsis edilmesi gerekir.

- **Sivil Toplumun Katılımı:** Sivil Toplumun katılımı, hem ulusal hem de yerel seviyede, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri önleyecek programlar oluşturmak ve bunları hayata geçirmek için devlet üzerinde baskı oluşturulmasını sağlar. Reformlar için gereken gücün kaynağı, kamuoyunun devlete karşı tepkisi ve vatandaşların bu yönde yapacakları taleplerdir. Bu talepler, halkın bilinçlendirilmesi ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri ile artmaktadır.

Medyanın bağımsız olması, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri önlemede yardımcıdır, kamuoyunun olayların farkında olmasını sağlar. Devletin ifade özgürlüğünü koruması ve buna katkıda bulunması, iyi yönetişimin geliştirilmesi ve etik dışı faaliyetlerin önlenmesinde önemli bir unsurdur. Ayrıca medyanın yolsuzluk içinde yer almasını önlemek için, yüksek etik standartlara uyumunu sağlayacak şekilde önlemler alınması gereklidir.

b. Katılımcılık

Yönetişimin öncelikleri arasında yer alan saydam bir politika belirlemek, uygulamak ve uygulama sonuçlarını ilan etmek, ilgili prosedürler ile beslenmek zorunda olan bir hedef olarak görülmektedir. Bu durum yetki devirleri ile ortaya çıkmaktadır. Günümüzde, kalkınma politikasına müdahale etmek anlamında sivil toplum örgütleri kanalıyla yetki devri daha etkinleştirilebilmekte ve aktif olarak denetlenebilmektedir. Sivil toplum üyeleri, devletle olan ilişkilerinde, kamu görevlileri ve bürokrasi ile yüz yüze gelmekte ve kamu sektörünün işleyiş biçimi bu karşılaşmanın niteliğini belirlemektedir. Pek çok ülkede, kamu sektörünün etkin işleyişi, aşırı milliyetçilik, kamu hizmetlerinin etkin sunulamaması ve merkezi hükümetin katı karar ve uygulamaları gibi yapısal sorunlar yüzünden kısıtlanmaktadır.

¹⁴⁴ Yetki devri ve sivil toplumun katılımcı olması, bu ortamda bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir.

c. Saydamlık

Günümüzde suistimallerin ortaya çıkarılması, önlenmesi ve kolektif çıkarların korunması açısından en önemli araçlardan biri de saydamlık mekanizması olmuştur. Bu şekilde, kurumsal bakış, sezgi, politikalarla uyumlu bilgi ve anayasal sistemde otorite- hiyerarşi ilişkileri daha belirgin olarak görülebilmektedir. ¹⁴⁵

II. KAMU YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK

Etik davranış ilkelerinin en önemlilerinden birisi, saydamlıktır. Sağlam bir etik altyapı kamu yönetiminde saydamlık olmadan kurulamaz. Saydamlık ve hesap verebilirlik birbirleri ile etkileşim halinde olan etik ilkelerdir. Saydam olmayan bir kamu yönetiminde, kamu görevlilerinin etik dışı faaliyetlerini denetleyebilmek oldukça zordur.

Yurtdışında ise, başta Finlandiya, Danimarka, İsveç, Norveç gibi İskandinav ülkeleri etik ilkelere bağlıdırlar ve bu ülkelerde saydamlığın unsurlarından olan bilgiye ulaşım, halkın yönetime aktif katılımı , kamu yönetimlerinin halka danışması ve e-devlet uygulamalarının temelleri uzun yıllar önce atılmış ve uygulama günümüze kadar devam etmiştir. İsveç, saydamlıkla ilgili ilk adım olarak bilgi edinme hakkıyla ilgili ilk kanunu 1776 yılında yürürlüğe sokmuştur. Finlandiya, 1951 yılında, bilgi edinme hakkıyla ilgili ilk modern yasal düzenlemeyi kabul etmiş, e-devlet uygulamalarında en ileri ülke konumuna gelmiştir. ABD, 1996 yılında Bilgi Edinme Özgürlüğü yasasını yürürlüğe koyarak, Finlandiya'yı takip etmiştir. ABD'de saydamlıkla ilgili yasal düzenlemeler kabul edildikçe ve uygulandıkça, kamu yönetiminde

¹⁴⁴ Habitat II, a.g.r.

¹⁴⁵ Richard T. Green e Lawrence Hubbell, “ On Governance and Reinventing Government”, **Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges**, G.Wamsley ,ed.,USA, Sage, 1996, s.38-67.

etik dışı faaliyetler ortaya çıkarılmış, zamanla etik dışı faaliyetlerde azalma olmuştur. 1980 ve 2001 yılları arasında saydamlıkla ilgili ciddi adımlar atılmıştır. Özellikle Avrupa ülkelerinde bilgiye erişimle ilgili modern yasal düzenlemeler yapılmış ve uygulanması için özel kurumlar kurulmuştur.

Saydamlık sadece yönetimin elindeki bilgi ve belgelere vatandaşlar tarafından ulaşılabilmesi değildir. Saydamlık, aynı zamanda, halkın karar alma sürecine aktif katılması, yönetimin kararlarının vatandaşlar tarafından bilinmesi ve denetlenebilmesi anlamlarına da gelir. Saydamlık açısından açık olan ülkelerde, yönetim vatandaşları ilgilendiren konularda, sivil toplum örgütlerine ve vatandaşlara danışarak, halkı karar alma sürecine dahil etmektedir.

Türkiye’de ise, yönetimin karar alma süreci ve işlem yapması sırasında konu sadece çok az sayıda görevli tarafından bilindiği için, ilgililer sonuçlardan ancak her şey tamamlandığında haberdar olabilmektedirler. Yönetimin karar alma sürecine, ilgililerin meşru yollardan katılabilme olanakları bulunmadığı gibi, yapılan işlem ve eylemlerin sonuçlarına da katlanma zorunluluğu vardır.¹⁴⁶ Türk kamu yönetimi sisteminde kamu kurumlarının birbirleriyle ve vatandaşlarla olan iletişim ve ilişkilerinde yoğun bir gizlilik kültürü hakimdir. Vatandaşların, medyanın ve sivil toplum örgütlerinin kamu hizmetlerinin tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi süreçlerine yeterli ilgiyi düzenli ve sürekli bir biçimde göstermeye başlamaları ancak son yıllarda olmuştur. Ülkemizde saydamlıkla ilgili en önemli atılımlardan biri 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu olmuştur. Ancak gerekli altyapı çalışmaları tamamlanmamıştır.

A.Saydamlık ve Önemi

¹⁴⁶ III. Global Forum Fostering Democracy and Development Through E- Government, Napoli, 2001.

Kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin (hesap verme sorumluluğunun) temel unsurlarından birisi de saydamlıktır. Saydamlık ve hesap verilebilirlik literatürde genellikle ayrı ama yakın ilişki içinde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Saydamlık hesap verilebilirlik için gereklidir ancak yeterli değildir.

Bir tanıma göre saydamlık “mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilginin erişilebilir, görünür ve anlaşılır kılındığı bir süreçtir”¹⁴⁷ Atiyas ve Sayın a göre, saydamlık¹⁴⁸ “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”.

Bu tanımlarda iki önemli nokta vardır. Birincisi, saydamlıktan söz edebilmek için kamusal aktörlerin yalnızca ne yaptıklarının bilinmesi yeterli değildir; ne yapmaya niyetli olduklarını da önceden kamuoyuna sunmaları gerekmektedir. İkinci boyut ise, bilgi ve belgelerin vatandaşların erişebileceği ve etkin bir biçimde kullanabileceği şekilde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir. (s.28)

Kamu yönetiminde saydamlığı ele alan çalışmaların bazılarında dikkat çeken hususlardan birisi de saydamlığın odaklandığı konu türlerine göre ayrımlara tabi tutulmasıdır; mali saydamlık, süreçlere ilişkin saydamlık, maliyetlere dair saydamlık, faaliyetlere yönelik saydamlık, performansa dair saydamlık gibi.

¹⁴⁷ P.J. Nelson , “ Transparency Mechanisms at The Multilateral Development Banks “ **World Development**, cilt 29, sayı 1 , 2001.,s.1836.

¹⁴⁸ İzak Atiyas ve Şerif Sayın, **Devletin Mali Performans Saydamlığı, Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları, 2001.

2. Saydamlık ve Unsurları

Devletler, vatandaşlarla olan ilişkileri bilgi kullanımı, danışma ve aktif katılımı ile güçlendirmelidirler. Vatandaşın bilgiye ulaşımının sağlanması, karar alma ve politika süreçlerinde fikirlerinin alınması ve bu süreçlere aktif katılımın sağlanması, saydamlığı artıran ve kamu otoritelerinin hesap verebilirliklerini artıran unsurlardır. Saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi, devletle vatandaş arasındaki güveni artırır, ilişkilerin daha etkileşimli ve demokratik olmasını sağlar. Saydamlığın unsurları bilgi kullanımı, danışma ve aktif katılım olarak sıralanabilir :

- a) Bilgi : Devlet, kamu politikasını belirlemeyle ilgili bilgiyi kendiliğinden yayınlar veya vatandaşlar talepleri doğrultusunda bilgiye erişebilirler. Bilgi devletten vatandaşa tek taraflı ilişki şeklinde akar. (kamu kayıtları, resmi gazeteler ve resmi internet siteleri).
- b) Danışma : Devlet, kamu politikası belirleme sürecinde, vatandaşların fikirlerini alır ve politikalar hakkında yorumları değerlendirir. Yorumları almak için devlet karar alma ve politika belirleme sürecinde hangi konuyla ilgili kimden bilgi alacağını tanımlar. Danışma, vatandaşla devlet arasında çift taraflı bir ilişki yaratır. (mevzuat tasarımları hakkında yorumların değerlendirilmesi ve kamuoyu yoklamaları gibi).
- c) Aktif katılım : Vatandaşlar, karar alma ve politika belirleme sürecine aktif olarak katılırlar. Aktif katılım, vatandaşların bizzat politikalarla ilgili fikir beyan ederek ve tavsiyelerde bulunarak karar alma sürecinde rol almaları demektir. Bununla birlikte, politikanın oluşturulması ve son kararın verilmesi konusunda sorumluluk devlete aittir. Politika belirleme sürecine vatandaşların katılımını sağlamak, devletle vatandaş arasında

gelişmiş iki taraflı bir ilişkidir. Bu ilişki, ortaklık ilkesine dayanmaktadır. (açık çalışma gurupları, paneller ve diyalog süreçleri gibi)¹⁴⁹

C.Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi, saydamlığın sağlanması ve vatandaşla devlet arasındaki ilişkilerin güçlenmesi için temel teşkil eder. Bilgi edinme hak ve özgürlüğü, idarenin tek yanlı iradesiyle, hukuk düzeninde yapacağı değişiklikler hakkında ilgili bireylerin, işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan, bireyleri sunulan kamu hizmetlerinden yararlanan statüsüne yükselten, yönetimde demokrasinin en önemli unsurlarından biridir.¹⁵⁰

Bilgi edinme hakkı ile ilgili mevzuat çalışmalarında, devletler için iki sorunlu alan vardır. Bilgiye erişim hakkı ile kişilerin özel yaşamını koruma altına alan arasındaki dengenin sağlanması gerekmektedir. Bilgi edinme hakkı ile ilgili yapılan çalışmaların ardından, kişisel verilerin korunmasıyla ilgili yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Vatandaşların bilgi ve belgelere erişimleri bir hak olarak güvence altına alınırken, kişilerin özel yaşamının korunması da anayasal ve yasal güvencelerle korunmaktadır. Hukuki çerçeve hazırlanırken, açık ve anlaşılabilir kurumsal mekanizmalar kurulmalı ve ihlaller söz konusu olduğu zaman yaptırımların yerine getirilmesi için bağımsız bir adli teşkilatın kurulması da eklenmelidir.

Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun ile vatandaşların bilgi ve belgelere ulaşım hakkı, bazı istisnalar dışında tanınmıştır. Fakat, henüz altyapı çalışmaları tamamlanamamıştır. Bilgi edinme hakkı uygulamasını ele alan bir

¹⁴⁹ Prof. Dr. İl Han Özay, “İdari Usul Yasası“, **Güncel Hukuk**, Nisan 2004, yıl 4 s.14.

¹⁵⁰ Citizens as Partners, **OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making**, 2001.

araştırmada¹⁵¹, 15 bakanlığa bir ayda yapılan başvuruların %23'ünün cevapsız kaldığı, yasal cevap verme süresinin bazı bakanlıklarca dikkate alınmadığı, bazı başvurulara cevap verilmediği, bakanlıkların internet sitelerinde belli bir standart olmadığı, istenilen bilgiler verilmediği için yapılan itirazlara cevap verilmediği saptanmıştır. Ayrıca bazı bakanlıkların bu alandaki yasal yükümlülüklerini yerine getirmedeği görülmüştür. Örneğin Bilgi Edinme Hakkı Kanununun uygulama yönetmeliğinde “ kurum ve kuruluşlar elektronik ortamda yapılan başvuruya elektronik ortamda cevap verebileceği gibi, istenen bilgi veya belgenin niteliğine göre yazıyla da cevap verilebilir “ şeklinde bir düzenleme olmasına rağmen, Sağlık Bakanlığı, sadece telefon ve operatör aracılığı ile bilgi verilmesi gibi, yönetmelikte olmayan bir seçeneği tercih etmiştir. Ayrıca kurum ve kuruluşların vatandaşların başvurularına kabul etmek, başvuru sahiplerine cevap vermek ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere gerekli idari ve teknik tedbirleri almak gibi bir yükümlülükleri de vardır. Bu yükümlülüğün yerine getirilmemesi ise disiplin yaptırımlarına tabi tutulmuştur. E-devlet ve e-Türkiye kavramlarının gündemde olduğu bir dönemde açıklık ve saydamlık adına atılan bu adımın uygulanmaması büyük bir sorundur.

D. Etik ve E- Devlet

E- Devlet uygulamaları, iyi yönetişime katkı sağlamaktadır. E-Devlet, karar verme süreçlerine ulaşılabilirliği sağlarken, çok taraflı ve iki yönlü iletişim için olanak yaratır. Vatandaşla devleti bir araya getirerek, karar alma süreçlerinin denetlenmesini, politika belirlemede ise katılımı artırır. E- Devlet, günümüzde bilgiye erişimin hızlandırılması ve bu yolla hesap saydamlığının ve hesap verilebilirliğin sağlanması için etkili bir yol olarak görülmektedir. E-Devletin bu özellikleri, iyi yönetim ilkeleri

¹⁵¹ Yaman Akdeniz, Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Bakanlıklar Tarafından Uygulanması , www.bilgiedinnehakki.org

çerçevesinde, vatandaşlara hizmette verimliliği geliştirir ve daha uygun maliyetli hizmetin verilmesi olanağını sağlar.¹⁵²

E- Devlette amaç, çalışma yöntemlerinin optimize edilmesi, maliyetlerin düşürülmesi, işlemlerin hızlandırılması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, hata oranının en aza indirilmesi, kurumların iç işleyişinin iyileştirilmesi ,saydamlık anlayışının benimsenmesi, veri ve bilgilere kolay, hızlı ve rahat erişimin sağlanması, ülkenin her köşesine aynı kalitede eşzamanlı servis hizmeti verilmesi şeklinde ifade edilebilir.

E- devlet uygulamasının başlıca amaçlarından biri olan saydamlık, kamu yönetiminde yapılan işler ve hizmetlerle ilgili olarak, gizlilik sınırlamalarını mümkün olan en alt düzeylere indirmekle beraber, bilgi edinme hak ve özgürlüğünün önünün açılmasını da kolaylaştırır. İnternet ortamından bilgiye kolayca ulaşan vatandaşlar, kamu sektörü üzerindeki denetimi de artırır. İnternet teknolojisinin kamu hizmetlerini sağlamada kullanılmaya başlamasıyla birlikte, ‘devlet kapısı’ bir ‘ devlet portalına’ dönüştüğünden, yeni teknolojinin rahatlığından herkesin yararlanacak olması, eşitlik kavramını ortaya atarak, ülkede eşit kalitede servisi yaygınlaştıracaktır. Ayrıca internet ortamından gerçekleştirilecek servisler, hizmet anlayışının belli bir kalite düzeyinde ve standartlaştırılmış olarak vatandaşlara ulaştırılmasını sağlayacaktır.¹⁵³

¹⁵² www.bilgiedinmehakki.org

¹⁵³ Kemal Çelik, E-devlet ve Yeniden Yapılanma, **Türk İdare Dergisi**, sayı 440, 2003.

III. ETİK İLE İLGİLİ ULUSLARARASI KURUM ÖLÇÜTLERİ AÇISINDAN TÜRKİYE’NİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Günümüzde sosyal, politik ve ekonomik alanlarda oluşan değişiklikler, ulusal ve uluslar arası yapılarda değişiklikler ortaya çıkarmaktadır. Ülkeler, değişen şartlara göre yeniden düzenlemeler yapmak durumunda kalmaktadırlar. Uluslararası kuruluşlar, ülkelerde etik dışı faaliyetleri önlemek amacı ile, rehber niteliğinde çalışmalara yaparak, sözleşmeler, bildiriler ve stratejiler oluşturmaktadır.

Bu başlık altında, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği , Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Uluslar arası Şeffaflık Örgütünün etik yönetim ile ilgili yaptığı çalışmalara yer verilecektir.

A. Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler veya kısaca BM, 24 Ekim 1945’te kurulmuş uluslararası bir kuruluştur. Birleşmiş Milletler, kendini “ adalet ve güvenliği, ekonomik kalkınma ve sosyal eşitliği uluslararasıında tüm ülkelere sağlamayı amaç edinmiş global bir kuruluş olarak tanımlamaktadır. Uluslararası ilişkilerde, kuvvet kullanılmasını ilk olarak evrensel düzeyde yasaklayan ilk antlaşma BM Sözleşmesidir.

Örgütün kurulduğu yıllarda 51 olan üye sayısı, son katılan ülke Karadağ dahil 192’dir. Türkiye, kurucu ülkeler arasında yer alır. Yönetim New York’ta bulunan genel merkezden yürütülür ve üye ülkelerle her yıl düzenli olarak yapılan toplantılar genel merkezde gerçekleştirilir.

Örgüt yapısal olarak idari bölümlere ayrılmıştır : Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Yönetim Konseyi, Genel Sekreterlik ve Uluslararası Adalet Divanı.¹⁵⁴

1 .Kamu Görevlileri için Uluslararası Davranış Kodları

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 12 Aralık 1996 tarihinde, Yolsuzluğu Karşı Eylem Planının bir unsurunu oluşturan, 51/59 no'lu kararıyla kamu görevlilerinin etik kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayınlamıştır. “ Ülkelerin Kamu Görevlilerinin Etik Kodu “ olarak adlandırılan söz konusu tavsiyeler, üye ülkelerin yolsuzluğa karşı mücadele ederken kılavuzluk yapmak amacı ile oluşturulmuştur. Birleşmiş Milletler Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları (United Nations International Code of Conduct for Public Officials) ¹⁵⁵ çıkar çatışması, hak mahrumiyeti, mal varlığının bildirilmesi, hediye diğer menfaatlerin kabulü, gizli bilgi ve siyasi faaliyetler hakkında hükümler içermektedir. Söz konusu kod ile ayrıca, etkinlik, etkililik, dürüstlük, duyarlılık, adalet, tarafsızlık ve ayrımcılık yapılmaması prensipleri üzerinde de durulmuştur.

Bu koda göre, bir kamu görevlisi, resmi otoritesi, görevi, fonksiyonları ve karar yetkisini kötüye kullanarak kendisi veya ailesine kişisel veya mali bir çıkar sağlamamalıdır. Kamu görevlileri, muhtemel çıkar çatışması doğurabilecek olan iş ilişkilerini, ticari ve mali faaliyetlerini ve diğer diğer maddi çıkarlarını yetkili makama bildirmelidir. Yine kamu görevlileri, görevlerinden ayrıldıktan sonra, eski konumlarından istifade ederek çıkar sağlamamaları yönünde ülkesinin aldığı önlemlere uymalıdır. Kamu görevlileri, çerçevesi ülkelerinin hukuku veya idari politikaları ile belirlendiği şekilde kendilerinin, eşlerinin ve kendilerine bağımlı olanların mal varlıklarını ve sorumluluklarını bildirmelidirler. Kamu görevlileri, doğrudan veya dolaylı olarak fonksiyonlarını, görevlerini veya kararlarını etkileyebilecek nitelikte

¹⁵⁴ <http://tr.wikipedia.org/wiki/BirleşmişMilletler>

¹⁵⁵ <http://gopher.un.org/00ga/recs/51/RES51-59.EN>

herhangi bir hediye isteyemez veya alamaz. Kamu görevlilerinin görevleri gereği elde ettikleri gizli bilgilerin, yasa veya yargı kararıyla aksi öngörülmedikçe, gizli tutulması gerekir. Ülkeler bu yükümlülüğün, kamu görevlisi, görevinden ayrıldıktan sonra bile sürebileceğini öngörebilirler. Kod son olarak , kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlerini düzenlemektedir.¹⁵⁶

2. Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi¹⁵⁷

BM Genel Kurulunda onaylanan 04.12.2000 tarih ve 55/61 sayılı Karar ile yolsuzlukla mücadele amacıyla kapsamlı bir BM sözleşmesi hazırlanması ve bu amaçla Ad Hoc komite kurulması kabul edilmiştir. BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (United Nations Convention Against Corruption) belirli aralıklarla Viyana'da gerçekleştirilen Ad Hoc komite toplantıları çerçevesinde hazırlanmıştır. Sözleşme, 10 Aralık 2003 tarihinde imzaya açılmış ve Türkiye tarafından aynı tarihte imzalanmıştır

Sözleşme, yolsuzlukla mücadele alanında ilk küresel uluslararası hukuk belgesi niteliğinde olup yolsuzlukla mücadele konusunda etkili bir uluslararası işbirliği mekanizması kurmayı amaçlamaktadır.

Türkiye'de, 18/5/2006 tarihli ve 5506 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan “ Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”, Bakanlar Kurulunca 11/8/2006 tarihinde kararlaştırılmış ve 2/10/2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Efim Obreja, Viorelia Gasca, Teodor Potirniche, Public Procurement and Public Ethics : A Focus on Fighting Corruption, Transparency International Working Paper, 2002, s.90-91. Aktaran Hasan Dursun, “Kamu Görevlilerinin Etik Kuralları”, **Türk İdare Dergisi**, sayı 441, Aralık 2003, s. 247, 266.

¹⁵⁷ <http://www.masak.gov.tr>

¹⁵⁸ 2006/10885 Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin Onaylanması Hakkında Karar , <http://rega.basbakanlik.gov.tr/index.aspx>.

Sözleşmede;

- Ulusal kamu görevlilerinin rüşveti,
- Yabancı kamu görevlilerinin ve uluslar arası örgüt görevlilerinin rüşveti,
- Malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, haksız olarak mal edinilmesi veya diğer şekillere dönüştürülmesi,
- Nüfuz ticareti,
- Görevin kötüye kullanılması,
- Haksız zenginleşme,
- Özel sektörde rüşvet,
- Özel sektörde zimmet yolsuzluk kapsamında değerlendirilmiş ve yolsuzluklarla bağlantılı olarak,
- Suç gelirlerinin aklanması,
- Gizleme,
- Adaletin engellenmesi suçlarına yer verilmiştir.

Sözleşme, yolsuzluktan elde edilen gelirlerin kaynak ülkeye iadesi konusunda daha önceki uluslararası hukuk belgelerinde bulunmayan etkili bir sistemi öngörmektedir. Ayrıca etkin bir adli yardım mekanizması da öngören sözleşme, iki ülkeden yalnızca birinde suç teşkil etse dahi, yolsuzluk suçlarından dolayı adli yardım talebinde bulunulmasını mümkün kılmaktadır.

B.Avrupa Birliği

Fransa, Almanya, Belçika, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda, 1951’de imzaladıkları Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu (AKÇT) kurdular. Aynı altı ülke, 1957’de kömür ve çeliğin yanı sıra diğer sektörlerde de ekonomik işbirliğini oluşturmak amacıyla Roma Antlaşmasını imzalayarak “ Avrupa Ekonomik Topluluğu”nu (AET) kurdular. 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği adını almış ve bu

antlaşmayla, ekonomik ve parasal birlik, ortak güvenlik ve dış politika ile içişleri ve hukuk alanında işbirliği başlıklarında yeni bir yapı tanımlanmıştır.

Üye ülkeler, ortak menfaat içeren belli konulardaki kararların Avrupa düzeyinde demokratik olarak alınabilmesi için egemenliklerinin bir kısmını devrettikleri ortak kurumlar kurmuşlardır. Bu sayede, birbiriyle bağlantılı modern dünyanın pek çok problemi ile ulusal değil, bölgesel düzeyde mücadele edilir. AB politikaları üç temel kurum tarafından alınan kararlar sonucu belirlenir :¹⁵⁹

- Avrupa Birliği Konseyi (üye devletleri temsil eder),
- Avrupa Birliği Parlamentosu (vatandaşları temsil eder),
- Avrupa Komisyonu (ortak Avrupa menfaatini gözetten siyasi olarak bağımsız organ).

Bu kurumsal üçgen, AB'nin her yerinde uygulanan yasa ve politikaları oluşturur. Prensipde yeni yasaları öneren Komisyon'dur, fakat bunları kanunlaştıran Parlamento ve Konsey'dir. Avrupa Adalet Divanı, Avrupa Hukukunu gözetir ve Avrupa Birliği Sayıştay Birliğin faaliyetlerinin finansmanını kontrol eder.

Avrupa Konseyi, 17 Aralık 2004'te Türkiye ile üyelik görüşmelerini başlatmaya karar verdi. 3 Ekim 2005'te Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri başladı. Ekim 2005'de, müktesebatla uyumun analitik incelemesi olan “ Tarama Süreci” 35 başlık altında başladı.

1. 97/C 195/01 sayılı Avrupa Birliği Görevlilerinin Karıştığı Yolsuzluğa Karşı Mücadele Yasası

29 Mayıs 1997 tarihinde kabul edilmiştir. Yasanın, üye ülkelerin sözleşmeye paralel olarak kendi anayasalarında ve iç mevzuatlarında

¹⁵⁹ <http://www.avrupa.info.tr/DelegasyonPortal.html>

yapacakları düzenlemeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine bildirmelerinden 90 gün sonra yürürlüğe gireceği öngörülmüştür.

Yasada aktif ve pasif rüşvetin cezayı gerektirir bir suç sayılması öngörülmektedir. Buna göre, aktif rüşvet; "bir kimsenin görevini yapması veya yapmaktan kaçınması karşılığında bir memura herhangi bir menfaatin doğrudan, dolaylı veya bir aracı vasıtasıyla teklif edilmesi"; pasif rüşvet ise, "bir memurun görevini yapması veya yapmaktan kaçınması karşılığında doğrudan, dolaylı veya aracı vasıtasıyla kendisi veya üçüncü şahıslar için herhangi bir menfaati kasten talep etmesi veya alması" şeklinde tanımlanmıştır.

2. Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF-European Anti-Fraud Office)¹⁶⁰

Avrupa Komisyonu, dolandırıcılıkla daha etkin mücadele edebilmek için, "EC, ECSC Decision 1999/ 352" sayılı Karar ile 28 Nisan 1999 tarihinde kendi bünyesinde Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu'nu (OLAF) kurmuştur. Bağımsız bir yapı olan ve 1 Haziran 1999 tarihinde faaliyete başlayan OLAF'a idari düzeyde dolandırıcılık soruşturmaları yapma sorumluluğu yüklenmiştir.

OLAF, dolandırıcılık, yolsuzluk ve Avrupa Birliğinin mali çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen diğer yasadışı faaliyetlerle mücadele etmek amacıyla, Birlik müktesebatı ve üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar ile Komisyona verilen yetkileri soruşturmalarında kullanmaktadır. Birliğin mali çıkarlarının korunmasının da ötesinde Büronun sorumluluğu, Birlik çıkarlarını, idari ve cezai kovuşturmayla neden olabilecek bütün fiillere karşı korumaktır.

OLAF birlik üyesi ülkelere, birliğin mali çıkarlarının korunması konusunda uygun birimler arasında düzenli bir işbirliğinin sağlanması

¹⁶⁰ <http://www.masak.gov.tr/>

amacıyla destek vermektedir. Büro, dolandırıcılıkla mücadele teknikleri geliştirilmesine de katkı sağlamaktadır.

OLAF'ın soruşturmaları büronun genel müdürü tarafından yönetilmektedir. Genel müdür, denetim komitesinin olumlu görüşü alınarak Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin işbirliğiyle komisyon tarafından beş yıllığına atanmaktadır. OLAF'ın soruşturmalarında bağımsız hareket etmesinin garantiye alınması amacıyla, genel müdürün komisyon da dahil olmak üzere herhangi bir devlet veya kurumdan talimat alması yasaklanmıştır. Genel müdürün, komisyonun kendisinin bağımsızlığını tehlikeye sokacak düzenlemeler yaptığını düşünmesi halinde, Adalet Divanı'nda komisyon aleyhine dava açma yetkisi bulunmaktadır.

Bu bağımsızlığın sürdürülmesi amacıyla, Büro soruşturma işlevi bakımından Birlik kurumlarından bağımsız ve kendi alanında uzman beş kişiden oluşan bir denetleme komitesi tarafından denetlenmektedir. Komite genel müdürün talebi üzerine ve kendisi uygun gördüğünde yürütülen soruşturmalar hariç olmak üzere büronun faaliyetleriyle ilgili olarak genel müdüre tavsiyelerde bulunabilmektedir.

Dolandırıcılıkla mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla, OLAF düzenlemelerle kendisine verilen dış soruşturma sorumluluğunu, Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını dolandırıcılığa ve diğer yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı korumak amacıyla, ani kontroller ve üye ülkelerde yaptığı soruşturmalarla yerine getirmektedir. İşbirliği anlaşmalarının bulunması durumunda OLAF üçüncü ülkelerde de bu yetkisini kullanabilmektedir.

Uygulamada dolandırıcılık ile diğer yolsuzluk ve usulsüzlükler OLAF ile ulusal soruşturma birimleri arasındaki yakın işbirliği ile ortaya çıkarılmaktadır.

C.Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD) uluslar arası bir ekonomi örgütüdür. OECD, 14 Aralık 1960 tarihinde imzalanan Paris sözleşmesine göre kurulmuştur ve savaş yıkıntıları içindeki Avrupa'nın Marshall Planı çerçevesinde yeniden yapılandırılması amacıyla 1948 yılında kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (OEEC) doğrudan

Örgütün tüzüğe bağlanmış amaçları şunlardır :

- Finansal istikrarın eşzamanlı olarak korunduğu üye ülkelerde ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde halkın yaşam standardının iyileştirilmesi, sürekli ve dengeli ekonomik gelişim sağlayan politikaya destek ve yardım, işsizliğin ortadan kaldırılması,
- Ekonomik gelişme politikasının uyandırılması ve sosyo-ekonomik eşgüdümlü gelişmenin desteklenmesi,
- Uluslararası yükümlülüklerle uygun olarak , çok taraflı ve ülkeler arasında ayırım gözetmeyen dünya ticaretinin geliştirilmesine destek verilmesi,
- OECD'ye üye veya bu örgüte üyelik talebinde bulunan ülkeler, sosyo-politik ve ekonomik yaşamda aşağıda belirtilen üç ilkeyi vazgeçilmez değerler olarak benimsemişlerdir :
- Demokrasi
- İnsan haklarına ve yurttaş özgürlüğüne bağlılık,
- Açık pazar ekonomisi çerçevesinde istikrarlı gelişim.

Bu ilkeler, aynı zamanda, yukarıda belirtilen amaçların gelişmesine de hizmet ederler. OECD bir taraftan bu ilkelerin üye ülkelerde güçlendirilmesini katkı sağlarken, diğer taraftan da örgüte üye olmayan ülkelerde ilkelerinin tanıtımını yapmaktadır.

Halen 30 tam üye ülke vardır, Türkiye, 1961 yılında kurucu üye olarak kuruluşa katılmıştır.

OECD, uluslararası iş alanında yolsuzluk ve rüşvet konularıyla özel olarak ilgilenmektedir. Yolsuzlukla mücadele konusunda kapsayıcı bir önder durumundadır.¹⁶¹ OECD, kamu etiğini ve iyi yönetişimi desteklemektedir, hem yasadışı ödemeleri alanlar hem de rüşvet verenlere karşı tedbirler alarak, yolsuzlukla mücadele etmektedir.

OECD, uluslararası yolsuzluğu ilk olarak 1989 yılında gündemine almış ve bu konudaki çalışmaları için zamanla iki amaç belirlemiştir. Bu amaçlardan birincisi uluslararası ticari işlemlerde yolsuzlukla mücadele etmek, ikincisi ise bütün firmalara rekabet edebilecekleri bir ortam sağlanmasına yardımcı olmaktır. Uluslararası ticari işlemlerde yolsuzluğun doğasının analiz edilmesi ve ülkelerin bu tür yolsuzlukla mücadelede kullanacakları önlemlerin belirlenmesinin ardından OECD üyesi ülkeler, 1994 yılında “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Verilmesine İlişkin Tavsiye” (Recommendation on Bribery in International Business Transactions) üzerinde anlaşmaya varmışlardır. Daha sonra, Mayıs 1996’da üye ülkeler “Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Vergiden İndirilmesi Hakkında Tavsiye” yi (Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials) benimsemişlerdir. Mayıs 1997’de ise gözden geçirilmiş “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Verilmesi ile Mücadele Edilmesine İlişkin Tavsiye” benimsenmiştir.¹⁶²

Uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin demokratik kurumların gelişmesi ve korunmasına karşı ciddi bir tehdit oluşturduğu gerçeğinden hareketle “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi” 1997 yılında kabul edilmiştir. Sözleşme, 15 Şubat 1999’da yürürlüğe girmiştir.

¹⁶¹ OECD üyeler, www.oecd.org

¹⁶² <http://www.masak.gov.tr/>

1.OECD Yolsuzlukla Mücadele Birimi

OECD Yolsuzlukla Mücadele Birimi, Finansal, Mali ve Girişim İşleri Müdürlüğü (Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs) bünyesinde faaliyet gösteren bir birimdir. Birim, OECD Sekreteryasının Teşkilatın uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvet ve yolsuzluk olaylarıyla mücadele faaliyetinin odak noktası konumundadır.

OECD'nin yolsuzluğun bütün yönleri ile ilgili disiplinler arası faaliyetlerinin bir bölümü olarak, Yolsuzlukla Mücadele Birimi “yolsuzluğun talep yanı”nı göz ardı etmeden rüşvet verenlere karşı önlemlerle “yolsuzluğun arz yanı” ile ilgili çalışmalar yapmaktadır. Bu faaliyetler, yolsuzlukla mücadele uzmanlarından oluşan Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubunun yönetiminde, OECD Komiteleri, uluslararası girişimler sivil toplum ve özel sektör ile yakın işbirliği içerisinde yürütülmektedir.

2. Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (Convention On Combating Bribery Of Foreign Public Officials International Business Transactions)

Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi, OECD'nin Uluslararası Yatırım ve Çokuluslu Şirketler Komitesinin (CIME- Committee On International Investment and Multinational Enterprises) Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu tarafından yapılan çalışmalar sonucu tamamlanmış ve 17 Aralık 1997 tarihinde Paris'te yapılan Bakanlar düzeyindeki toplantıda üye ülkeler tarafından imzalanmıştır.¹⁶³

Türkiye, Sözleşmeyi 1 Şubat 2000 tarih ve 4518 sayılı Kanunla onaylamıştır. 02 Ocak 2003 tarih ve 4782 sayılı Uluslararası Ticari

¹⁶³ OECD: Policy Brief : The Fight Against Bribery and Corruption, September 2000,1, <http://oecd.org/publications/PolBrief/07.09.2001'den> aktaran Raci Kılavuz , **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Anlara, Seçkin Yayınları, 2003, 257.

İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile de iç mevzuatta gerekli değişiklikler yapılarak Sözleşmeye uyum sağlanmıştır.

Sözleşme aktif rüşvetle ilgili olup, pasif rüşvetin cezalandırılması her ülkenin kendi mevzuatına bırakılmaktadır.

Sözleşmede rüşvet; "uluslararası ticaretin yürütülmesinde bir işin veya haksız bir yararın elde edilmesi ve muhafazası gayesiyle resmi görevlerin ifası zımında hareket etme veya hareket etmekten kaçınması için, yabancı bir kamu görevlisine kasıtlı olarak doğrudan veya aracılar vasıtasıyla hak edilmemiş para veya diğer yararlar önermek, vaat etmek veya vermek" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca rüşvet verme amaçlı teşebbüs veya suç ortaklığının da rüşvet suçunu teşkil ettiği kabul edilmiştir.

Yabancı kamu görevlisi ise "yabancı bir ülkede, seçilmiş ya da atanmış olsun, yasama, idari veya adli bir görevi uhdesinde bulunduran, bir kamu kurum ya da kuruluşu da dahil olmak üzere, yabancı bir ülke için kamu görevi ifa eden her şahıs ve uluslararası bir kamu kuruluşunun memur veya görevlisi" şeklinde tanımlanmıştır.

Sözleşme, aşağıda belirtilen hususlarda düzenlemeler içermektedir:

- Yabancı devlet memuruna rüşvet veren kişinin, vatandaşı olduğu devlet tarafından kendi memuruna rüşvet veren kişi gibi etkili, orantılı, caydırıcı ve hapis cezasını da içeren cezalarla cezalandırılması,
- Yabancı bir kamu görevlisine rüşvet verilmesi halinde tüzel kişilerin sorumluluğunu sağlayacak önlemlerin alınması,
- Rüşvet ve rüşvetten elde edilen kazançlar ya da malvarlığına el koyma, bu varlıkların müsadereyi ya da bunlarla mukayese edilebilir parasal müeyyidelerin uygulanması, 4

-Ülkelerin kendi vatandaşları için suçun ülke dışında işlendiği durumda yargı yetkisine sahip olmak için gerekli önlemleri alması,

-Kendi devlet memuruna verilen rüşveti kara paranın aklanması konusunda öncül suç sayan her taraf devletin, suçun işlendiği yer göz önüne alınmaksızın yabancı devlet memuruna verilen rüşveti de kara paranın aklanması konusunda öncül suç sayması,

-Muhasebe, kayıt ve denetleme standartları konusunda gerekli düzenlemelerin yapılması,

-Rüşvetin suçluların iadesine esas bir suç olarak kabul edilmesi.

-Her devletin, OECD Genel Sekreterliğine danışma, karşılıklı adli yardım ve suçluların iadesi konularında yapılacak talepler için sorumlu yetkili bir makam veya makamları bildirmesi.

3. Kamu Yönetimi ve Yönetişime İlişkin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Programı (OECD Programme on Public Management and Governance - PUMA)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, amacının bir gereği olarak, kamu yönetimi programı (PUMA) aracılığıyla etkin, verimli ve şeffaf devlet yapıları oluşturabilmeleri ve varolan yapıyı güçlendirmeleri konusunda devletlere yardımcı olmaktadır.

PUMA, devletlerin kamu sektörünü nasıl organize ettiği, nasıl yönettiği ve devletlerin karşı karşıya kalması muhtemel yeni değişimleri nasıl teşhis ettiği konularında çalışmalar yapmaktadır. PUMA üye ve ilgili ülkeleri, üst düzey politika belirleyicilerinin gündeminde olan yönetimle ilgili hızlı değişimlerin belirlenmesi konusunda desteklemek amacıyla araştırmalar yapmaktadır. Buna ek olarak üye ülkelere, devletler ve toplumlar arasındaki ilişkiler, yeni teknikler, uygulamalar ve yeniliklerin yararlarının anlaşılması

konularında yardım sağlamakta ve bunu ülke değerlendirmeleri, karşılaştırmalı analizler ve değerlendirme ölçütleri ile gerçekleştirmektedir.¹⁶⁴

PUMA'nın temel fonksiyonlarından biri, kamu sektörünün yönetişimi ve idaresini değişen kapasite ve şartlara uydurma amacıyla, fikir alışverişini mümkün kılan bir forum yaratmaktır. PUMA komitesine ek olarak, ulusal bütçe yöneticilerinin, yüksek düzeyde devlet memurlarının, başbakanların ve bakanların ve düzenleyici reformlar ile insan kaynakları yönetiminden sorumlu kıdemli yöneticilerin katıldığı özel çalışma grubu toplantıları da düzenlenmektedir.

OECD Kamu Yönetimi Komitesi PUMA, etik altyapıyı aşağıdaki şekilde 8 unsurla tanımlamıştır :¹⁶⁵

Denetim : Bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılan hukuki çerçeve, etkili hesap verebilirlik mekanizmaları ve kamuoyunun katılım ve denetimi.

Yönlendirme : Siyasi liderlerin kararlılığı ve bunun kamuoyuna anlatılması, değerleri ve standartları temsil eden davranış kuralları ve eğitim gibi mesleki sosyalleştirme mekanizmaları.

Yönetim : Etkili insan kaynakları politikalarına dayanan olumlu kamu hizmeti koşulları, mevcut bir merkezi yönetim kuruluşu, kurum veya özel bir etik kuruluşu tarafından sağlanan eşgüdüm.

PUMA Asya, Afrika, Orta ve Doğu Avrupa ve Latin Amerika bölgelerinde konuyla ilgili ülkelerle ve Avrupa Birliği, IMF gibi uluslararası kuruluşlarla çalışmalarını arttırmaktadır. Buna ek olarak PUMA, kaynakları tek elde toplama ve bilgi paylaşımı alanlarında da faaliyet göstermektedir.

¹⁶⁴ <http://www.masak.gov.tr/>

¹⁶⁵ TÜSİAD-OECD , **Kamu Hizmetinde Etik : Güncel Konular ve Uygulama**, Yayın No.TÜSİAD-T/2003-9-363, Eylül 2003, s.39.

PUMA, özellikle yeni pazar ekonomileri ve gelişmekte olan ekonomiler ile OECD'nin iyi yönetim ile ilgili tecrübelerini paylaşmaktadır.

4. Avrupa Ülkelerinde Yönetişimin ve Yönetimin Desteklenmesi Programı (SIGMA- Support for Improvement in Governance and Management)

OECD ve Avrupa Birliği'nin ortak bir inisiyatifi olan SIGMA, geçiş sürecinde olan ülkelere merkezi hükümet düzeyinde kamu yönetiminin geliştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. SIGMA, 20 ülkeye kendi amaçlarına yönelik hizmetler vermektedir. (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Makedonya, Malta, Karabağ, Polonya, Romanya, Rusya, Sırbistan ve Kosova, Slovakya, Slovenya ve Türkiye. SIGMA ülkelere kamu kurumlarının güçlendirilmesi, bütçe, hazine ve vergi alanlarına verilmesi gereken önem, mali kontrol, dış denetim, kamu hizmeti ve idari reform konularında tavsiyelerde bulunmaktadır.

Bütün ülkelerde SIGMA'nın amacı:

- Ülkelerin idari etkinliklerini geliştirmek amacıyla iyi yönetime yönelik araştırmalarını ve kamu sektörü çalışanlarının demokratik değerlere, etik kurallara ve hukuk kurallarına bağlılıklarının sağlanması çalışmalarını desteklemek,
- Ülkelere, küreselleşmenin getirdiği yeni oluşumlara uyumu sağlayacak merkezi hükümet düzeyinde içsel kapasite oluşturma ve Avrupa Birliğine entegrasyon konusunda yardım sağlamak ve
- Avrupa Birliği'nin ve diğer organizasyon ve girişimlerin söz konusu ülkelerin idari reformlar yapmasına yönelik inisiyatiflerini desteklemektir.

D. Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International)

Mayıs 1993 tarihinde kurulan ve merkezi Almanya'nın Berlin şehri olan Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) amacı yolsuzlukla mücadele olan ilk ve tek uluslar arası sivil toplum örgütüdür. Uluslararası Saydamlık Örgütünün doksana yakın ülkede ulusal düzeyde teşkilatı bulunmaktadır. Ülkemizde “ Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği”, Uluslararası Saydamlık Örgütünün ulusal düzeydeki teşkilatıdır.¹⁶⁶

Uluslararası Saydamlık Örgütünün temel misyonu, ulusal ve uluslar arası bütünlük sistemlerini teşvik etmek ve güçlendirmek amacıyla bir global koalisyon oluşturarak, yolsuzlukla mücadele etmektir. Bu misyonunu gerçekleştirmek ve global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla Uluslararası Saydamlık Örgütü, yolsuzluğun nedenlerini araştıran, buna yönelik çalışmalar ve reform programları hazırlayan, çok taraflı sözleşmelerin uygulamaya konmasına öncülük eden ve hükümetlerin, kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini izleyerek elde ettiği bulguları kamuoyuyla paylaşan bir örgüttür. Örgüt, global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla sivil toplumu, iş dünyasını ve hükümetleri bir araya getirmektedir. Direktörler kurulu, Uluslararası Saydamlık Örgütünün merkezi birimidir ve yıllık genel kurulda seçilir. Danışma Kurulu ve Uluslararası Sekreteryası birimleri de diğer merkezi birimlerdir. Bununla birlikte, Uluslar arası Saydamlık Örgütü bünyesinde yerel düzeyde faaliyet gösteren “Ulusal Saydamlık Örgütleri” mevcuttur. Bu örgütler, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın artırılmasına yönelik çalışmalarda bulunarak, kamuoyu ve medya desteğiyle, ulusal düzeyde yolsuzlukla mücadele misyonunu yüklenmişlerdir. Uluslararası Saydamlık Örgütü,

¹⁶⁶ <http://www.transparency.org> ve <http://www.saydamlık.org>

yolsuzlukla mücadelenin uzun bir süreç olduğunu kabul etmiştir ve yolsuzlukla mücadelede tek tek kazanımlar yerine uzun dönemli kazanımlara yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar şunlardır :

- Yolsuzlukla mücadelede uluslar arası ve ulusal çerçevenin çizilmesine öncülük etmek ve uluslar arası organizasyonlarda yer almak,
- Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek ve destek sağlamak amacıyla “Ulusal Güvenilirlik Sistemleri Modeli” oluşturmak,
- Her yıl “Yolsuzluk Algılama Endeksi -CPI” yayımlamak,
- Her yıl “ Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi yayımlamak,
- Yıllık olarak “Global Yolsuzluk Raporları” üretmek,
- Eğitim faaliyetleri organize etmek,
- Dürüstlük ödülü vermek,
- Elektronik ortamda Yolsuzluk Araştırma ve Bilgi Sistemi (Corruption Online Research and Information System – CORIS) veri tabanı oluşturmak.¹⁶⁷

Uluslararası Saydamlık Örgütü, son olarak 2007 yılında Yolsuzluk Algılama Endeksi yayınlamıştır. Yolsuzluğu Algılama Endeksi (CPI-Corruption Perception Index) yolsuzluğu değil, yolsuzluğun algılanmasını ölçmektedir. Kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanımı, kamu işlemlerinin yürütülmesinde rüşvet alma, kamuya ait fonların zimmete geçirilmesi gibi konular üzerine yoğunlaşmaktadır.¹⁶⁸ Her yıl yayınlanan endekse göre, 10 puan o ülkede yolsuzluğun hiç görülmediğini, 0 puan ise yolsuzluk oranının yüksek olduğunu ifade etmektedir. 2007 yılında yayınlanan Yolsuzluk Algılama Endeksine göre, Türkiye 180 ülke arasında 4.1 puanla 64. sırada yer almaktadır.¹⁶⁹ 2007 yılı endeksine göre, “temiz

¹⁶⁷ M. Hakan Özbaran, “Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslar arası Örgütler ve Birimler”, **Sayıştay Dergisi**, sayı 50 – 51, Aralık 2003, s. 17- 34.

¹⁶⁸ <http://www.transparency.org>

¹⁶⁹ http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/cpi2007

ülkeler” 9,4 puanla 1. sırayı paylaşan Yeni Zelanda, Danimarka ve Finlandiya olurken yolsuzluğa en fazla batmış ülkeler, 1.4 puanla 179. sırayı paylaşan Somali ve Myanmar olmuştur. Türkiye 4.1 puan ile Bulgaristan ve Hırvatistan ile birlikte 64. sırayı paylaştı. Türkiye’nin geçen yıl 3.8 olan endeks puanını bu yıl 4.1’e çıkarmasına rağmen, dünya ülkeleri sıralamasında 60. sıradan 64. sıraya indiği gözlenmiştir. Uluslararası Saydamlık Örgütünün 2005 küresel yolsuzluk raporunun Türkiye ile ilgili bölümünde, inşaat sektöründeki yolsuzluklar ve depreme geniş yer verilmiştir. Uluslararası Saydamlık Örgütü, yolsuzluk alanında Türkiye’de yapılan çalışmaları genel olarak “eksik ve amaçsız” olarak tanımlamaktadır. Örneğin 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması hakkındaki Kanun için, “ amaçları, tanımları ve kılavuz ilkeleri ortaya koymakta eksik kalınmıştır” denilmektedir. Ayrıca kanunun kapsamı içinde başbakan, milletvekilleri ve bakanların olmaması da eleştirilmektedir.¹⁷⁰

Tablo 2: 2000-2007 yılları Arası Türkiye’nin Yolsuzluk Algılama Endeksi Değişimi

Yolsuzluk Algılama Endeksi (Saydamlık Örgütü)			
Yıl	Türkiye’nin Derecesi	Endeksteki Ülke Sayısı	Türkiye’nin Sırası
2000	3.8	90	50
2001	3.6	91	54
2002	3.2	102	64
2003	3.1	133	77
2004	3.2	146	77
2005	3.5	159	65
2006	3.8	168	60
2007	4.1	180	64

Kaynak www.transparency.org

¹⁷⁰ http://www.transparency.org/gcr2005/download/english/country_reports_k_z.pdf.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ETİK BİR KAMU YÖNETİME YÖNELİK ALTYAPI

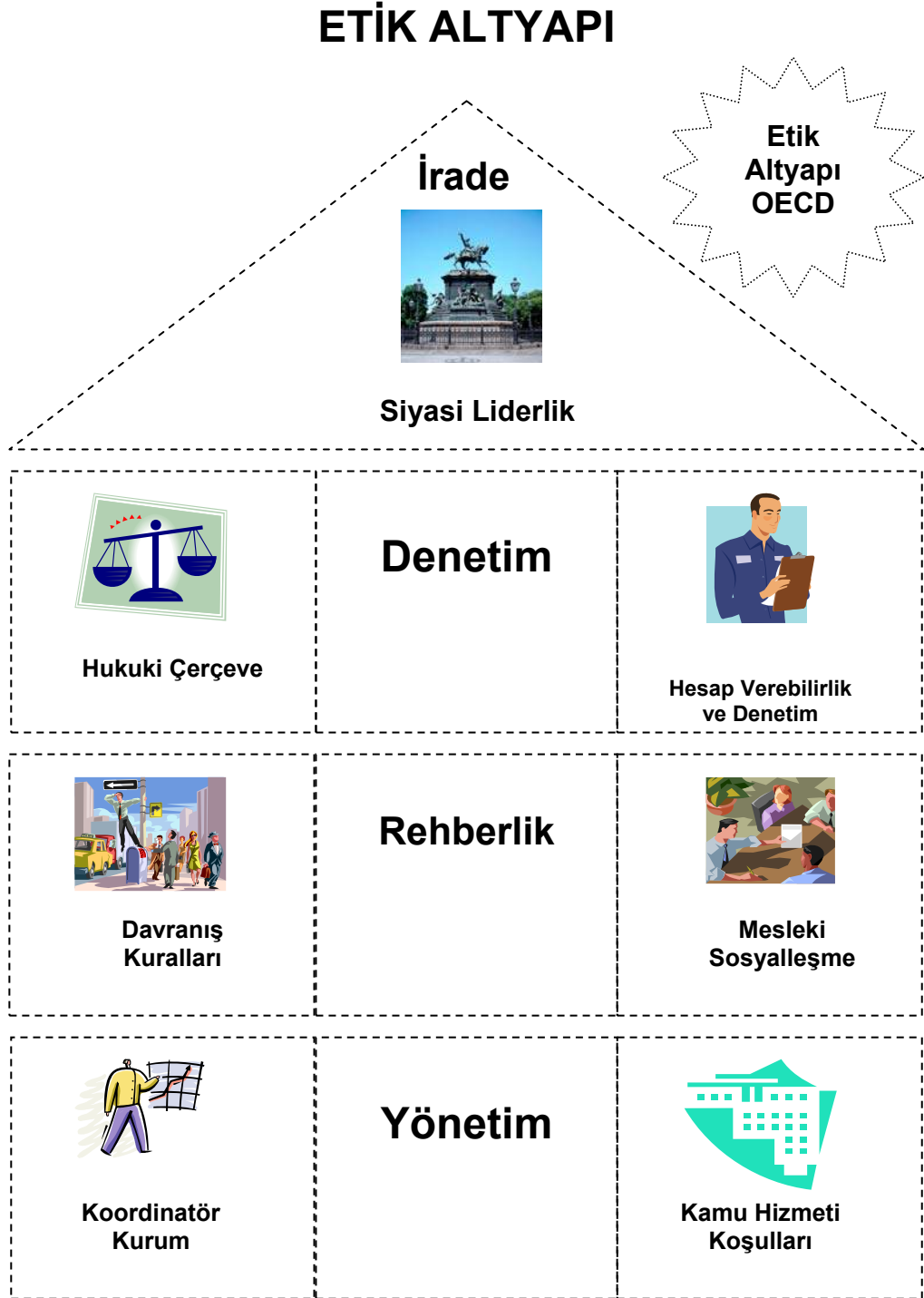
Tüm ülkeler, kamu hizmetlerinde istenmeyen davranış örneklerini önlemek ve olumlu davranış biçimlerini teşvik etmek amacı ile farklı süreç ve araçlardan yararlanırlar. Bu çalışmada dikkate aldığımız OECD 'nin 1996 yılında yayınlanan “ Kamu Yönetiminde Etik Raporu “ na göre, bir etik altyapının sekiz ana unsuru bulunmaktadır. Bunlar, siyasi irade, etkili bir yasal altyapı, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranıl kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamuda uygun çalışma koşulları, etik konularda eşgüdümü sağlayan organizasyonlar, ve kamu çalışanlarını denetleyen medya ve sivil toplum örgütleridir.

Aşağıdaki amaçlara ulaşmak için destek mekanizmalarından oluşan tutarlı bir sistemin oluşturulması gereklidir :

- Kamu görevlilerine yönelik temel değerlerin ve etik standartların aktarılması,
- Kamu çalışanlarının mesleki ve kariyer gelişimlerinin sağlanması, etik standartların geliştirilmesi, çıkar çatışmalarının engellenmesi, yüksek davranış standartlarının ödüllendirilmesi,
- Uyum sağlanması açısından, ihlallerin bildirilmesi, soruşturulması ve yaptırıma tabi tutulması.

İyi işleyen bir kamu hizmeti olabilmesi için, iyi işleyen bir etik altyapı oluşturulması zorunludur. Ayrıca, etik altyapının denetim, yönlendirme ve yönetim olmak üzere üç işlevi vardır.

Tablo 3: OECD'ye Göre Etik Altyapıyı İlişkilendirme Tablosu



Kaynak: OECD, Ethics in The Public Service, Occasional Papers, No:14, 1996

Denetim, bağımsız incelemeyi sağlayan hukuki çerçeve, etkili hesap verebilirlik mekanizmaları ve kamuoyunun katılımı ve denetimi ile sağlanabilir. Yönlendirme, siyasi liderlerin kararlılığı ve bunu topluma anlatabilmeleri, değerleri ve standartları ifade eden davranış kuralları ve eğitim gibi mesleki sosyalleştirme mekanizmaları ile sağlanabilir. Yönetim ise, etkili insan kaynakları politikasına dayanan olumlu kamu hizmeti şartları ve merkezi bir yönetim kurulu veya özel bir etik kurumu tarafından sağlanan eşgüdüm ile oluşturulabilir. Örnek olarak, Amerika Birleşik Devletlerinde kuvvetlerin denkliliği (check and balances) sistemi kontrolü önemserken, Hollanda gibi yönetimde güven geleneği ile yönlendirme ve yönetim daha ağırlıklıdır.¹⁷¹

Etik Altyapı Oluştururken Dikkate Alınması Gereken Konular

OECD- Kamu Yönetimi Komitesi, 1997

- Kamu sektörü için temel değerler (etik ilkeler) tanımlanmış mı ve bunları uygulayacak olan kamu görevlileri ve vatandaşlar (ve siyasi temsilcileri) tarafından biliniyor mu?
- Bu değerler, kamu kuruluşlarının çalışmalarında nasıl uygulanıyor ?
- Örgütsel sistemler, uygunsuz davranışlara yönelimi zorlaştırıp tespit edilmesini kolaylaştırarak, etik bütünlüğü destekliyor mu?
- Dürüstlüğün ve etik ilkelerin uygulanmasını soruşturmak için ne tür yasa ve cezalar vardır?
- Vatandaşların görevlilerin davranışlarını denetlemek ve kamusal yaşam için değerlerin geliştirilmesine katılımları amacıyla ne tür araçlar mevcuttur?
- Davranış kuralları, kamu hizmetlerinin geneline veya özel bir kuruma yönelik olabilir. Kurallar, ilgili kuruluşun anayasayla, kamuoyuyla, hükümetle, seçilmiş görevlilerle ve meclisle ilişkilerini de kapsayan bir biçimde, rolünü ve çalışanların yasal yükümlülüklerini içerir. Davranış

¹⁷¹ OECD, Public Management Policy Brief, 2000.

kuralları hem doğrudan denetim yapar, hem de yüksek değerlere ulaşılmasına yardımcı olur.

I. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI

A. Türkiye'nin Kabul Ettiği Uluslararası Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de, en önemli etik dışı durumlardan biri olan yolsuzlukla mücadele programlı kapsamında, gerek kamusal alanda, gerekse sivil toplum örgütleri ve mesleki kuruluşlar tarafından yürütülen çok sayıda çalışma bulunmakta olup, yolsuzlukla mücadele konusunda ulusal düzeyde yaşanan gelişmelerden bazıları kronolojik olarak şöyle sıralanabilir :¹⁷²

- 1 Şubat 2000 – OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (4518 sayılı Kanunla onaylandı),
- 24 Mart 2001 – İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerinde yer aldığı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar”ın Kabulü,
- 16 Mayıs 2001 – Etkin yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir çalışma gurubu oluşturulması,
- 12 Ocak 2002 – “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”nın Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmesi,

¹⁷² <http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzlukulusal.htm> : Cüneyt YÜKSEL : a.g.m., s. 349 ; TÜSİAD, a.g.e.,s. 56.

- 16 Kasım 2002- Yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin hususların da yer aldığı 58. T.C. Hükümeti Acil Eylem Planı açıklanması,
- 2 Ocak 2003- “ Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 4782 sayılı Kanunun Kabul Edilmesi “,
- 17 Nisan 2003 – Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi (4852 sayılı Kanunla onaylandı.)
- 10 Aralık 2003 – Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin imzalanması.
- 14 Ocak 2004 – Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi (5065 sayılı Kanunla onaylandı).
- 18/5/2006 tarihli ve 5506 sayılı Kanunla “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”nin onaylanması uygun bulunmuş ve Sözleşmenin onaylanması Bakanlar Kurulu’nca 11/8/2006 tarihinde kararlaştırılmış ve karar 2.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunla ve Uygulama Yönetmeliği mevzuatta dağınık halde bulunan etik davranış kurallarını sistemleştirip yazılı hale getirmiştir. 5176 sayılı Kanunla, denetim, uygulama ve danışmanlık görevlerini yerine getiren Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

B. Son Dönem Ulusal Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de kamu görevlilerince takip edilmesi gereken etik davranış ilkelerinin, yürürlükte bulunan yasalarda temel ilkeler ortaya konulmak üzere düzenlendiği görülmektedir.¹⁷³

Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapının yasal çerçevesi şu şekilde belirtilebilir :

- Anayasanın 10’uncu, 129’uncu ve 137’inci maddeleri,
- 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun”,
- “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 5237 sayılı “Yeni Türk Ceza Kanunu”,
- 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun”,
- 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu”,
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu,
- 1156 sayılı “Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun”,
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu,
- 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu,
- Bağımsız Düzenleyici Kurumları Düzenleyen Kanunlar.

¹⁷³ Fuat Canan ,“Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi”, **Türk İdare Dergisi**, yıl 76, sayı 144, s. 71-72.

- 3069 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun",
- 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun",
- 3071 sayılı "Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun",
- 4422 sayılı "Çıkar Amaçlı Su. Örgütleriyle Mücadele Kanunu",
- 2499 sayılı "Sermaye Piyasası Kanunu",
- 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu",
- 4735 sayılı "Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu",
- 4389 sayılı "Bankalar Kanunu",
- 213 sayılı "Vergi Usul Kanunu".

şeklinde sıralanabilir.¹⁷⁴

Söz konusu yasal düzenlemelerden başlıcaları aşağıdaki gibi sıralanabilir :

1.Anayasa

Türk kamu yönetiminde etik ilkelerden bazıları Anayasada düzenlenmiştir. İdarenin vatandaşlara verdiği hizmet sırasında uymakla yükümlü olduğu eşitlik ilkesi Anayasanın 10'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir : "Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar".

Eşitlik ilkesiyle birlikte kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerinden çağdaş demokratik ülkelerde en çok düzenlenenlerden biri olan hukukilik ilkesi ise, Anayasanın 137 'inci maddesinde kanunsuz emir başlığı altında düzenlenmiştir : "Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle

¹⁷⁴ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf 79.

çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik,tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yinelerse, emir yerine getirilir, bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir surette yerine getirilmez, yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.” Bu düzenleme, hukukilik ilkesinin Devlet Memurları Kanunu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun uygulama yönetmeliğinde düzenlenmiş hallerinin anayasal temelini oluşturmaktadır.

Anayasanın 129’uncu maddesinin son fıkrası, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılmasının ,kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlı olduğuna hükmetmektedir.¹⁷⁵

2 .657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

Genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareler, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda ,kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya beden terbiyesi bölge müdürlüklerinde çalışan memurlar hakkında öngörülen bazı temel etik kural ve davranışlarını içeren Devlet Memurları Kanunu, oldukça geniş bir kamu görevlisi kesimini bağlamaktadır.

1965 tarihli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda etik davranış ilkeleri ve bazı çıkar çatışması durumları düzenlenmiştir. Kanunda öncelikle liyakat ve kariyer ilkeleri düzenlenmiştir. Liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar kamuda kayırmacılıkla ortaya çıkmaktadır. Kayırmacılığın yaygın olduğu Türkiye’de , uzmanlaşmaya , profesyonellik ve liyakat gibi

¹⁷⁵ Cüneyt Yüksel, “ Devlette Etikten Etik Devlete : Kamu Yönetiminde Etik- Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar, Tespit ve Öneriler” , **Devlette Etik Altyapı Dizisi**, No. 2, TÜSİAD-T/2005-11/411, 2005, s.57.

temel etik davranış ilkelerine yeteri kadar değer verilmemesi kalitesiz ve etkisiz bir kamu hizmeti ve yönetim anlayışına yol açmaktadır. 657 sayılı Kanunda düzenlenen bu temel etik ilkeler, kamu yönetiminde etik sisteminin ana hatlarını oluşturmaktadır. Devlet Memurları Kanununun 1'inci Kısımının 2,3,34,7 ve 8 inci bölümlerinde kamu görevlilerinin davranış kuralları ve yaptırımlarla ilgili ayrıntılı kurallar bulunmaktadır.

- Devlet memurları, görevlerini tarafsız bir biçimde yerine getirmek ve devlet menfaatini korumak zorundadırlar (Madde 7).
- Konusu bir suç oluşturan emir, hiçbir biçimde yerine getirilemez. Böyle bir emri yerine getiren kişi, sorumluluktan kurtulamaz. (Madde 11)
- Devlet memurları, kendileriyle, eşleriyle ve velayetleri altındaki çocuklarına ilişkin mal beyanında bulunurlar. (Madde 14). Bu açıdan, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, kamu görevlileri, her türlü kamu kurum ve kuruluşunda çalışan kamu görevlileri, kamu hizmeti gören her türlü kurum ve kuruluşlar,vakıflar, kooperatifler ve bazı derneklerin yöneticileri ve çalışanları, siyasi parti liderleri ve gazete sahipleri, yöneticileri ve köşe yazarları için mal bildiriminde bulunmanın usullerini düzenlemiştir.
- Devlet memurları, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre, tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamazlar. (Madde 28). (Ancak Yargıtay'ın yerleşmiş içtihadına göre, bir anonim şirkette hissedar olabilirler). Kamu görevlilerinin hediye almaları ve menfaat sağlamaları da yasaklanmıştır. (Madde 29). Kamu görevlileri, denetimlerindeki bir girişimden çıkar sağlayamazlar. (Madde 30). 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların

Yapamayacakları İşler Hakkındaki Kanun uyarınca , devlet memurlarının görevlerinden ayrılmalardan sonraki iki yıllık süre içinde , bölüm veya kurumlarıyla iş ilişkisi içine girmeleri ve üç yıllık süre içinde ise, eskiden görev yaptıkları bölümün çalışma alanında etkinlikte bulunmaları veya aracılık etmeleri yasaklanmıştır.

- Devlet memurları kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklamaları yasaktır. (Madde 31).
- Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat yerine yürürlüğe giren , 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Kanun, devlet memurlarının görevleriyle ilgili soruşturulmalarında özel hükümler getirmiştir. Bu konu, memurların yargılanmasında bir tür dokunulmazlık şeklinde yorumlanmaktadır.

Devlet Memurları Kanununda düzenlenmiş liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar kamu sektöründe adam kayırmacılıkla ortaya çıkmaktadır. Adam kayırmacılığın yaygın olduğu ülkemizde, uzmanlaşmaya, profesyonellik ve liyakat gibi temel etik davranış ilkelerine yeteri kadar değer verilmediğinden kalitesiz ve etkisiz bir kamu yönetimi anlayışı süregelmektedir.

657 sayılı Kanunun 6. maddesi sadakat ilkesini düzenlemektedir. Kamu çalışanları, uluslararası örneklerine uygun olarak Anayasa ve kanunlara bağlı kalmak ve uygulamak yükümlülüğünü getirmektedir. 6'ncı maddenin 1'inci fıkrasında ayrıca temel etik davranış ilkelerinin kamu görevlilerine aktarılmasıyla ilgili de bir düzenleme vardır. Kamu görevlileri, “asli devlet memurluğuna” atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek törende, yeminle sadakat, tarafsızlık, eşitlik, hukukilik, kamu yararı amacına bağlılık gibi temel etik davranışlara

bağlılıklarını belirtirler ve özlük dosyalarına koyulacak “Yemin Belgesi”ni imzalayarak göreve başlarlar. Bu yeminle birlikte kamu görevlileri görevleri boyunca bağlı bulundukları temel etik ilkelerden haberdar olurlar.

3. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

Türk Ceza Kanununda düzenlenen rüşvet, irtikap, zimmet, ihaleye, alım ve satıma hile ve fesat karıştırma gibi haller yolsuzluk suçu olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte, yolsuzluk suçu olmayıp da önemli çıkar çatışması hallerini oluşturan görevi ihmal ve kamu görevinin suistimali gibi suçlar da Kanunda düzenlenmiştir. Örneğin, çıkar çatışması hallerinden biri olan, yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama Türk Ceza Kanununun 255. maddesinde düzenlenmiştir. 255. maddeye göre, görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi yapabileceği ve yaptırabileceği kanaatine uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılır.

Türk Ceza Kanunu’nun 247’inci maddesinin 1. fıkrasında basit zimmet suçu , 247. maddesinin 2. fıkrasında nitelikli zimmet suçu düzenlenmiştir. Bu iki suç türüyle ilgili ayrıntılı hükümler kanunda yer almaktadır. Zimmet bir memur suçudur ve memur suçları hukuk sistemimizde ayrı bir soruşturma sistemine tabi tutulmuştur. Ancak 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu gereği zimmet suçu için bu ayrıcalık kaldırılmıştır.

Denetim görevinin ihmali kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkmasına neden olan hallerden biri olarak cezai yaptırıma tabi tutulmuştur. Çıkar çatışması hallerinden birisi olan kamu görevlisinin ticareti, Devlet Memurları ile birlikte, Türk Ceza Kanununda da düzenlenmiştir.

Uluslararası belgeler ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Yolsuzlukla Mücadele Kanununda yolsuzluk suçu olarak tanımlanan irtikap, Türk Ceza Kanununun 250. maddesinde düzenlenmiştir. Devletin çeşitli nitelikte olan fonksiyonlarını yerine getirmekle görevli kişinin yetkilerini icbar, ikna veya düşülen hatadan yararlanmak suretiyle kötüye kullanarak kendisine veya başkasına haksız yarar temin etmesine irtikap adı verilmektedir.

Türk Ceza Kanunu'nun 252-254'üncü maddeleri arasında rüşvet ve bununla ilgili suçlar düzenlenmektedir. Rüşvet, memurun görevini menfaat karşılığı satması veya bir ferdin devlet fonksiyonunu menfaat karşılığı satın almaya yönelik girişimde bulunmasıdır.

Memuriyet görevinin kötüye kullanılması tüm ülkelerin mevzuatlarında düzenlenen başlıca çıkar çatışması hallerinden biridir. Yolsuzluk suçunun genel tanımlaması olarak da kullanılan bu durum, Türk Ceza Kanunu'nun 257. maddesinde üç ayrı fıkra halinde düzenlenmiştir. Uluslararası alanda da ülkelerin ceza kanunlarında düzenlenen memuriyet görevinin kötüye kullanılması, kamu idaresi aleyhine işlenen en önemli suçlardan birisidir.

Göreve ilişkin sırrın açıklanması Devlet Memurları Kanununda disiplin yaptırımına tabi tutulmuşken, Türk Ceza Kanununda cezai yaptırıma bağlanmıştır. Türk Ceza Kanunu'nun 258. maddesi uyarınca görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri açıklayan veya başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verilir.

İhaleye fesat karıştırma ,en büyük yolsuzluk suçlarından biri olarak tanımlanmaktadır. Kamu menfaatinin önüne kişisel çıkarların geçtiği bu çıkar çatışması halinde kişiler büyük meblağlar halinde çıkar elde

etmektedirler. Kamu yönetiminde etikle ilgili büyük skandallar da genelde ihaleye fesat karıştırmayla ilgilidir. Türk Ceza Kanunu'nun 235. maddesinde ihaleye fesat karıştırmaya hali düzenlenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına veya kiralamalarına ilişkin ihaleye fesat karıştıran kişi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

4. 2531 sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun

2531 sayılı ve 2 Ekim 1981 tarihli “Kamu Görevlilerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkındaki Kanun” gereğince genel bütçeye dahil daire, kurum ve kuruluşlar ile katma bütçeli idarelerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda kanunla ve kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan fonlarda, belediyelerde, özel idarelerde 12 Mart 1964 gün ve 440 sayılı ve 12 Mayıs 1964 gün ve 468 sayılı Kanunlar kapsamına giren kuruluşlarda, sermayesinin yarısından fazlası ayrı ayrı veya birlikte hazinece veya yukarıdaki daire, idare, kurum ve kuruluşlarca karşılanan yerlerde aylık, ücret veya ödenek almak suretiyle görev yapmış olanların, hangi sebeple olursa olsun görevden ayrıldıktan sonra, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulundukları daire, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire idare kurum ve kuruluşdaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş almaları, taahhüde girmeleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapmaları yasaklanmış bulunmaktadır.

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin 12. maddesinde taraf devletlerin “önceki görevleri yeni faaliyetleri ve yeni işleri ile doğrudan ilişkili ise eski kamu görevlilerinin özel sektörde faaliyet göstermelerine veya özel sektörde çalıştırılmalarına belirli sürelerde

kısıtlama getirilmesi yolu ile çıkar çatışmalarını önlemeyi taahhüt etmeleri” istenilmektedir.

Türkiye’de kamu görevlerinden ayrılanların bir süre sonra kanunla getirilen kısıtlamalara uymadan yeni işlerde görev aldıkları ortaya çıkmıştır. Kamu görevlilerinin görevlerinden ayrıldıktan sonra belli bir süre aynı iş dalında iş ilişkisi kuramayacağı konusunu düzenleyen kanun, etik dışı faaliyetlere karşı önemli bir araçtır. Fakat kanunun uygulanmasında gerekli özen gösterilmemiş, açılan davalardan sonuçsuz kalanlar olmuştur. Kanundaki eksikliklerin giderilerek uygulanması, kamu yönetiminde etik adına önemli bir adım olacaktır.¹⁷⁶

5. 3628 Sayılı, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nun amacı, 1. maddede belirtilmiştir : “Bu kanunun amacı, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele cümlesinden olarak, bu kanunda sayılanların mal bildiriminde bulunmalarını, bildirimlerin yenilenmesini, mal edinmelerin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümleri, bu kanunda belirlenen suçlarla, bazı suçlardan dolayı, kamu görevlileri ve suç ortakları hakkında takip ve muhakeme usulünü düzenlemektedir”.

Birinci maddede belirtilen haksız mal edinme, Kanun’un 4. maddesinde tarif edilmektedir : “Kanuna veya genel etike uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu kanunun uygulanmasına haksız mal edinme sayılır”.

¹⁷⁶ <http://www.saydamlik.org>

Her türlü seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ve dışardan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri, genel ve katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve buna bağlı kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ile buna bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarda aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri, Kanun'un 2. maddesine göre bildirimde bulunmalıdır.

Kanunun” Bu Kanunda Yazılı Suçlar ile bazı Suçlardan Dolayı Soruşturma Usulü” başlıklı dördüncü bölümünde yer alan 17. maddesinde sayılan suçlardan veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında, 4483 sayılı yasa hükümlerinin uygulanmayacağını belirtilmiştir. Bu hükmün müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanamayacağı vurgulanmıştır.

Kamu gücünü elinde bulunduran kamu görevlilerinin, bu gücü kullanarak ekonomik çıkar elde etmelerini önlemek, böylece kamu otoritesine duyulan güveni korumak, hem de kamu mallarını korumak amacıyla Kanun'un 17. maddesinde sayılan suçlardan veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında yapılacak soruşturmalar özel yöntemlerin dışında tutulmuştur. Böylece, devletin tarafsız olarak yürüttüğü hizmetlerin düzenli bir şekilde yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşlarının toplum önündeki güvenlerinin korunması amaçlanmıştır.

6. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Yönetmelik

Ülkemizde kamu yönetiminde etik altyapıyı düzenlemek amacı ile son yıllarda yapılan en önemli çalışma, 5176 sayılı “ Kamu Görevlileri Etik

Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, 25.5.2004’te yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun kuruluş amacı ”etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek” olarak belirtilmiştir(Madde 1). Bu maddeden de anlaşılacağı üzere, kurulun kural koyucu ve denetleyici olmak üzere iki ana işlevi bulunmaktadır.¹⁷⁷

Bu kanun yasal altyapı eksikliğini doldurmaya yönelik önemli bir adımdır. Ancak, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ev Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

II. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

A. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Amaç ve Kapsamı

Kanunun amacının düzenlendiği 1. maddede,¹⁷⁸ saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik ilkeler sıralanmıştır. Ancak bu etik davranış ilkelerinin tanımı yapılmamış ve etik davranış ilkelerini belirlemek, uygulamayı gözetmek, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde onbir kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Kurul üyelerinin tümü, yasada belirtilen özellikteki kişiler arasından Bakanlar Kurulunca seçilmektedir. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan

¹⁷⁷ Yasada kurulun görevlerini düzenleyen 3.maddesinde etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelerin ihlaline ilişkin inceleme ve araştırma yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek ile kamuda etik kültürü yerleştirmek için çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu çalışmalara destek olmak, kurulun görevi olarak belirtilmiştir.

¹⁷⁸ Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.

görevlerine son verilememesi Kurul üyelerinin özerkliğini sağlayabilir gibi gözükse de TBMM yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev sürelerinin sonunda yeniden seçilebilmeleri kurumun özerkliğini zedeleyen bir durumdur. Üst düzey bürokrasinin denetlenememesinin en önemli nedenlerinden biri üst düzey bürokratların siyasi iktidar tarafından atanmış olmalarıdır. Bunu önlemek için oluşturulan Etik Kurulu, yine siyasi iktidar tarafından atanmaktadır. Buna ek olarak, Kurulun başbakanlık bünyesinde kurulmuş olması, Huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçlarının her yıl Başbakanlık bütçesine konulan ödenekten karşılanması, sekreteryahizmetlerinin Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi, Kurulun kesinleşen kararlarının Başbakanlık makamına sunulması ve Kurul kararlarının Başbakanlık tarafından Resmi Gazete aracılığı ile kamuoyuna duyurulması ve yönetmelik hükümlerinin Başbakan tarafından yürütülmesi gibi düzenlemeler, özerk olması gereken bu Kurulun Başbakanlığın bir birimi olduğunu göstermektedir.¹⁷⁹ Yine bu yasayla ilgili eleştirilerden birisi de yasayla düzenlenmesi gereken “etik davranış ilkelerinin kolaylıkla değişebilecek olan yönetmelikle düzenlenmesidir.”¹⁸⁰

B. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Görev ve Yetkileri

5176 sayılı Kanuna göre, Kamu Etik kurulunun yetki ve görevleri şöyledir :

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmek,

¹⁷⁹ İbrahim Arap ve Levent Yılmaz, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının “Yeni” Kurumu : Kamu Görevlileri Etik Kurulu “, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 39,sayı 2, 2006, s. 51-69.

¹⁸⁰ <http://tese.org.tr>

- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak,
- Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, başvuru konusu ile ilgili olarak Kurul tarafından istenen bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.
- Kurula kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair kanunda belirlenen esaslara göre, en az genel müdür veya eşiti düzeyinde kamu görevlileri hakkında yapılabilecektir.
- Genel Müdür dışındaki hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı Kurul tarafından belirlenecektir. Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarına ilişkin başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilecektir.
- Kurul, kendisine ulaşan başvuruları, etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediğini değerlendirerek en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Sonuçlandırılan incelemeler başbakanlık Makamına ve ilgililere bildirilir.
- Başvuru sonucunda kurul tarafından yapılan incelemelerde, etik davranış ilkelerine aykırı bir eylem tespit edilmesi halinde, konuya ilişkin Kurul Kararı, Başbakanlık tarafından Resmi Gazetede yayımlanır.
- Kurul bu Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.
- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanan yönetmelikler Başbakan onayı ile yürürlüğe konur.
- Kurul, gerektiğinde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar, (bankalar ve özel finans kurumları dahil) Kurul tarafından

istenen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

- Hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden isteyemeye yetkilidir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etik sistemin eşgüdüm kuruluşudur. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlevi hem doğrudan etik girişimlerini uygulamak, hem de bu işlerden bazılarını daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Yaptırım yetkisine sahip olan Kurulun kontrol işlevi de vardır. Kamu Etik Kurulu, denetim, danışmanlık, destek ve Türk kamu yönetiminde yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirecektir. Ayrıca, etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleyecektir.¹⁸¹

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunla Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş ve 10.8.2004 tarih ve 2004/7791 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Başbakanlık ve Üyeliklerine atama yapılan Kurul çalışmalarına başlamıştır. Bu çalışmalar doğrultusunda Kurul Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik hazırlamıştır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik¹⁸² genel olarak “Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları”na uygun hazırlanmıştır.

Yönetmeliğin amacı, birinci maddede, “kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere

¹⁸¹ Cüneyt Yüksel, “Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İİBF, 2005, s.347-360.

¹⁸² 13.4.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet ilkesine zarar veren, toplumda şüphe ve güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırarak kamu yönetimine halkın güvenini artırmaktır” şeklinde tanımlanabilir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu yönetimi sistemleri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Her ülke farklı tarihi, kültürel ve toplumsal şartlardan oluşarak kendi kamu yönetimi sistemini zamanla oluşturmuştur. Bu yüzden her ülkenin şartlarının da kendi içerisinde özel olarak incelenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Farklı kültürlerin oluşturduğu yönetim sistemlerinin her birinin olumlu yönlerinin incelenerek, kendi sistemimiz için geliştirilmesi arzu edilen bir yöntemdir.

Küreselleşme olgusu içinde birbirleri ile etkileşim içerisinde olan kamu yönetimi sistemleri, iyileştirme çalışmaları içerisinde farklı yöntemler kullanmaktadırlar. Tüm yöntemlerin ortak amacı daha iyi yönetim, yozlaşma ve yolsuzlukların önlenmesi ve etik dışı davranışlarla mücadele etmektir. Bu amaçla, siyasal ve yönetsel kurumların yeniden yapılandırılması yönünde çalışmalar ve araştırmalar yapılmış, kamu yönetiminin amacı demokratik bir ortamda daha nitelikli ve verimli bir hizmet sunma amacı olmuştur.

Kamu yönetim sistemleri toplum, birey ve devlet arasındaki ilişkilerin bir etkileşimi olarak ortaya çıktığı için, bireysel olarak düşünülen ve faaliyete geçirilen her faaliyetten bir süre sonra toplum ve devlet de etkilenmektedir. Etik kavramı, bize ahlak, değer ve hukuk kavramları çerçevesinde ilişkilerin düzenlenmesinde iyi değerlere sahip olma ve uygulamanın öneminden bahsetmektedir. Etik, bireysel olarak olduğu kadar toplum açısından da kamu gücünün kötüye kullanılmasına karşı bir denge görevi görmektedir. Kamu yönetiminde etik davranış, toplum çıkarlarını önemseyen, toplum açısından şeffaf, adil ve demokratik bir yapıyı oluşturan ve koruyan bir özelliğe sahiptir. Bu açıdan bakıldığında zaman, kamu yönetiminde etik değerlerin önemi, devlete ve topluma karşı güven oluşturma ve bunu devam ettirmenin gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Yönetim sistemleri açısından, son yıllarda yeni bir kavram olarak ortaya çıkan “iyi yönetim”, yozlaşma ve yolsuzlukların önlenmesinde önemli bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Hızla gelişen ve farklılaşan dünyada, 1970’lerde “Kamu Yönetimi”, 1980’lerde “Kamu Politikası ve Yönetimi” olan yönetim disiplini de 1990’lardan sonra “Yönetişim” ismini almaya başlamıştır. Daha önceki hiyerarşik, merkezi ve yetkileri kendinde toplayan yönetim sistemlerinden , insan haklarına dayanan, performans ölçütlerini gerçekleştiren, çok aktörlü, yerel, toplumdaki faktörleri önemseyen , kaynakları verimli olarak kullanan yönetim anlayışına geçilmeye başlanmıştır. Bu yeni oluşan düzende, kamu kuruluşları ile özel sektör kaynaklarının karışımı öngörülmekte, hizmet üretimi ve dağıtımı için alternatif yöntemler oluşturulmaya çalışılmaktadır.

20. yüzyılın yönetim anlayışı, 21. yüzyılda yerini tüm ülkeleri bir şekilde etkilemeye başlayan yönetim kavramına bırakmaya başlamıştır. Bu yeni oluşmaya başlayan düzende, merkeziyetçilik yerine yerellik, bürokrasi yerine katılımcılık, kapalılık yerine saydamlık ve açıklık, hiyerarşi yerine hesap verebilirlik ve sorumluluk anlayışı hakim olmaya başlamıştır.

Kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, ortak bir sistem içerisinde buluşarak, karşılıklı olarak etkileşim içindedir. Daha önce birbirlerinden bu kadar ilişki içerisinde olmayan bu kurumlar, kendilerini yeni bir düzen içerisinde yeniden yapılandırma ihtiyacı duymuşlardır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütleri de yeni düzenin içerisinde yönetim sistemlerine dahil edilmiştir. Sivil toplum örgütleri, birey ile devlet arasında yer alarak toplulukları organize etmek, eğitmek, toplum içerisindeki grupların ekonomik ve sosyal hayata katılımlarını sağlamak, siyasi ve sosyal etkileşimi kolaylaştırmak, dayanışmayı artırmak ve kültürleri desteklemek yoluyla, özgürlük, eşitlik ve sorumluluk temellerini oluşturmaya çalışmaktadır.

Kamu yönetiminde yeni ortaya çıkan bu yeni düzen, sadece ülkelerin kendi kültür ve tarihsel gelişimleri ile değil, aynı zamanda uluslararası kurum ve kuruluşların çalışmaları ile de desteklenmektedir. Birleşmiş Milletler, Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği gibi kuruluşların yanında Uluslararası Saydamlık Örgütü gibi kuruluşlar da etik davranışı destekleyen, yolsuzluk ve rüşvetle mücadele eden küresel aktörler durumundadır. Raporlar, Davranış Kuralları, Araştırmalar yapılarak ülkeler daha iyi , saydam, katılımcı, tarafsız, eşitlikçi, sorumlu yönetimler oluşturma yönünde desteklenmektedir. Bu konuda, OECD etik altyapı kodları oluşturarak bir mücadele politikası belirlemiştir. Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği de Sözleşme yayınlayarak, özel alt kurumlar oluşturarak, üye ülkeleri bazı standartlara uyma konusunda tavsiye kararlarında bulunmaktadır. Bu kuruluşların dışında, Uluslararası Saydamlık Örgütü gibi sivil toplum örgütleri de her yıl araştırmalar ve raporlar yayınlayarak , ülkelerin durumunu aydınlatmakta, kendi durumlarını analiz etme fırsatını yaratmaktadırlar. Bu çalışmalar, uluslararası kuruluşların etik dışı durumlarla mücadele etmek için , etkili bir uluslararası işbirliği mekanizmasını oluşturmaya çalıştığını göstermektedir.

Ulusal ve uluslararası gelişmeler Türkiye’de de yankı yapmıştır. Güçlü bir merkezi ve otoriter sistemin egemen olduğu Osmanlı İmparatorluğu’nun 16. yüzyıldan sonra idari ve mali alanlarda zayıflamaya başlamıştır. Genel olarak sistemin bozulması ve parasal sıkıntıların kamu yöneticileri üzerinde etkili olması ile rüşvet ve yolsuzluk büyük boyutlara ulaşmış ve Tanzimat Dönemine kadar devam etmiştir. Bu dönemde alınan tedbirler ile iyileşme bir süre devam etmiş, aynı bozulma daha sonra da devam etmiştir. Cumhuriyetin kurulması ile birlikte, yönetimdeki kişilere hesap sorulmaya başlanmıştır.

1960'ların ikinci yarısı ve 1970'lerde hız kazanan bürokrasinin siyasallaşması sürecinde, siyasal kayırmacılık yaygınlaşmıştır. Özellikle aile ve akraba ilişkilerine dayanan ' hayali ihracat' başta olmak üzere, yolsuzluk Türkiye'nin gündemine yerleşmiştir. Bu konularda TBMM'ye pek çok soruşturma önergesi verilmiş, ancak bu önergelerden Yüce Divana kadar uzananı olmamıştır. 1980'lerde ekonomik altyapıda büyük oranda değişiklikler olmuş, fakat kontrol ve yönetim mekanizmaları ve yasal düzenlemeler eksik kalmıştır. Ülkede yaşanan ekonomik değişiklikler, yolsuzluk ve rüşvet olaylarının artmasına neden olmuştur. 1990'larda aynı düzen devam etmiş, yolsuzluk ve etik dışı faaliyetler kamu yönetiminin bir parçası haline gelmiştir. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere halkın tepkisi artmış, yolsuzlukla savaşıma amacıyla yeni sivil toplum kuruluşları kurulmaya başlanmıştır.

Türkiye'de uzun yıllardan beri devam eden etik dışı faaliyetleri azaltmak ve yeni bir yönetim anlayışına yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmada, etik yönetimin birey, toplum ve devlet üzerindeki olumlu etkilerinden bahsedilmiş, ulusal ve uluslararası çalışmalar çerçevesinde altyapı çalışmalarından bahsedilmiştir. Türk kamu yönetiminde yapılan ve devam eden olumlu çalışmalara rağmen, halen altyapı eksiklikleri devam etmektedir. Yapılan çalışmalar olumlu fakat yeterli değildir. Bu durumun farklı sebepleri vardır.

Anayasanın ikinci maddesinde yer alan ve Cumhuriyetin nitelikleri arasında yer alan hukuk devleti ilkesi, tüm demokratik ülkelerin ortak özelliğidir. Hukuk devletine olan inancın tam olmaması, yargının ve toplumun temel sorunlarından birisidir. Kişilere ve guruplara göre farklı hukuk kurallarının olabildiği bir toplumda, hukuk devletine ve yargıya olan güven sarsılmaktadır. Devletin tüm kurum ve kuruluşlarında hukuka uygun işlemler yürütülmeli ve bu yargı dışında da uygulanmalıdır. Hukuk devleti ilkesi, etik altyapının temel taşlarından biridir. Kamuda etik reformların

temelini oluşturan iyi yönetişimin sağlanması için, öncelikle devletin eylem ve işlemlerinin denetimi sağlanmalıdır.

Türk kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısı da yolsuzlukla mücadele konusunda yeniliklere açık değildir. Osmanlı İmparatorluğu zamanından devam eden bürokratik yapı, yetki devri, yerinden yönetim ve sivilleşme gibi kavramlar karşısında durmaktadır. Katı bürokratik kuralları esnetmek, yenilik ve verimlilik geliştirme imkanları sınırlı kalmaktadır. Açıklık, saydamlık , katılımcılık gibi kavramlar, bürokrasi karşısında çok yavaş ilerlemekte, yerel düzeyde önem taşıyan hizmetlerin yerine getirilmesi çok zor ve yavaş devam etmektedir.

Yeni kurulan kurullara, yeni çıkarılan kanunlara rağmen, halen istenilen hızla ilerleme sağlanamamaktadır. Türk kamu yönetimi sisteminde siyasilerin de bürokrasi üzerinde büyük etkisi bulunmaktadır. Her siyasi parti, devlet kadrolarını kendi yandaşlarına dağıtmakta, bürokrasi tarafsız değil, siyasi bir kimliğe bürünmektedir. Bu durum yönetimin yakın ilişkiler kurduğu özel sektör kuruluşları ile de etkilenmektedir. Kamu hizmetinin eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük ve bütünlük ilkeleri bu yakın ilişkilerden zarar görmektedir. Her parti kendi yandaşlarına daha ayrıcalıklı hizmet vermeye devam etmektedir. Aynı şekilde , yönetenler, takdir yetkilerini kullanırken de keyfi davranırlarsa, kamu hizmetleri siyasal çıkar sağlamak amacı ile de kullanılabilir.

Yeni bir düzene geçme konusundaki zorluklar, kamu çalışanlarının kendilerinden de kaynaklanmaktadır. Geleneksel ve merkeziyetçi bir anlayışın devam ettiği ülkemizde, çalışanların da davranış biçimlerini etkilemektedir. Bürokrasi, kırtasiyecilik, hizmet sunumundaki kayıtsızlık, verim düşüklüğü, motivasyon eksikliği, maaş azlığı, ödüllendirme sisteminin yetersizliği de ciddi sorunlar yaratmaktadır. İş memnuniyetsizliği ve

bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karışıklığı da etik dışı faaliyetleri artırmaktadır.

Kamu yönetiminde etik yönetimin en önemli özelliklerinden olan saydamlık, hesap verme sorumluluğunu sağlayan bir mekanizmadır. Saydam bir sistemde, vatandaşlar kaynakların nasıl ve ne şekilde kullanıldığını bilir ve kamu yönetimine güven duyarlar. Ülkemizde yönetimin karar alma sürecine katılım çok düşüktür. Kamu kurumlarının birbirleriyle ve vatandaşlarla olan ilişkilerinde yoğun bir gizlilik vardır. Vatandaşların , medyanın ve sivil toplum örgütlerinin kamu hizmetlerinin tasarlanması, yürütülmesi ve değerlendirilmesi ile ilgilenmesi son yıllarda artmıştır. Saydamlığın önemli unsurlarından biri olan bilgiye erişim hakkı, Bilgi edinme Hakkı Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile tanınmıştır, fakat halen tam olarak uygulanamamaktadır.

Denetim yetersizliği, ekonomik nedenler, eğitim yetersizliği, memurlara tanınan ayrıcalıklar ve en son olarak medya ve sivil toplum kuruluşlarının çabaları da etik dışı faaliyetleri önleme konusunda yeterli değildir. Medya ve sivil toplum kuruluşları devlet üzerinde baskı ve denetleme mekanizmaları ile güçlü bir etki yaratabilirler. Tarafsız bir medya etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkarılmasına yardımcı olmakta, temiz ve saydam bir toplum oluşturulmasında yardımcı araçlardan birisidir. Fakat siyasi partilerin bazı medya gurupları ile kurdukları yakın ilişkiler yüzünden, kamuoyu denetiminin sağlanması tam olarak mümkün olmamaktadır.

Türkiye'de yapılan çalışmalar, özellikle son yıllarda hız kazanmıştır. Etik dışı faaliyetlerin siyasal ve ekonomik sistemlere verdiği zararların bilincine varılmış ve bu konuda çalışmalar yapılmaktadır. Etik sisteminde reform hareketleri dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının toparlanıp açık ve anlaşılır bir dille etik kanunları halinde yazılmasıyla devam etmiştir. Etik sistemindeki reform hareketleri son olarak 5176 sayılı

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkındaki Kanun'la başlamıştır. Fakat yapılan çalışmaların yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Uygulamada halen eksikler vardır.

Yapılan tüm çalışmaların olumlu olduğu düşünülmektedir. Yine de, bazı istisnaların tanınması çalışmaların olumsuz bir yanını da yansıtmaktadır. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri , Türk Silahlı Kuvvetleri , yargı mensupları ve Üniversiteler Kurulunun inceleme alanı dışında kalmaktadır. Böyle bir istisnanın bulunması, etik bir yönetim anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları ve uluslararası kurallar düşünüldüğü zaman yasama, yürütme ve yargının da bu kurallara tabi olması gerektiği açıktır. Aynı şekilde Üniversite ve Silahlı kuvvetler mensuplarının da aynı kurallar çerçevesinde değerlendirilmesi gerekir. Aksi takdirde, devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesi zor olacaktır.

Kanunun yaptırımları da yetersiz kalmaktadır. 5176 sayılı Kanun, etik ihlal durumlarında sadece Resmi Gazetede yayınlanmasını gerektirmektedir. Konu ile ilgili yasal düzenlemelerin daha sert şekilde tanımlanması gerekir. Gereken yasa değişikliğinin yapılarak etkili yaptırım mekanizmalarının eklenmesi gerekmektedir. Aynı şekilde yüksek davranış standartlarının da ödüllendirilmesi ve bunun da yönetmelikle belirlenmesi gerekir.

Günümüze kadar yapılan Kurul faaliyetleri genellikle personel eğitimi ve yeni bir etik kültürü oluşturulması şeklinde gerçekleşmiştir. Kurul çalışmalarını çok daha etkin ve hızlı bir şekilde tamamlayarak, etik davranış ilkelerini tüm devlet kuruluşlarında uygulamalıdır. Kamu yönetminde etik davranış bilincinin yerleşmesi, özel sektörün de bu konuda hassas olmasını gerektirecektir. Etik davranış bilinci tüm toplum tarafından kabul edilen ve istenilen bir özellik haline gelecektir. AB ile tam üyelik görüşmelerini

sürdüren Türkiye için ,sağlam bir etik altyapı oluşturulması, demokratik bir hukuk devleti anlayışı açısından son derece önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- ACKERMAN, Susan Roce; **Corruption and Government Causes, Consequence and Reform**, Cambridge University Pres, Cambridge, 1999.
- AKTAN, Coşkun Can ; **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980 – 1990 Türkiye Deneyimi**, Ankara, Yeni Türkiye, 1992.
- AKTAN, Coşkun Can; **21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler**, TÜSİAD Yayınları, 1995.
- AKTAN, Coşkun Can; **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Ankara: Yeni Türkiye, 1999.
- AKTAN, Coşkun Can; **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara, Hak-İş Yayınları, 2002.
- ANNAS, Julia ; An Introduction to Plato's Republic,Oxford, 1981
- ANECHIARICO, Frank, JACOBS, James B. ; **The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective**, University of Chicago Press,1996.
- ARISTOTELES ; **Nikomakhos'a Etik**, Çeviren Saffet Babür, Ayraç Yayınları, Ankara, 1998.
- ATİYAS, İzak, SAYIN Şerif; **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, TESEV Yayınları, 1997.
- ATİYAS İzak; **Devletin Düzenleyici Rolü / Devlet Reformu**, TESEV Yayınları, 2000.
- ATİYAS, İzak ve SAYIN Şerif; **Devletin Mali Performans Saydamlığı, Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları, 2001.

- AYATA, Ayşe G; **Siyasette Kollamacılık, Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Der. T. Aklan, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993.
- AYMAN GÜLER Birgül; **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları**, Ankara İmge Kitabevi 2005, Birinci Basım, TODAİE, 1996.
- BALCI, Asım; "Kamu Yönetiminde Hesap Verilebilirlik Anlayışı. Ed. Asım Balcı ve diğerleri, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2003.
- BAŞARAN, Ethem; **Yönetimde İnsan İlişkileri**, Gül Yayınevi, Ankara, 1992.
- BILLINGTON, R; **Felsefeyi Yaşamak, Ahlak Düşüncesine Giriş**, Çev. Abdullah YILMAZ, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1997, s. 45.
- Birleşmiş Milletler, **Administrative Reform: Country Profiles**, 1997.
- BISHOP, Patrick; CONNORS, Carmel; SAMPFORD, Charles; Eds. **Management, Organisation and Ethics in the Public Sector**, 2003.
- BOLAY, Süleyman Hayri; **Felsefi Doktrinler ve Terimler Sözlüğü**, Ankara, Akçağ Basım Yayım, 1997
- BOWMAN, James, ELLISTON Frederick A; Eds, **Ethics, Government and Public Policy: A Reference Guide**, 1988.
- BOZKURT, Ömer, T. ERGUN ve S. SEZEN; **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1998
- Center for Democracy and Governance, **Handbook of Democracy and Governance Program Indicators**, Technical Publication Series, 1998.
- CEVİZCİ, Ahmet; **Etiğe Giriş**, Birinci Baskı, Paradigma Yayınları, 2002.
- CHANDLER, R.C; **Deontological Dimensions of Administrative Ethics**, in Terry L. COOPER, **Handbook of Administrative Ethics**, 2000.
- CHAPMAN, R.A; ed. **Ethics in Public Service**, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1993.
- COOPER, Terry L; Ed. **Handbook of Administrative Ethics**, New York, Marcel Dekker, 1994.
- Commission of The European Communities; **European Governance**, A White Paper, Brussels, 2001.

COREY, Gerald, Corey ve P. MARIANNES-CALLANAN; **Issues and Ethics in the Helping Professions**, Brooks and Cole, California, 1998.

CRITCHLEY, Simon; **Ethics, Politics, Subjectivity**, Published by Verso, London, 1999.

ÇALIŞLAR, Aziz; **Ansiklopedik Kültür Sözlüğü**, İstanbul, Altın Kitaplar Yayınevi, 1983,s. 135.

DAFT, R. L. ; **Management** , 5.th Edition, The Dryden Press, New York 2000

DEGEORGE, Richard T. ; **Business Ethics** , New Jersey, Prentice Hall, 1999, s.6.

DENHARDT, Kathryn G; **The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations**, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1988.

DONALTON, John; **Key Issues in Business Ethics**, Great Britain, Academic Press, 1989.

DOWER , Nigel ; **World Ethics**, The New Agenda, Edinburgh University Pres, Edinburgh, 1998.

EIPA, Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü; **Eipascope özel sayısı : EIPA's 20th Anniversary**, 2001 / 3.

ERGUN, Turgay, POLATOĞLU, Aykut; **Kamu Yönetimine Giriş**, 4. Baskı, TODAIE Yayınları, 1992.

FEINBERG, Harold ve PORRO, Jr Alfred A.; **Ethics, Incompatability and Conflict Of Interests of Public Officials**. 1966.

FRANSEZ, Moris; **SPINOZA'nın TAO'SU: Akıllı İnançtan İnançlı Akla**, Yol Yayınları, 2004, s. 132.

FREDERICKSON, H. George; **Ethics and Public Administration**, ME Sharpe, New York, 1993.

FREDERICKSON, H. George; **Bureaucracies, Public Administration and Public Policy, Ethics and Public Administration**. M.E. Sharpe Armonk, London, 1993.

GADAMER, George Hans; **The Idea of the Good in Platonic-Aristotelian Philosophy**, 1986.

GAEDE, Erwin A. ; **Politica and Ethics : Macchiavalli to Niebuhr**, 1983

GORTNER, Harold F; **Ethics for Public Managers**, Preager, New York, 1991.

GRAY, Cheryl; **Reforming Governance**, World Bank Experience to Date, Dünya Bankası, 2002.

GÜRİZ, Adnan; **Hukuk Felsefesi**, A.Ü. Hukuk F. Yayınları, Ankara 1985.

GREENWOOD, John; **New Public Administration in Britain**, Routledge, London, 2002.

GÜLEN, Fikret; **Performans Denetimi: Temel Kavramlar, Yöntemler, Teknikler ve Yaklaşımlar**, Sayıştay Yayınları, 1999

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich ; **Hukuk Felsefesinin Prensipleri**, Çeviren, Cenap KARAKAYA, İstanbul, Sosyal Yayınları, 1991, s.7.

HEPER, Metin; **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, 1975.

HITT, William D. ; **Ethics and Leadership**, Battle Press, Columbus Richland, 1990

HOLT, David H. ; **Management: Principles and Practices**, New Jersey: Prentice-Hall Inc. 1987

HOSMER, La Rue J; **The Ethics of Management**, Richard D. Irwin Inc., USA, 1991.

HUTCHINSON, D.S. ; **The Virtues of Aristotle**, 1986.

INRWIN, Terence; **Plato's Ethics : The Ethical Views of Socrates and Plato**, 1982.

KANT, Immanuel; çeviren Lewis, White Beck , **Critique of Practical Reasoning** , 1956.

KANT, Immanuel; **Ahlak Mesleğinin Temellendirilmesi**, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 2002.

KANT, Immanuel; **Ethica-Etik Üzerine Dersler**, Çeviren Oğuz ÖZÜGÜL, Pencere Yayınları, sayı 169, 2003.

KARASU, Koray; **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Ankara Mülkiyeliler Birliği Vakfı, 2001.

KAUFMAN, William ; ed. Aristotle, Nicomachean Ethics, 1998.

KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY and Pablo Zoido LOBATON, "Governance Matters : From Measurement to Action", **Finance and Development**, 2000.

KELMAN, Steven; "What is Wrong With the Revolving Door ?", In Barry Bozeman Ed. ,**Public Management :The State of Art**, 1993.

KERNAGHAN, Kenneth and LANGFORD, John W; The **Responsible Public Servant**, The Institute for Research on Public Policy, Toronto, 1990.

KILAVUZ, Raci; **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2003.

KIILIOĞLU, İsmail ; **Ahlak ve Hukuk İlişkisi**, İstanbul, Marmara Üniversitesi, İFAV Yayını, 1988.

KIREL, Çiğdem; **Örgütlerde Etik Davranış Yönetimi ve Bir Uygulama Çalışması**, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2000

KOOIMAN, J.; der. **Modern Governance**, New Government - Society Interactions, SAGE, 1994.

KRAUT, Richard; **Plato's Republic : Critical Essays**, 1997.

KUÇURADI, İonna; **Etik**, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 1993.

LEWIS, Carol W; **The Ethics Challenge in Public Service**, San Francisco: Jossey- Bass. 1991.

MALİYE BAKANLIĞI; **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Ankara, 2003.

MAURO, Paolo; "Corruption: Causes, Consequences and Agenda for Further Research ", **Finance Development**, Mart 1998.

MENGÜŞOĞLU, Takiyettin; **Değişmez Değerler ve Değişen Davranışlar**, İstanbul Matbaası, İstanbul 1965, s.15.

MINOGUE, M, C. Polidano ve D. Hulme; "Introduction: The Analysis of Public Management and Governance ", M. Minogue, C. Polidano, D. Hulme der. **Beyond The New Public Management, Changing Ideas and Practices in Governance** içinde, Edward Elgar Publishing, 1998.

MONKS, Robert ve A.G, Mell Minow; **Corporate Governance**, Blackwell Publishers. 2004.

NİTAS Koraltay ; **21. Yüzyılda Yönetim**, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, EGM Basımevi, Ankara, 2003.

OSBORNE, David ve Ted GAEBLER; **Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Addison Wesley Publishing Company, 1992

PAINE, Lyn Sharp; **Leadership, Ethics and Organizational Integrity: A Strategic Perspective**, Chicago : Times Mirror Higgen Education Group, 1997

PEHLİVAN AYDIN, İnayet; **Yönetmel Mesleki ve Örgütsel Etik**, 3. Baskı, Ankara, Pegem A Yayınları, 2002.

PIEPER, Anne Merie; **Etiğe Giriş**, Çeviren Veysel ATAYMAN, Gönül SEZER, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1999

PLATON; **Sokrates'in Savunması**, Çeviren Teoman Aktürel, İstanbul, 1982.

POOPLE, R. ; **Ahlak ve Modernlik**, Çev. Mehmet KÜÇÜK, İstanbul : Ayrıntı Yayınları, 1993, s. 25.

POLATOĞLU, Aykut; **Introduction to Public Administration: The Case of Turkey**, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, 2000.

PRESTON, Noel; **Ethics for the Public Sector**, The Federation Press, Sydney, 1994.

REINIKKA, Ritva ve Jakob Svensson; **Measuring and Understanding Corruption at the Micro Level**, Dünya Bankası, 2002

RHODES R.A.W. ; **Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**, Open University Press, 1997.

ROBBINS Stephen P.; **Örgütsel Davranışın Temelleri**, çev. Sevgi A. Öztürk, Etam Basım Yayım, 1994.

ROBINSON, Mark; **Corruption and Development : An Introduction** ,1998.

ROSAMAUND, Thomas; **Teaching Ethics, Volume One : Government Ethics, 1989 -1995**, Centre for Business and Public Sector Ethics, Ethics in International Press Limited, Cambridge, 1996.

ROSENTHAL, M. ve YUDIN, P. ; **Materyalist Felsefe Sözlüğü**, 4. Baskı, çev. Enver Aytekin, Aziz Çalışlar, İstanbul, Sosyal, 1980

RUSSANI, Clodosbaldo; "Preventive Measures Against Corruption : The Role of the Private and Public Sector ", **Merida Paper**, 2004

SAMPFORD, C.N. Preston ve C.A. Bois; **Public Sector Ethics**, London: Routledge, 1998.

SCHACTER, Mark; **Public Sector Reform in Developing Countries : Issues**, Lessons and Future Directions, Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı, 2000

SINCLAIR, Amanda; "Codes in the Workplace: Organisational Versus Professional Codes", **Code of Ethics and Professions** , Eds. M.Coady ve S. Block , Melbourne University Press,1996

SINGER, Peter; **A Companion to Ethics**, Blackwell Publishing, Oxford, 2000.

STEINER, George A. and STEINER, John F.; **Business, Government and Society**, 8.th Edition New York, Mc Graw Hill Companies, 1997

ŞAYLAN, Gencay; **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1995.

ŞAYLAN, Gencay; **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, Kritik ve Reform Önerileri**, TESEV Yayınları, 2000.

STARK, Andrew; **Conflict of Interest in American Public Life**, 2000

TEICHMAN, Jenny; **Social Ethics, A Student's Guide**. Blackwell Publishers, London, 1996.

TEPE, Harun; **Etik ve Meslek Etikleri**, Türkiye Felsefe Kurumu, 2000.

TERKEL, Susan Neiburg ve R.Shannon Duval, **Encyclopedia of Ethics**, 1999, s.80

THOMAS, Geoffrey; **An Introduction to Ethics, Five Central Problems of Moral Judgement**, Hackett, Publishing Company, London, 1993.

TURAN, İlter; **TBMM'nin Etkinliği, Devlet Reformu**, TESEV Yayınları, 2000.

TURAN, İlter; "Türkiye'de Siyasal Yozlaşma Süreci", Ed. Türker Alkan, **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Bilgi Yayınları, Ekim 1993

TUTUM, Cahit; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, No.3, Ankara 1994.

TÜRK DİL KURUMU; **Türkçe Sözlüğü** 2005

Türkiye Felsefe Kurumu; **Adalet Kavramı**, Editör. Adnan Güriz, Ankara, 1994.

WALDEN, Gregory S. ; **On Best Behaviour : The Clinton Administration and Ethics in Government**,1996.

WASHINGTON, Sally; **Ethics in Public Service : Current Issues and Practice**, OECD, Paris, 1996.

WEBER, Max ; **Sosyoloji Yazıları**, çev. Taha Parla, 5. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

WERTZ, Dorothy C. ; **Ethics : What Is It And Why Is It Important? Social Science, Ethics and Law**, The Shriver Center Publications, 2003.

- WHITE, Stephen A. ; **Sovereign Virtue, Aristotle on the Relation Between Happiness and Prosperity**, 1992.
- WILLIAMS, Robert, J. MORAN ve F. FLANARY; **Corruption in the Developed World**, Massachusetts : Edgar Elgar Publishing, 2000.
- WILLIAMSON, Oliver E. ; **The Mechanisms of Governance**, New York : Oxford University Press, 1996.
- WORLD BANK; **Anticorruption In Transition : A Contribution to the Policy Debate**, 2000.
- YAKUPOGLU, M. Mukadder; **Ahlak ve Şiddet**, İstanbul, Göçebe Yayınları, 1997.
- YALMAN, Aytaç; **Jandarma Etiği, Meslek Ahlakı**. Jandarma Okullar Komutanlığı, Ankara 2001.
- YAZICI, Sedat; **Felsefeye Giriş**, 1. Basım, İstanbul, Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1999.
- YILMAZ , Abdullah ve Raci Kılavuz; “Etik Olgusunun Analitik İncelemesi ve Kamu Yönetiminde Etik Davranışın Yönlendiricileri Üzerine Notlar” **Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara 2004
- YÜKSEL, Cüneyt; **Embedded Strategies in the 21.st Century : Governments, Markets & Corporate Partners**, Beta Pres, 2002.
- YÜKSEL, Cüneyt; “Devlette Etikten Etik Devlete : Kamu Yönetiminde Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”.**Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 1**, YN.TÜSİAD-T/2005-11/412, Kasım 2005.
- YÜKSEL, Cüneyt; “Devlette Etikten Etik Devlete : Kamu Yönetiminde Etik-Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar / Tespit ve Öneriler”, **Devlette Etik Altyapı Dizisi No : 2**, YN.TÜSİAD-T/2005- 11/411. Kasım, 2005.

MAKALE VE TEZLER

ADAMAN , Fikret ve ÇARKOĞLU Ali; "Halk Kime Güveniyor?", **Görüş Dergisi**, Kasım 2000, s. 40-46.

AKÇAY, Selçuk ; "Corruption, Democracy and Bureaucracy: Empirical Evidence from Developing Countries ", **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2002 (1) , s. 205-218.

AKSOY, Şinasi; "Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması ", **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ankara: Hacettepe, 2004, s.32–49.

AL, Hamza ; Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi İİBF**, 2005, s.239–249.

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz ; " Hukuk- Hukukun Üstünlüğü – Hukuk Devleti", **Ankara Barosu Dergisi**, cilt II, 2001, s.25- 33.

ALKAN, Türker; "Siyasal Ahlak ve Devlet", **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Ankara, Bilgi Y. E. 1993 ,17-19

ARAP, İbrahim, YILMAZ, Levent ;" Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının 'Yeni' Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 39, sayı 2, 2006, s. 51-69.

ATEŞ, Toktamış; " Siyasette Yozlaşma", **Yeni Türkiye Dergisi**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayı 1, Ankara, 1997. s.83–89..

AYKAÇ, Burhan; "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, s.2, 1991.

AYMAN GÜLER Birgül; "Devlette Reform" **Mimarlık Dergisi**, Mart 2003, Ankara, <http://politics.ankara.edu.tr/bguler/devletreformu.pdf>.

AYMAN GÜLER Birgül; "Yönetişim Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis Dergisi**, C 9, Kış- Bahar 2003, s.1 ve 8–10.

BAYDAR, Tülay; "Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Master Tezi**, yayınlanmamış, 2004.

BAYDAR, Tülay; “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları “, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 447, 2005, s. 101–124.

BAYDAR, Tülay; “Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış“, **Türk İdare Dergisi**, sayı 449, Aralık 2005.

BAYDAR AKGÜN, Sevgi ; “Yönetim Etiği Açısından Seçilmiş Ülke Uygulamaları Işığında Türkiye Örneği”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Master Tezi**, yayınlanmamış, 2006.

BERKMAN, Ümit; “Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetimindeki Yolsuzluk ve Rüşvet“, **Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Dergisi** , Ankara, 1983.

BERKMAN, Ümit; “Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları, Literatürdeki Görüşmeler ve Tartışmalar “, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, cilt LXIII, n. 34, Temmuz-Aralık 1998, s.59-77.

BİLGİÇ, Veysel; “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, Der. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2003.

BİLGİN, Kamil Ufuk; “Kamu Yönetiminde Yönetişel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi“, **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Ankara, TODAİE Yayınları ,1997.

BOSTANCI, Naci; “Siyasal kampanyalar ve Profesyoneller“, **Türkiye Günlüğü**, 1994 , s. 35-38.

BOWMAN, S. James; “Towards a Professional Ethos : From Regulatory to Reflective Codes“, **International Review of Administrative Sciences**, Vol.66, 2000, s.673-687.

BOWORNWATHANA, Bidhya; “Transforming Bureaucracies for the 21.st Century: The New Democratic Governance Paradigm“, **Public Administration Quarterly**, c.21, 1997.

CANAN Fuat; “Kamuya Güvenin Tesisinde Etik Altyapının Önemi “, **Türk İdare Dergisi**, yıl 76, sayı 144, 2004.

CARSON, Thomas L; “Conflict of Interest“, **Journal of Business Ethics** n.13,1994.

ÇARKOĞLU, Ali ve ADAMAN , Fikret; "Halk Kime Güveniyor?", **Görüş Dergisi**, Kasım 2000, s. 40-46.

ÇELİK, Kemal; "E-Devlet ve Yeniden Yapılanma", **Türk İdare Dergisi**, sayı 440 , Eylül 2003.

DEMİRCİ, Aytül Güneşer; "Reformun Görünmeyen Yüzü: Kamuda Etik Düzenlemeler ", **Kamu Yönetimi Dünyası**, sayı 6, 24 Ekim - Aralık 2005.

DWIGHT, Waldo; "Public Administration and Ethics", **Current Issues in Public Administration**, Frederick S. Lane ,Ed.,St. Martin Press, New York, 1997.

EKEN, Musa; "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 2, s. 25–54, 1994.

EKEN, Musa ve ŞEN, Mustafa Lütfi; "Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetimsel Etik ve Açıklık", **Yeni Türkiye**, Sayı 13, 1997. s.1077– 1111,

EKEN, Musa; "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı 1, 2005, s. 113–130.

EMRE, Cahit, Y. Hazama and S. Mutlu; "Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey", **Yönetim Bilimi Yazıları**, C.Emre Ed., Ankara: İmaj, 2003, s.433–454.

FARAZMAND, Ali; "Globalization and Public Administration", **Public Administration Review**, Volume 59, November / December 1999.

GENÇKAYA, Ömer F.; "Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar", **Asomedyia**, Mart 2004.

GILMAN, Stuart and LEWIS ,Carol; "Public Service Ethics : a Global Dialogue", **Public Administration Review**, Ekim, Kasım 1996.

GOSS, P. Robert; "A Distinct Public Administration Ethics", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol.6, No.4, 1996, s. 573–597.

GÜRAN, Sait; "Anayasanın 128 ve 129. Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ve Bakanların Durumu", **Amme İdaresi Dergisi**, Eylül Cilt 17, Sayı 3, 1994.

GREEN, Richard T. and Lawrence HUBBELL, “ On Governance and Reinventing Government “ , **Refounding Democratic Public Administration , Modern Paradoxes, Post Modern Challenges**, G.

Wamsley, ed. USA, Sage, s.38- 67.

HOLMES, M.S. Knock, N. MONNING, R.MESSICK and J. RINNE; **Governance and Poverty Reduction, in UNDP**, Poverty Sourcebook, 2000.

İNAL, Kemal; "Sosyalist Etik", **Gelecek**, C1/3 Kasım Aralık 1996

KAMTO, Maurice; "Reaffirming Public-Service Values and Professionalism", **International Review of Administrative Sciences**, 1997, Vol. 63, s. 295-306.

KARAMAN, Zerrin Toprak; “ Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, sayı 426, 2000, s.5-42.

KESİM, Erdoğan; “Bir Etik Davranış İlkesi olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”,**Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım 2005.

KILAVUZ, Raci; “Yönetisel Etik ve Halkın Yönetisel Etik Oluşumuna Etkileri”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, No.2, Aralık 2002, s.26.

KORAY, Meryem; “Küreselleşen Dünyada Avrupa Modelinin Sınırları ve Sorunları: Refah Devleti Nereye ?“, **Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Dergisi**, yıl 9,no 2, 2001.

KURUMSAL YÖNETİM DERNEĞİ; **OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri**, <http://www.tkyd.org/docs/oecd2004.pdf>, 2004, İstanbul: Yayın No. KYD –Y / 2005-01-01, Ocak 2005.

MARTINSON, David L/; “Ethical Decision Making in Public Relations : What Would Aristotle Say? “ **Public Relations Quarterly**, Vol. 45, No.3, Fall 2000.

MÜEZZİNOĞLU, Ayşen; “Bilim ve Etik”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 5, Sayı 438, Mart 2003.

NAIM, Moises; "The Corruption Eruption", Brown Journal of World Affairs, Cilt 2, Sayı 2, 1995, s. 245-61.

NELKEN, David ve M. LEVI; "The Corruption of Politics and The Politics of Corruption : An Overview", **Journal of Law and Society**, 23, No.1, Mart 1996.

NELSON, Paul ; "Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks" , **World Development**, volume 29 , number 11 , 2001, s.1835-1847.

NOHUTÇU, Ahmet; "Etik ve Kamu Yönetimi", **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Ankara, Nobel, 2004, s.389-41.

OBREJA Efim, Viorelia GASCA ve Teodor POTIRNICHE; Public Procurement and Public Ethics, A Focus on Fighting Corruption, Transparency International Working Paper, 2002, s.90-91, Aktaran Hasan Dursun, " Kamu Görevlilerinin Etik Kuralları, **Türk İdare Dergisi**, sayı 441, Aralık 2003, s. 247- 266.

ÖRS, Yaman; "Etik, Bilimlerdeki 'Derin Etik ve Felsefenin Etik'i". **Erdem Atatürk Kültür Merkezi Dergisi**, Etik Özel Sayısı, cilt 15,sayı 44, Ankara, Atatürk Yüksek Kurumu, 2005.

ÖZAY, İl Han ; " İdari Usul Yasası " , **Güncel Hukuk**, Nisan 2004, Yıl 4, sayı 14.

ÖZBARAN, M. Hakan; "**Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler** " , Sayıştay Dergisi, sayı 50-51, 2003, s.17-34.

ÖZDEK, Yasemin; "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası : Yanılsamalar", **Amme idaresi Dergisi**, cilt 32,sayı 3, Eylül 1999.

ÖZER, M. Akif; "Yönetişim Üzerine Notlar", **Sayıştay Dergisi**, sayı 63, 2006, s.59-89.

ÖZTÜRK, Namık Kemal; "Kamu ve Özel Yönetim Etiği : Benzerlikler ve Farklılıklar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 32, Sayı 2, 1999.

ÖZTÜRK, Namık Kemal; “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite : Etiksel bir Bakış “, **Türk İdare Dergisi**, yıl 72, sayı 426, 2000.

ÖZTURK, Namık Kemal; “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş : İyi Yönetişim“, **Türk İdare Dergisi**, sayı 437, Aralık 2002.

ÖZTÜRK, Namık Kemal; “Etik ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, Ankara : Seçkin, 2003, s.203- 230.

PETERS, B.G. ve J. Pierre; “Governance without Government ? Rethinking Public Administration“, **Journal of Public Administration Research and Theory**, C.8, 1998, s.2.

PIERRE, Didier J. ; “Reaffirming Ethics and Professionalism in the French Public Service“, **International Review of Administrative Sciences**, Vol.64, 1997, s.565- 581

PLANT, Jeremy F. ; “Codes of Ethics“, **Handbook of Administrative Ethics**, Ed. Terry L. Cooper, New York, Marcel Dekker, 2001.

RHODES R.A.W. ; “The New Governance : Governing without Government“, **Political Studies**, c.44, 1996.

RHODES R.A.W. ; “Foreword“, Stoker G. der. **The New Politics of British Local Governance** içinde, Macmillan Press, 2000.

ROBERTS, Nancy C. ; “Keeping Public Officials Accountable Through Dialogue : Resolving The Accountability Paradox“, **Public Administration Review**, volume 62, No.6, 658, 2002.

SALİ, Ali O. ve M. ÜNAL; “Yolsuzluk Analizi ve Yolsuzluklarla Mücadelede Alınması Gerekli Önlemler“, **Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı I**, Ankara, 1997.

SHERMAN, Tom; “Public Sector Ethics : Prospects and Challenges“, **Public Sector Ethics**, eds. C. Sampford, N. Preston ve C.A. Bois, London Routledge, s. 13-25, 1998.

SMITH, Robert W; "Enforcement or Ethical Capacity : Considering the Role of the State Ethics Commissions on the Milenium", **Public Administration Review**, 63 No.3, 2003.

STOKER, Gerry. ; "Governance as Theory : Five propositions", **International Social Science Journal**, C.50, 1998.

SWINDELL, David ve Janet M. KELLY; "Linking Citizen Satisfaction to Performance Measures: a Preliminary Evaluation", **Public Performance and Management Review**, C.24, s.1, 2000.

ŞAYLAN, Gencay; "Değişim ve Yolsuzluk", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt. 28, Sayı 3, Eylül 1995.

ŞAYLAN, Gencay, "Devletin Yeniden Yapılanması", **Türkiye'de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları İçinde**, TÜBA, 1998.

ŞAYLAN, Gencay; "Krizin Nedenleri: Liyakatın Çöküşü, Merkeziyetçilik ve Yolsuzluk" **Görüş Dergisi**, 45, İstanbul, Ekim - Kasım 2000.

ŞAYLAN, Gencay; "Liyakatın Çöküşü, Merkeziyetçilik ve Yolsuzluk", **Görüş Dergisi**, Kasım 2000.

ŞENGÜL, Tarık; "Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler", **Praksis**, 9, 2003.

TANSAL, Sabih; "Kamuda Etik", **Görüş Dergisi**, Aralık 2003.

TANZİ, Vito; "Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları", Çeviren Gamze Kösekahya, **Maliye Dergisi**, 136, Ankara, 2001.

TAPSCOTT, Don and AGNEW, David; "Governance in the Digital Economy", **Finance & Development**, December,1999, volume 36, no.4, s. 34-37.

THOMPSON, Dennis F. ; "Paradoxes of Government Ethics", **Public Administration Review**, C.52, No.3, Mayıs- Haziran 1992.

TUTUM, Cahit; "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık" **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 9,sayı 4, Ankara 1976, s. 9-32

TUTUM, Cahit; “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Yeni Türkiye Dergisi**, cilt 95 , sayı 4, 1994.

TÜRKAN, Abdülkadir; Liyakat **İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Yeri**, Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık, 2000.

YILDIRIM, İbrahim; “Bürokratik İsraf ve Nedenleri, Kavramsal Bir Yaklaşım”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 72, Sayı 7, Haziran 2000.

YÜKSEL, Cüneyt; “Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri“, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya: Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım 2005.

YÜKSEL Mehmet, ‘ Yönetişim Kavramı Üzerine ‘ Ankara Barosu Dergisi, yıl 58, sayı 3, 2000, s. 145-159.

RAPOR VE BİLDİRİLER

AEP; **58. Hükümet Acil Eylem Planı**, 3 Ocak 2003.
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>

ATO; **Yolsuzluk Kışkacında Türkiye**, ATO Yayını, Ankara, 2001. Avrupa Komisyonu; **European Governance: A White Paper**, 2001.

BAŞBAKANLIK, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü; Bakanlar Kurulu Prensip Karar: **Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Gerçekleştirilmesi Eylem Planı**, 2002

BİLGİN, Kamil Ufuk; “Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu**, 1. Cilt, Ankara, TODAİE Yayınları 1995

BOTTORF, Dean; **Ethics and Culture Management Services, Ethics and Culture Management**, www.ethicsquality.com

BOUCKAERT, Geert, VAN DE WALLE Steven, MADDENS Bart, KAMPEN Jarl K; “Citizen Directed Governance : Quality and Trust in Government”, **Identity vs. Performance : An Overview of Theories Explaining Trust in Government – Second Report** içinde, Leuven Katolik Üniversitesi, 2002.

CARDONA, Francisco; “Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments”, **Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü seminerinde SIGMA adına sunulan bildiri.**

CARNEY, G; “Conflict of Interests: Legislators, Ministers and Public Officials”, **Berlin : Transparency International Working Paper**, 1998.

DPT; Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2507 – ÖİK : 527, Ankara 2000.

DPT; **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, 2006.

DURSUN, Davut ; “Siyaset ve Ahlak, Gerçeklikle İdealin Bağdaşmazlığı Sorunu”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, 2005

GOULD, David J; “The Effects of Corruption and Administration Performance: Illustration from Developing Countries”, **In World Bank Staff Working Papers**, No. 580, Washington, 1983.

HABITAT II, İstanbul 5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul 1996

HUTHER, Jeff and Anwar Shah; "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization", **World Bank Research Paper**, No. 1894. Washington DC, World Bank, 1998

Kamu Görevlileri Etik Kuruluna İlişkin Başbakanlık Genelgesi, **Genelge** 2004 / 27.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Yönetim Kurulu; **Kamu Yönetimi Araştırması - Genel Rapor**, TODAİE Yayınları, 1991.

KAYA Grubu; **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor**, TODAİE Yayınları, No. 238, 1991.

KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY and Pablo Zoido LOBATON; "Aggregating Governance Indicators", **The World Bank Policy Research Working Paper**, Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute Governance, Regulation and Finance, October 1999.

KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY and Pablo Zoido LOBATON; "Governance Matters", **The World Bank Policy Research Working Paper**, n. 2196, Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute Governance, Regulation and Finance, October, 1999.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor. TODAİE Yayınları, No. 238, Ankara, 1991.

Kamu Yönetimi Reformu Araştırması, TÜSİAD Raporu, 2002.

Kamu Yönetiminde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, OECD Raporu, 1996.

KLITGARD, Robert; "National and International Strategies for Reducing Corruption", **OECD Symposium on Corruption and Good Governance**, 1995.

KÖKTAŞ, Emin; "Toplumsal ve Siyasal Hayatımızda İhmal Edilen Bir Değer: Ahlak", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, 1998.

KÖSEOĞLU, Özer, F. YURTTAŞ ve C. SELEK; "Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya, Sakarya Üniversitesi, İİBF, 18-19 Kasım 2005.

KURTULUŞ, Erciş; "20.Yüzyılın Türkiye'ye Kötü Mirası: Yolsuzluk ve Rüşvet", **Türkiye'de Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadelenin Geliştirilmesi Konferansı**, ODTÜ, Ankara, 21 Eylül 2000.

NABAIS, Julio; (Portekiz Kamu Yönetimi Genel Müdürlüğü, Eski Genel Müdürü) "Public Ethics Administration and The Prevention of Corruption : Exchanging Insights - Portekiz Deneyimi", II **Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi**, Ankara, ODTÜ Felsefe Bölümü – T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 18- 20 Ekim 2006

OECD; **Governance in Transition**, Public Management Reforms in OECD Countries, Paris, 1995.

OECD; **In Search of Results**, Performance Management Practices, 1997.

OECD; **Information Technology as an Instrument of Public Management Reform**, A Study of Five OECD Countries, 1998.

OECD; **The Fight Against Bribery and Corruption**, Public Management Policy Brief, 2000. www.oecd.org/publications/PolBrief/07.09.2001

OECD; **Devlet ve Birey Arasındaki Güven İlişkisi**, OECD Ülkelerinde Alınan Etik Altyapı Önlemleri, 2000.

OECD; **Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries**, OECD, PUMA Policy Brief No.7, 2000.

OECD; **Building Public Trust** : Ethics Measures in OECD Countries, OECD Public Management Policy Brief, 2000.

OECD; **Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation** Policy Brief, 2001.

OECD; **Government of the Future**, OECD Public Management Policy Review, 2001.

OECD; **Managing Conflict of Interest in the Public Service**, OECD Guidelines and Country Experiences, 2003.

OECD; **Managing Government Ethics**, PUMA Policy Brief - Public Management Service, February, 2003, www.oecd.org/dataoecd/59/60

OECD; **Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service**, June 2003

OECD; **Country Reviews**, Turkey, Ekim 2004.

ÖKTEM, M. Kemal ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur; "Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya Üniversitesi, İİBF, 2005.**

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur; "Public Service Ethics : The Feasibility of an Ethical Administration in Turkey", **I. International Business and Professional Ethics Congress of Turkey**, Hacettepe University, Research Center for Business and Professional Ethics, Ankara, 2003, s. 30-4 .

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve M. Kemal Öktem; "The Feasibility of an Ethical Administration In Turkey : Legal-Institutional and Cultural Pillars of Public Service Ethics", **Ethics and Integrity of Governance : The I.**

Transatlantic Dialogue, International Conference by ASPA-ILAS- Catholic University of Leuven-Public Management Institute, Leuven- Belçika, 2005.

ÖZSEMERÇİ, Kemal; Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Zararları ve Çözüm Önerileri, **Araştırma, Sayıştay Araştırma Dizisi**, Ekim 2003

PEKER, Ömer, Nuran DURAK, Çağdaş GÜMÜŞSUYU, Argun AKDOĞAN; **Kamu Yönetiminde Kalite**, 1. Ulusal Kalite Kongresi, 1998.

PEKER, Ömer, Nuran DURAK, Çağdaş GÜMÜŞSUYU, Argun AKDOĞAN, **Kamu Yönetiminde Kalite**, 2. Ulusal Kalite Kongresi, 1999.

PLATON; **Principles for Managing in the Public Service**, OECD, Public Management Service ,PUMA Policy Brief, No.4, Mayıs 1998.

SAKARYA Üniversitesi, İİBF ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu; **2. Siyaset ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, 18-19 Kasım 2005.

- STONE, Bob; **“Kamuda Etik Liderlik” Konferansı**, İstanbul : Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve ODTÜ Meslek ve İş Etiği Topluluğu, 2006.
- TARHAN, Bülent; der., **“Makaleler 13- Yolsuzlukla Mücadele Alanında Türkiye Deneyimi- Uluslararası Anlaşmalar”**, <http://www.bmdr.org.tr/makale13.htm>
- T.B.M.M. Susurluk Komisyon Raporu ; Ayyıldız Yayınları, Ankara 1997.
- T.B.M.M. Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu; 10 / 9 sayılı TBMM Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Raporu T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı; **2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar, Araştırma Raporları, II**, 1994.
- TESEV; **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Değerlendirme Raporu**, http://www.tesev.org.tr/TESEV_DeğerlendirmeRaporu.pdf., 2004.
- TESEV; **İyi Yönetişim Programı Bülteni**, Mart 2007.
- TİTİZ, Tınaz; **Türkiye’de Devlet Yönetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi, Devlet Reformu**, TESEV Yayınları, 2000.
- TOBB; **AB’ye Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması**, 2000.
- TOBB, ETU; **Yolsuzlukla Mücadele Konferansı**, Ankara, 7-8 Temmuz 2005.
- TODAİE; **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler**, İdari Danışma Kurulu Raporu, 1972.
- TODAİE; **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, MEHTAP Raporu, 1966.
- TRAAEN, Teri J. ; **A Matter of Ethics, Perceptions of Arizona City Managers**, Working Paper, 1991.
- Transparency International; **“Building a Global Coalition Against Corruption”, TI Annual Report** içinde, 1995.
- Transparency International; **The TI Sourcebook**, 1996.
- Transparency International; **The TI Sourcebook**, 2000.

Transparency International; **Global Corruption Barometer 2005**. Germany:
<http://www.transparency.org/policyresearch/surveysindices/gcb/2005>.

Trust in Government; **Ethics Measures in OECD countries**, 2000

Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu, Yönlendirme Komitesi, Ankara, Ocak 2002.

UÇKAN, Özgür; “E-Devlet, E- Demokrasi ve E- Yönetişim Modeli : Bir İlkesel Öncelik Olarak Bilgiye Erişim Özgürlüğü”, **Stradigma.com**, 5, ISSN;1303-9814,2003.

<http://stradigma.com/turkce/haziran2003/makale09.htm>.

UNDP; **Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development**, 1995.

UNDP; **Reconceptualising Governance**, Discussion Paper 2, New York: Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, 1997.

UNDP; **Good Governance**, Tartışma Raporu 3, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme, 1997a.

UNDP; **Governance for Sustainable Human Development**, 1997b.

UNDP; **UNDP and Governance : Experiences and Lessons Learned**, 1998.

UNDP; **Civil Service Reform Paper**, Management Development and Governance Division, 2001.

UNDP; “**Right to Information Practical Guidance Note** “, 2004, www.undp.org/oslocentre/docs04/Right%20to%20information.pdf

VAN de WALLE, Steven ve Geert Bouckaert; “Government Performance and Trust in Government“, **Avrupa Kamu Yönetimi Grubu EGPA Yıllık Konferansına (Vaasa, Finlandiya) sunulan bildiri**, 2001.

VAANANEN, Pekka; “**Civil Service Ethics in EU Countries**“, pva (13.11.02), <http://www.mvcr.cz/reforma/anglicky/ph2000/civilva.html>.

VISHWANATH, Tara and Daniel Kaufmann; “Towards Transparency in Finance and Governance“, **The World Bank**, Draft, September 6, 1999.

<http://www.worldbank/wbi/governance>

WORLD BANK; **World Development Report**, The State in a Changing World, Oxford : Oxford University Pres, 1997.

WORLD BANK; **Governance and Development**, Washington D.C. 1992.

WORLD BANK; **Governance- The World Bank's Experience**. Washington D.C., World Bank, 1994.

WORLD BANK; **Reforming Public Institutions and Strengthening Governance**, A World Bank Strategy, November 2000

YILMAZ, Osman; **Kamu Yönetimi Reformu : Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, 2001.

Yönlendirme Komitesi; **Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı**, 2002.

WEB SİTELERİ

www.canaktan.org

www.globalcorruptionreport.org

www.hazine.gov.tr

www.hukuki.net

www.masak.gov.tr

www.oecd.org

www.oecd.org/maintopic

www.oecd.org/puma/country/uk.htm

www.oecd.org/puma/us.htm

www.oecd.org/dataoecd/11/61/38134037.pdf

www.rega.basbakanlik.gov.tr/index.aspx

www.saydamlik.org

www.tbmm.gov.tr

www.tepav.org.tr

www.tesev.org

www.tr.wikipedia.org

www.tusiad.org.tr

www.transparency.org

www.undp.org/governance

www.undp.org/oslocentre

www.uneca.org/itca/governance

www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm

<http://ec.europa.eu/governance/governance/index-en.htm>

www.worldbank.org

www.worldbank.org/wbi/governance

KANUNLAR

1580 sayılı Belediye Kanunu

2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

ÖZET

SAYLAM HIZARCIOĞLU, Görkem. Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalar ve Türkiye’deki Son Gelişmeler, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Günümüzde küreselleşme ve değişen dünya düzeni Kamu Yönetimi sistemlerinin de değişmesini ve yeni düzene uyum sağlamasını gerektirmiştir. Dünyada ve Türkiye’de yapılan çalışmalar bu yönde gelişme sağlamak amacı ile yapılmaktadır.

21. yüzyıla girerken eski ve geleneksel yönetim anlayışlarından vazgeçilmiştir. Kamu yönetiminde de esnek, şeffaf ve katılımcı anlayış benimsenmiştir. Ana konulardan biri de vatandaşların devlete olan güvenlerinin artırılması olarak benimsenmiştir. Bu amaçla, yönetim biçiminde ve çalışanlar açısından etik ilkelerin benimsenmesi gerekli görülmüştür. İyi yönetim anlayışı da etik dışı faaliyetlerin önlenmesi açısından gereklidir.

Bu çalışmada, iki ana başlık altında , Etik ve İyi Yönetişim kavramları ile bu sistem için gereken yasal düzenlemeler konu edilmiştir. Türkiye’de yapılan yasal düzenlemelerle birlikte çıkarılan kanunlar incelenmiş, ve yeni bir kurum olan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun çalışmalarından bahsedilmiştir.

Anahtar Sözcükler

1. Yönetişim
2. Kamu Yönetimi
3. Saydamlık
4. Etik
5. Küreselleşme

ABSTRACT

SAYLAM HIZARCIOĞLU, Görkem. Ethical Practices in Public Administration and the Latest Development in Turkey, Master Thesis, Ankara, 2008.

Today, globalization and changing world rules require public administration systems' adaptation to new regulations. All the practices made in Turkey and the world aimed to get progress toward these regulations.

In the beginning of the 21st century old fashioned, traditional public administration was abandoned. Instead, flexible, transparent and more participant public administration concept was accepted. Also another main concept is to strengthen the citizens' trust to state. For this purpose acceptance of ethical principal by the employees and also administration system is necessary. The concept of good administration system also requires to avoid from unethical activities.

Under two main topics which are ethic and good governance concepts are subjected in this thesis. Last legal regulations and new legislation in Turkey are analyzed and Ethic Committee of Public Employees' activities are mentioned in this study.

Key Words

1. Good governance
2. Public administration
3. Transparency
4. Ethics
5. Globalization