T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNU: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SİSTEMİNİN ELEŞTİREL ÇÖZÜMLEMESİ

Doktora Tezi

Mısra CİĞEROĞLU ÖZTEPE

Ankara - 2013

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNU: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SİSTEMİNİN ELEŞTİREL ÇÖZÜMLEMESİ

Doktora Tezi

Mısra CİĞEROĞLU ÖZTEPE

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Ankara - 2013

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SORUNU: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SİSTEMİNİN ELEŞTİREL ÇÖZÜMLEMESİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....
.....	.....

Tez Sınavı Tarihi .....

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (……/……/2013)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

……

İmzası

……

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i

TABLOLAR DİZİNİ vi

KISALTMALAR DİZİNİ vii

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM: 7

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE 7

1.1.Etik Kavramı ve Diğer Kavramlarla İlişkisi 8

1.1.1. Etik Kavramı 9

1.1.2. Etik ve Ahlak-Değer-Din İlişkisi 18

1.1.3. Etik ve Hukuk-Siyaset-Yönetim İlişkisi 30

1.2.Kamu Yönetimi Etiği Kavramı 42

1.2.1.Tarihsel Süreçte Kamu Yönetimi Etiğinin Ortaya Çıkışı ve Bir Disiplin Olarak Ele Alınması 46

1.2.2. Kamu Yönetimi Etiğinin Felsefi Kökenleri 63

1.2.2.1. Teleolojik (Subjektivist) Yaklaşım 64

1.2.2.1.1. Egoizm Yaklaşımı ve Machiavelli ve Weber'in Etik Anlayışı 65

1.2.2.1.2. Bentham ve Mill'in "Faydacı" Yaklaşımı 71

1.2.2.2. Deontolojik (Objektivist) Yaklaşım 76

1.2.2.2.1. Relativizm ve Agapizm 77

1.2.2.2.2. Kant ve "Ödev Etiği" 78

1.2.2.3. Liberalizm ve Kamu Yönetimi Etiği 83

İKİNCİ BÖLÜM: 93

KÜRESEL/EVRENSEL KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN YÜKSELİŞİ 93

2.1.Yasalarla Düzenlenen Etik'ten "Yasa Görünümünde Etik"e Geçiş 94

2.2.Küresel/Evrensel Kamu Yönetimi Etiğinin İdeolojik Kaynakları: Neo-liberalizm ve Küreselleşme 104

2.3.Küresel/Evrensel Kamu Yönetimi Etiğinin Kuramsal Temelleri 118

2.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Etik 120

2.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve Etik 129

2.3.3. Yönetişim Yaklaşımı ve Etik 138

2.3.3.1. Yönetişim Yaklaşımı Çerçevesinde Saydamlık ve Etik 147

2.3.3.2. Yönetişim Yaklaşımı Çerçevesinde Hesap Verebilirlik ve Etik 150

2.3.3.3. Yönetişim Yaklaşımının Diğer Kavramları ve Etik 153

2.4.Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasındaki Unsurlardan Biri Olarak Küresel/Evrensel Etik Sistemi 157

2.4.1. Küresel/Evrensel Kamu Etik Sisteminin Temel Unsurları: Etik Standartların (Kodlar) ve Bu Standartlarla İlgili Kurumsal Yapılanmaların Oluşturulması 159

2.4.2. Yolsuzluğun ve Yozlaşmanın Önlenmesinde Etik Sistemi 166

2.4.3. Uluslararası Kuruluşların Etik Sistemine Katkıları 172

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: 189

TÜRKİYE'NİN KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SİSTEMİ 189

3.1.Türkiye'nin Kamu Yönetimi ve Etik 189

3.2.Ulusal Mevzuatımızda Etiğe İlişkin Temel Unsurlar 193

3.3.Türkiye'de Küresel/Evrensel Kamu Etik Sistemine Geçiş 202

3.3.1. Neo-liberal İdeoloji ve Küreselleşme Sürecinin Türk Kamu Yönetimine Etkileri 207

3.3.2. Etik Altyapının Oluşturulması ve Küresel/Evrensel Kamu Etik Sisteminin Kurumsallaşması 216

3.3.3. Uluslararası Kuruluşların Türkiye'nin Etik Sistemi ve Uygulamalarına Etkileri 223

3.3.4. Türkiye'de Etik Sisteminin ve Etik Altyapının Oluşturulmasında Etkili Diğer Aktörler 234

3.4.Türkiye'nin Etik Sistemi ve Uygulamalarına İlişkin İnceleme 242

3.4.1. Araştırmanın Yöntemi, Kapsamı ve Sınırlılıkları 242

3.4.2. Sistemin Getirdiği Yenilikler: Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Komisyonlar 246

3.4.2.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Oluşumu, Görevleri ve İşleyişi 248

3.4.2.2. Kurul Tarafından Belirlenen Etik İlkeler, Etik Sözleşmesi ve Kurulun Kapsadığı Kamu Görevlileri 257

3.4.2.3. Kurulun Faaliyetleri ve Kararları 266

3.4.2.4. Kurulla Birlikte Getirilen Yeni Düzenlemelerin Değerlendirilmesi 281

3.4.3. Kurul Üyeleri İle Yapılan Anket Bulguları 291

3.4.3.1. Etik Altyapıya ve Etik Dışı Faaliyetlerde Kamu Personelinin Rolüne İlişkin Görüşler: 291

3.4.3.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na İlişkin Görüşler: 294

3.4.3.3.Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu ile Etik Kurul İlişkisi Üzerine Görüşler: 300

3.4.3.4. Kurulun Türk Kamu Yönetimine Katkısına ve Daha Etkin Çalışabilmesine İlişkin Görüşler: 302

3.4.4. Kamu Görevlileri ile Yapılan Anket Bulguları 305

3.4.4.1. Kamu Etiği Kavramı ile Etik Altyapıya ve Etik Dışı Faaliyetlerde Kamu Personelinin Rolüne İlişkin Görüşler: 305

3.4.4.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Oluşturulan Etik Sistemine İlişkin Görüşler: 314

3.4.4.3. Etik Sisteminin Türk Kamu Yönetimine Katkısına ve Etik Dışı Faaliyetlerin Önlenmesine Yönelik Görüşler: 322

3.5.Araştırmanın Bulgularının Değerlendirilmesi ve Öneriler 324

SONUÇ 333

KAYNAKÇA 346

EKLER: 386

EK-1: KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU ÜYELERİ ANKET SORULARI 386

EK: 2: KAMU GÖREVLİLERİ ANKET SORULARI 389

ÖZET 393

ABSTRACT 394

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo: 1: 1995-2012 Yılları arasında Türkiye'nin Yolsuzluğu Algılama Endeksindeki Durumu…….…….231

Tablo: 2: 2005-2008 Yılları Arasında BKGEK'na Yapılan Başvuruların Konulara Göre Dağılımı……...……268

Tablo: 3: 2005-2008 Yılları Arasında BKGEK'na Yapılan Başvuruların Sonuçlarına Göre Dağılımı……..…….270

Tablo: 4: 2009-2012 Yılları Arasında BKGEK'na Yapılan Başvuruların Konulara Göre Dağılımı……..…….278

Tablo: 5: 2009-2012 Yılları Arasında BKGEK'na Yapılan Başvuruların Sonuçlarına Göre Dağılımı.....…….279

KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

AEP: Acil Eylem Planı

AK PARTİ: Adalet ve Kalkınma Partisi

ASPA: American Society for Public Administration

BKGEK: T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu

BM: Birleşmiş Milletler

DB: Dünya Bankası

DMK: Devlet Memurları Kanunu

GRECO: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu

IMF: Uluslararası Para Fonu

İ.V.C: İsmini Vermeyen Cevaplayıcı

İ.V.K.Ü: İsmini Vermeyen Kurul Üyesi

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

KTK: Kamu Tercihi Kuramı

KYTKT: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

OLAF: AB Sahtecilikle Mücadele Ofisi

PUMA: OECD Kamu Yönetimi Komitesi

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCK: Türk Ceza Kanunu

TEDMER: Türkiye Etik Değerler Merkezi Vakfı

TEPAV: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TESEV: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı

TI: Uluslararası Saydamlık Örgütü

TMMOB: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği

TÜSİAD: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

UNDP: United Nations Development Programme

YAE/CPI: Corruption Perception Index

YKH: Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı

YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği

YKYH: Yeni Kamu Yönetimi Hareketi

GİRİŞ

"Kamu yönetimi etiği" kavramı ve bu kavrama ilişkin uygulamalar günümüzde kamu yönetimi disiplini içerisinde tartışılan önemli konulardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başta olmak üzere batılı ülkelerde, 1940'lı yıllardan itibaren çeşitli şekillerde kamu yönetimi disiplini içerisinde üzerinde çalışma yapılan konulardan biri olan "etik", 1980'ler ve 1990'lardan itibaren kamu yönetimi alanında oldukça popüler hale gelerek reform çabalarında önemli bir yer işgal etmeye başlamıştır. Özellikle modernleşme süreciyle birlikte daha güçlü hissedilen katı, hiyerarşik, merkeziyetçi, Weberyan bürokratik özellikleri bünyesinde barındıran geleneksel kamu yönetimi anlayışının disiplin içerisindeki sorunların çözümünde yetersiz kaldığı noktasından hareketle disiplinde gerçekleşen dönüşüme paralel bir şekilde "kamu etiği" konusu da son yıllarda gittikçe ön plana çıkmaya ve üzerinde çalışma yapılan konular arasında yer almaya başlamıştır.

Yönetim alanında etik tartışmaların kökeni Antik Yunan'a kadar götürülebilse de modern anlamda "kamu yönetimi etiği" tartışmalarının ivme kazandığı dönemler 1970'ler ve sonrasıdır. Bu anlamda kamu etiğine ilişkin çalışma ve tartışmaların değerlendirilmesinde 1970'li ve 1990'lı yıllar bir kırılma dönemini ifade etmektedir. Bu tarihlerde kapitalizmin içine düştüğü krizi aşmak için neo-liberal politikaların uygulanmaya konması ve bu politikalarla uyumlu yönetsel yapılanma ve düzenlemelerin kamu yönetimi alanında hayata geçirilmeye başlanması, devletin ve onun yönetsel aygıtı olan kamu yönetimlerinin de bir değişim ve dönüşüm sürecine girmesine neden olmuştur. Bu anlamda, sözü edilen

değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetimi etiği konusunun ön plana çıkmasına katkı sağlamış ve bu süreçten itibaren kamu etiğine ilişkin düzenlemeler ülkelerin yönetsel reform çalışmalarında önem verilen unsurlar arasında sayılmaya başlamıştır. Neo-liberal politikaların bir üst aşaması olarak görülen ve dünya genelinde yaşanan hızlı küreselleşme sürecinde ise, etik dışı faaliyetlerin gelişmiş ya da az gelişmiş olarak nitelendirilen pek çok ülkede yaygınlık kazanmaya başlaması etik konusunun bir çok ülkenin gündemi içerisinde yer almasını beraberinde getirmiştir.

Türkiye'de de benzer şekilde, 1980'li yıllar ülkede yönetsel ve ekonomik anlamda bir dönüşümün başladığı yıllar olarak değerlendirilebilir. Neo-liberal ideoloji ile uyumlu politikalar üretme eğiliminin başladığı bu yıllar aynı zamanda kamu yönetimi alanında yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerde artma eğiliminin yaşandığı yıllar olması nedeniyle de önem arz etmektedir. Sözü edilen bu artma eğilimine paralel şekilde "etik" konusu özellikle 1990'lardan sonra ülkenin gündemine girerek önem kazanmaya başlamış ve kamu yönetimi alanında yapılan reform ve iyileştirme çalışmaları içerisinde yer verilen hususlardan biri haline gelmiştir. Bu anlamda, batılı ülkelerin birçoğunda farklı şekillerde uygulama alanı bulan kamu yönetimi etiğine ilişkin düzenlemeler, Türkiye özelinde de, 1990'ların sonlarından itibaren somutlaştırılmaya ve uygulamaya geçirilmeye başlanmıştır.

Günümüzde gelinen nokta, etik anlayışla donatılmış ve etik ilkelerin işler olduğu bir kamu yönetimi sağlamak amacına yönelik çaba ve çalışmaların artarak devam etmesidir. Etik kavramına evrensel bir nitelik kazandırılarak, etik ilke ve bu ilkelerin uygulanmasını gözeten kurumlar çerçevesinde bir etik sistemi oluşturulmaya çalışılmakta ve bu sistemin Dünya genelinde yaygınlaşması hedeflenmektedir. Bu çerçevede, kamu yönetimi etiği konusunun son yıllarda

giderek önem kazanması ve pek çok ülkede kamu yönetimi alanında gerçekleşen reform çalışmaları içerisinde olmazsa olmaz unsurlar arasında yerini almasının altında yatan nedenler ile sözü edilen etik sisteminin Dünya genelinde yaygınlaşması hedefine katkı sağlayan unsurların neler olduğu sorusu bu çalışmanın esas hareket noktasını oluşturmaktadır. Bu soru ışığında çalışmada sözü edilen etik sisteminin oluşumuyla bir bakıma modern devletle birlikte yükselen pozitif hukuk sisteminin yanında, yeni kural ve düzenlemeler getiren etik sisteminin de yükselmeye başladığı ve bu sistemin ideolojik temellerini liberalizm, neo-liberalizm ve küreselleşme sürecinden; kuramsal temellerini ise yeni kamu yönetimi hareketi, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ve yönetişim yaklaşımlarından aldığı iddia edilmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın temel varsayımı, kamu etik sisteminin küreselleşme döneminde neo-liberal ideolojinin yaygınlaşması ve kendi savunu ve politikaları çerçevesinde kamu yönetimlerini yeniden yapılandırması noktasında kullanılan araçlardan biri olduğu ve Türkiye'de oluşturulan etik sisteminin de hem yapısal hem de işlevsel anlamda neo-liberal politikalarla uyumluluk arz ettiğidir. Dolayısıyla, bireysel vicdandan yönetsel ahlaka geçişle birlikte, pozitif hukuk sistemine ek olarak yeni kurallar getiren etik sistemi ve bu sistemin kurum ve düzenlemelerinin kamu yönetiminin sorunlarına ne ölçüde çare olabildiği ya da olabileceği çalışmada sorgulanmakta ve Türkiye özelinde söz konusu etik sisteminin uygulamaya geçirilmesi ve kurumsallaştırılması analiz edilmektedir.

Çalışmada öncelikle, etik kavramının üzerinde yükseldiği felsefi ve ideolojik temeller üzerinde durulmakta, bu temellerin ışığında yönetimde etik sisteminin küreselleşme süreciyle birlikte artan önemi ve kamu yönetimi disiplini içerisinde sahip olduğu yerin eleştirel bir analizi yapılmakta ve devamında ise Türk kamu

yönetimi içerisinde oluşturulan küresel/evrensel etik sistemine ilişkin inceleme ve değerlendirmeler yer almaktadır. Kamu yönetimi etiği kavramının özellikle neo-liberalizm ve küreselleşmeyle birlikte kamu yönetimi disiplini içerisinde önemli bir yere sahip olduğu ve bu gelişmenin Türk kamu yönetimi sistemine de özellikle neo-liberal politikaların uygulanmaya başlamasından itibaren yansımaya başladığı savından hareketle, çalışma aşağıda yer alan sorulara cevap bulma amacı gütmektedir:

- Yönetimde etik sistemi genel olarak ne ifade etmektedir? Bu sistem dinden mi, ahlaktan mı yoksa hukuktan mı beslenmektedir ve bu sistemin tarihsel süreçte gelişimi nasıl olmuştur?

- Kamu Yönetimi Etiği, neden neo-liberalizm ve küreselleşme ile temel kurallara dönüşmüştür? Buna etki eden temel nedenler ve unsurlar nelerdir?

- Türk kamu yönetiminde küresel/evrensel kamu etik sistemi nasıl etkin hale getirilmiştir? Özellikle 1980'li yıllardan itibaren uygulanmaya başlayan neo-liberal politikaların bu sürece etkileri neler olmuştur?

- Türkiye'nin kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabalarında etik sisteminin işlevi nedir? Bu amaçla Türkiye'nin kamu yönetiminde etik konusunda küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşlarla olan ilişkisi nasıl gerçekleşmekte ve uygulamada hangi sonuçları doğurmaktadır?

- Türkiye'deki etik altyapı ve konuya ilişkin hukuki düzenlemeler ile etiğe ilişkin denetimler nasıl bir işlev yerine getirmektedirler? Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etik sistemine ilişkin gerekli ve yeterli bir kurumsal yapılanma mıdır? Kurul

etik sistemi içerisinde nasıl bir işleyişe sahiptir? Kurulun kararları ve faaliyetleri yozlaşma ve yolsuzluğun önlenmesinde yeterli caydırıcılığa sahip midir?

Yukarıda belirtilen sorular ışığında çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde "Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve" başlığı altında etik kavramı, bu kavramın yakın ilişki içinde bulunduğu ahlak, değer, din, hukuk, siyaset ve yönetim gibi kavramlarla olan ilişkisi ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Devamında ise, kamu yönetimi etiği kavramının ortaya çıkışı, hangi felsefi ve ideolojik temellerden beslendiği ve tarihsel süreçte nasıl bir dönüşüm geçirdiği üzerinde durulmakta ve özellikle sözü edilen kırılma dönemine kadar gelen süreçte nasıl ele alındığı irdelenmektedir.

"Küresel/Evrensel Kamu Yönetimi Etiğinin Yükselişi" başlıklı ikinci bölümde ise; öncelikle modernleşme süreci ile birlikte var olan etik algısında yaşanan dönüşüm anlatılmakta ve yasalar tarafından düzenlenen kurallara uymaya dayalı etik anlayışının, yasa şekline bürünerek küresel/evrensel bir nitelik kazanması üzerinde durulmaktadır. İzleyen kısımda ise, küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin ideolojik kaynakları olan neo-liberalizm ve küreselleşme süreciyle birlikte neden ve nasıl temel kurallara dönüştüğü; buna etki eden kuramların, olayların ve kuruluşların neler olduğu ve nasıl etki ettikleri ile etik sisteminin devlet aygıtında nasıl değişimlere yol açtığı ve kamu yönetimini nasıl etkilediği ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Son olarak, "Türkiye'nin Kamu Yönetiminde Etik Sistemi" başlıklı üçüncü bölümde ise, Türkiye'nin kamu yönetiminde kamu etiğinin nasıl bir dönüşüm geçirdiği ve özellikle 1980'li yıllardan itibaren uygulanmaya başlanan neo-liberal

politikaların bu sürece etkilerinin neler olduğu irdelenmektedir. Ayrıca, kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabalarında etik sisteminin işlevi ve bu konuya ilişkin Türkiye'nin küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşlarla ilişkisinin nasıl gerçekleştiği ve uygulamada hangi sonuçları doğurduğu noktasından hareketle küresel/evrensel kamu etik sisteminin ülkede yerleşmesi üzerinde durulmaktadır. Bu bölümün son kısmında, Türkiye'deki etik altyapı ve konuya ilişkin hukuki düzenlemeler ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na ilişkin inceleme ve değerlendirmeler yapılmakta ve devamında ise; Kurul üyeleri ve kamu görevlileri ile yapılan açık uçlu sorulardan oluşan anket çalışmasının bulgularına ilişkin saptamalara ve önerilere yer verilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM:

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Yaşamımızın pek çok alanında sıkça kullanılan "etik" sözcüğünün gerçekte ne anlam ifade ettiği, Antik Yunan'dan günümüze kadar olan zaman dilimi içerisinde nasıl kurgulandığı ve kendisi ile ilişkili diğer kavramlar ile ne çeşit bir yakınlık içerisinde bulunduğu, bu çalışmanın esas konusunu oluşturan "kamu yönetimi etiği" kavramının tam anlamıyla anlaşılabilmesi ve yorumlanabilmesi açısından önem taşımaktadır. Toplumsal yaşam içerisindeki kontrol mekanizmalarından biri olarak tanımlayabileceğimiz "etik" kavramı, konuya ilişkin tartışmaların başladığı Antik Yunan'dan itibaren pek çok farklı şekillerde anlamlandırılmış, kimi zamanda ideolojik bir niteliğe büründürülmüştür. Özellikle Platon ve Aristoteles gibi birçok Antik Yunan filozofu etik değerleri tanımlarken ya da onları haklılaştırırken etik ve politika konusunu büyük oranda birlikte ele almışlar ve bu anlamda Platon'un en üst etik değer olarak gördüğü adalet ilkesi temelinde hiyerarşik bir toplum yapılanması tahayyülünde olduğu gibi kimi zaman etiğe ideolojik bir nitelik yükleyebilmişlerdir. Ancak Antik Yunan'daki "ethos"tan bir meslek etiği olarak tanımlayabileceğimiz "kamu yönetimi etiğine" gelen süreç içerisinde özellikle aydınlanma düşüncesi ve kapitalizmin etkisiyle etik kavramı, bu çalışmanın da vurgulamaya çalıştığı üzere, tam anlamıyla ideolojik bir nitelik kazanmaya ve kapitalizmin kendini dönüştürerek işlerliğini devam ettirme sürecinde kullandığı araçlardan biri haline gelmeye başlamıştır.

Esasen, Antik Yunan filozofları ile başlayan görecelik-evrensellik tartışması ile haz, mutluluk, adalet ya da fayda unsurları üzerinden kurgulanan etik anlayışları günümüzde halen tartışılan konular olmakta, küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin evrensellik iddiasına ilişkin savunuları Antik Yunan filozoflarının bu konudaki düşüncelerine kadar götürülebilmektedir. Buna ek olarak, kamu yönetimi etiğinin felsefi olarak temellerini aldığı egoist, faydacı ya da Kantçı yaklaşımlara ayrıntılı bir şekilde bakıldığında bu yaklaşımların kavramın ideolojik bir nitelik kazanmasına büyük oranda hizmet ettikleri de görülmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetimi etiğine yüklenen ideolojik anlam ve önermeleri ayrıntılı bir şekilde incelemeden önce, etik kavramına ilişkin kavramsal ve kuramsal çerçeveyi çizerek bu kavramın ne şekilde anlamlandırıldığı, kendisini besleyen ve yakın ilişki içerisinde olduğu diğer kavramlardan ne ölçüde etkilendiği ve nihayetinde de etiğe ilişkin felsefi kaynakların kamu yönetimi etiğine ideolojik bir anlam yüklenmesine ne şekilde hizmet ettiğine ayrıntılı olarak değinmek gerekmektedir. Bu noktadan hareketle izleyen kısımlarda yukarıda çizilen çerçeve içerisinde "etik" kavramı ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmektedir.

1.1.Etik Kavramı ve Diğer Kavramlarla İlişkisi

Günümüzde "etik" sözcüğü sıkça kullanılmaktadır. İnsanların kişisel söylemlerinde bu sözcüğü sıkça yer vermelerinin yanısıra, kurumlar da kendi içlerinde etik kurulları ve kuralları oluşturmaktadır. Tıp etiği, medya etiği, siyasal etik, kamu yönetimi etiği, meslek etiği gibi isimlendirmelerle birlikte etik kavramı günlük ve mesleki hayatımızın bir parçası haline gelmiştir. Tüm bu etik alanların

birleştikleri ortak nokta ise, bazı davranışları yöneten ve bazı ilişkileri düzenleyen ilkeler ve kurallar üzerine düşünme ve bunları belirleme çabasıdır.

Bu çerçeve içerisinde "etik" kavramını tanımlamak ya da analiz etmek beraberinde ahlak, değer, hukuk, din vb. kavramları da incelemeyi gerektirmektedir. Bunun nedeni "etik" kavramının söz konusu kavramlarla kimi zaman birbirlerinin yerine kullanılacak kadar yakın ilişki içerisinde olmasıdır. Buna ek olarak, çalışmanın konusu çerçevesinde etik kavramının, siyaset ve yönetim kavramları ile ilişkisi de incelenmesi gereken bir unsurdur. Bu bağlamda öncelikle, etik kavramı ve bu kavramın ortaya çıkışı üzerinde kısaca durulduktan sonra, etiğin diğer kavramlarla ilişkisi irdelenmektedir.

1.1.1. Etik Kavramı

"Etik" kavramının kökenini Eski Yunan'da aramak doğru bir çaba olacaktır. Bu noktadan hareketle, etik sözcüğü Yunanca "karakter, davranış, töre" anlamına gelen "ethos" sözcüğünden türetilmiş ve felsefenin, ahlaki değerleri inceleyen dalı olarak tanımlanan bir kavram olarak ifade edilir olmuştur. Ancak, tarihsel süreçte, "ethos" sözcüğünün eski Yunan'daki anlamından koparak töresel-ahlaksal davranış ve tutumları, ahlaksal bir bilince göre yaşama alışkanlığını ifade eder hale gelmesi olabildiğince yavaş gelişen ve gerek toplumsal, gerekse de kültürel/zihinsel gelişmeleri gerektiren uzunca bir tarihsel ilerleme ve farklılaşıp ayrışma sürecinin sonucu olmuştur (Atayman, 2004: 12).

Töresel olan yani "ethos" insanlık tarihinin başlangıç dönemlerinde esas olarak yaşama alışkanlıklarına uygun olana pratiklere, yaşamın gereklilikleri tarafından belirlenen töre ve adetlere, kısaca insanların birbirleriyle olan davranış ve

tutumlarına indirgenmiştir. Kolektif mülkiyete dayalı ortak üretimin olduğu bu aşamada egemen töre ya da adet, kolektif bilinç veya topluluk bilinci ile özdeşleşmektedir. Bu kolektif toplum formasyonunun birlik ve bütünlüğünün bozulması ve kolektif üretim ve tüketimin karşısında farklı sosyal katmanlara bölünmüş bir toplumsal yapının ortaya çıkarak kafa emeği ile kol emeğinin ayrışması sonucunda ortaya çıkan sosyal farklılaşma ile birlikte töreler ya da adetler de ayrışmaya ve temeldeki ilişkiler de değişmeye başlamıştır. Bu durum da insanların töresel ilişkilerinde ve anlayışlarında dönüşümleri beraberinde getirmiş; "ethos" toplumsal hayatın pratik bir sorunu haline gelmiş ve sadece belli ideolojilerin, inanç ve felsefe sistemlerinin temsilcilerinin değil, tüm sınıflara mensup kimselerin ilgi alanına girmiştir. Bu bağlamda, "etik" görevini belli bir yer, dönem ya da sınıfla sınırlandırmamış; gözünü ahlakın genel ilkelerine, özünün ne olduğu sorusuna, biçimlerine, sistem olarak iç gelişmesinin yasalarına ve gerek toplumda gerekse de tek tek insanların hayatında ahlakın ilkece taşıdığı anlam ve önem sorunlarına çevirmiştir (Atayman, 2004: 7-18).

Etik dendiğinde hemen akla gelen bir diğer kavram ise "ahlak" kavramıdır. Bu iki kavram kimi zaman birbiriyle aynı anlamda, kimi zaman birbirinden farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Etik üzerine çalışanlar, etik ve ahlak kavramlarının aynı kavramlar olmadığı gibi aynı anlamı da ifade etmediğinin önemle altını çizseler de, bu iki kavram arasındaki söz konusu ilişki oldukça muğlaktır. Etik kavramı ile yakından ilişkili olan ve kimi zaman eş anlamlı olarak kullanılan ahlak kavramı ilerleyen bölümlerde etik ile ilişkileri bağlamında ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Ancak, etik-ahlak ayrışmasını en genel anlamda özetlemek adına Ahmet Cevizci'nin (2008: 4) şu ifadelerini belirtmek yararlı olacaktır:

"Bir kişi, bir toplum düzeni içinde başkalarıyla bir arada var olan bir birey olarak insan, ahlaki hayatı şahsen yaşar, içinde bulunduğu toplumun ahlaki ilke ve değerlerini eylemleri ile cisimleştirir. Fakat o, bununla da kalmayıp taşıyıcısı olmaya veya hayata geçirmeye çalıştığı değerlerin anlamı üzerinde düşünmeye başladığı, kullandığı ahlaki kavramların gerçekte ne olduklarını ve ne anlam ifade ettiklerini araştırmaya; ahlaklılığın unsurlarını tartışmaya ve bu ve benzeri konularda düşündüğü ve hissettiği şeyleri dile getirmeye, başkalarına aktarmaya başladığında normal ahlaklılık düzeyini aşıp etik yoluna girmiş olur."

Bu çerçevede aslında kişi ahlak kavramı üzerine düşünmeye başladığı zaman, etik disiplini içerisine adımını atmaktadır.

En genel anlamda ahlak felsefesi olarak ifade edilen etik, ahlaki eylemin bilimi olarak adlandırılır. Ayrıca, insanların töre veya ahlak ilişkilerini, davranış biçimlerini ve görüşlerini araştıran felsefe dalı (Çalışlar, 1983: 135) veya ahlaki ve töresel görev ve zorunluluklarla ilgili olarak neyin doğru neyin yanlış olduğu ile ilgilenen ve ahlakı konu edinen (Yalman, 2001) ya da "iyi" ve "kötü"nün ne olduğu, "yanlış" ve "doğru"nun nasıl anlaşılması gerektiği gibi açılardan insana ait değerleri inceleyen bir disiplin (Gündoğdu, 1999: 30) olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde, insan ilişkilerinin temelini oluşturan değer, norm ve davranışlara ilişkin doğru ya da yanlış ölçütlerinin geneli "etik" olarak adlandırılmaktadır.

Sözlük anlamıyla etik[1], ahlak ilkelerinin ışığında, doğru davranışı inceler. Felsefenin bir disiplini olarak kendini ahlaki eylemin bilimi olarak tanımlar. Ahlakilik kavramını temellendirmek üzere insan pratiğini mevcut ahlakilik koşulları açısından araştırır ki; buradaki ahlakilik, bir eylemi ahlaki açıdan iyi bir eylem olarak

[1] Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğünde, ahlak, "bir toplum içinde kişilerin benimsedikleri, uymak zorunda oldukları davranış biçimleri olarak; "etik" kavramı ise " ahlak bilimi" olarak tanımlanmaktadır.

tanımlamayı mümkün kılan niteliği ifade eder. Dolayısıyla, etik; ahlak üretmez, ahlak üzerine düşünür ve analiz yapar (Pieper, 1999: 22).

Etik, insana ne yapması ya da ne yapmaması gerektiğini öneren bir dizi değerler bütünü; insanların davranışlarını kendilerine göre düzenledikleri bir ilkeler sistemi ya da dizisi olarak tanımlanabilir (Stroll, 1956: 17-22). Bu noktadan hareketle, bir toplumda, belli bir yaşam anlayışından kaynaklanan ve mutlak olarak iyi olduğu düşünülen davranış, kural ve ilkelerinin tümü etik kavramının karşılığı olarak ifade edilebilir. İnsanların kurduğu bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelini oluşturan değerleri, normları, kuralları, doğru-yanlış ya da iyi-kötü gibi ahlaksal açıdan araştıran etik; temelde doğru ve yanlış davranış, değer ya da tutumların standartlarını belirlemeye çalışmaktadır (Pehlivan, 1997: 1).

Etik soru ve sorunlar, felsefenin başlangıcından itibaren filozofları en çok meşgul eden soru ve sorunlar arasında yer almışlardır. Neyin değerli neyin değersiz olduğu ya da daha yaygın ifadeyle neyin erdem olduğu neyin olmadığı, hangi türden eylemlerin yapılmasının doğru, hangilerinin yapılmasının yanlış olduğuna ilişkin sorular filozofların sıklıkla cevap aradıkları sorular olmuşlardır. Antik Çağ'dan günümüze değişen tarihsel ve toplumsal koşullarla birlikte yeni etik sorunlar ortaya çıkmış ve bu sorunlara ilişkin yeni etik sorular ortaya atılmış olsa da etik, insanın yapısından ve bir arada yaşamasından kaynağını alan temel sorunlara her zaman cevap aramıştır (Tepe, 1998: 15).

Felsefe tarihinin erken dönemlerinden günümüze kadar "ethos"dan "etik"e gelen süreçte, ahlak üzerine düşünmeye başlayan kişinin gözlemlediği ilk şey tek bir ahlaki yapının söz konusu olmadığıdır. Çok çeşitli ahlaklar ve bunların dayandıkları

değer, norm, inanç ve düşünceler, toplumdan topluma farklılıklar göstermektedir. Bu durum da kişileri ahlak ilkelerinin göreliliği ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu bağlamda ahlak üzerine düşünen kişi, ahlak ilkelerinin hep göreli kalacağı noktasından hareketle düşüncelerini kurgulayabilir ya da bu göreliliği kabul etmeyerek tüm insanlık için geçerli ve uygulanabilir olabilecek temel ve evrensel ahlak ilkeleri üretme çabasına girişebilir. İşte bu ikili durum etik tarihinde Etik Görececilik (Relativizm) ve Etik Evrenselcilik (Üniversalizm) olarak karşımıza çıkmıştır ve yine bu ikili durum etik içinde ilkçağdan beri rastlanan ve günümüzde de sürüp giden iki ana doğrultuyu oluşturmuştur (Özlem, 2010: 24). Sofistler ile Sokrates ve Platon arasında başlayan bu ikili durumun, 20. Yüzyıla gelindiğinde halen etik üzerine çalışan kimi filozoflar arasında da sürüp gittiği görülmektedir (Özlem, 2010: 27).

Kökleri Yunan felsefesinde Demokritos'un nihai mutluluğa ve huzura yani hayatın ve bütün eylemlerin nihai amacı olan *euthymia*'ya ulaşma çabasına kadar giden felsefi etiğin bu ikili ayrışmasında Sofistler "her şeyin ölçüsü insandır" savunusuyla bir doğa felsefesi olarak başlayan ve her konuda doğayı ölçüt alan yaklaşıma karşı insanı temel alan bir felsefe tarzı geliştirirken aynı zamanda etik tarihinde görececiliğin de ilk temsilcileri olmuşlardır (Özlem, 2010: 25). Hukukun ve ahlakın yasalarının tanrılardan gelmediğini, bunların insanlar arasındaki anlaşmaların bir sonucu olduğunu ve iyi, kötü, ayıp, utanç gibi kavramların mutlak değil göreceli olduklarını düşünen Sofistler bunların sadece insana ait, insan kaynaklı, evrensel olmayan kavramlar olduklarını vurgulamaktadırlar (Atayman, 2004: 21).

Buna karşılık, Sokrates ve Platon'un, insanın ahlaksal yaşamını evrensel ilkelere göre düzenleyen bir evrensel ahlak geliştirmek konusundaki çabalarıyla

sofistlerin karşısında yer aldıkları ve evrenselciliğin temsilcileri oldukları görülmektedir. Sokrates herkes için geçerli olan bir bilgiye ulaşmaya uğraş verirken, iyilik, kötülük, erdem gibi kavramların her insanın ruhunda, içinde var olduğunu dolayısıyla kişilerin sahip oldukları bu kavramlara ilişkin bilgiye ulaşarak ahlaklı olmanın bu bilgiden kaynaklandığını savunmuştur (Dedeoğlu, 2004: 120-121). Dolayısıyla, ahlaksal yaşama yön veren temel kavramların tek, herkesçe kabul edilebilir ve evrensel olan tanımlarını ortaya koymak ve bunun için de doğru bilgiyi ölçüt almak gereklidir. Çünkü Sokrates için bilgi yönünden doğru olan ahlak yönünden de iyidir (Özlem, 2010: 26).

Platon da Sokrates gibi evrensel ilkeler oluşturma çabası içinde hareket etmiş, Sofistlerin yarara dayanan "iyi" kavramının yerine insanlığın doğru yaşamının ölçüsü ve amacı olan "iyi" kavramını koymuştur ve "her şeyin ölçüsü Tanrıdır" diyerek "iyi"yi ideal bir alana taşımış, onu insanüstü bir konuma yükseltmiştir. Platon'un iyiliğin ölçüsü olarak Tanrıyı göstermesi daha sonraları tek tanrılı dinlerin geliştirdikleri tüm ahlak öğretilerine kaynaklık etmiş ve kimi zaman da muhafazakâr, gerici sınıfların ideolojik aracı olarak kullanılmıştır (Özlem, 2010: 26-27; Atayman, 2004: 26). Platon için iyi bir topluluk yaşamının gerçekleştirilmesinde bilgelik, yiğitlik, ölçülülük, cömertlik gibi erdemler olmazsa olmazdır. Bu erdemleri doğuran ve yaşatan temel değer ise adalettir. Platon'un etik anlayışında adalet, diğer erdemleri ortaya çıkaran ve varlıklarını devam ettiren değerdir. Platon, Devlet adlı eserinde en yüksek erdemin adalet olduğunu, adalet erdemini kendisinde gerçekleştiren insanın, bütün diğer erdemlere de sahip mükemmel insan olduğunu belirtir (Platon, 1985). Aşırı öznel bir erdem anlayışının karşısına toplumu koyan sosyal bir ahlak anlayışını savunan Platon, sadece bireyin doğru ve mutlu yaşaması ile değil bütün insanlık ve

toplumun doğru ve mutlu yaşaması ile ilgilenmiştir. O'na göre, toplumu bütün olarak doğruluk ve mutluluğa taşıyacak kurum devlettir; dolayısıyla, önce devlet erdemli olmalı daha sonra yurttaşların ahlaklı olması beklenmelidir (Dedeoğlu, 2004: 123; Atayman, 2004: 25-26).

Hem Sofistler hem de Sokrates ve Platon, etik anlayışlarında ahlak kavramı üzerinden neyin "iyi" ya da "doğru" ya da "erdemli" olduğunu tanımlama çabasında bulunmuşlar, "ahlak"ın ne olduğunu, nasıl ortaya çıktığını veya kaynağını nereden aldığını sorgulamamışlardır. Bu bağlamda, Aristoteles'in kendisinden öncekilerden farklılık arz ettiği ve konuya daha sistematik ve irdeleyici olarak yaklaştığı görülmektedir.

Aristoteles, kendisinden önce ortaya atılmış olan çeşitli ahlak görüşlerini sistematik bir biçimde irdeleyip eleştiren, onları sınıflandırmaya çalışan ilk filozof olmuş ve bu özelliği ile birlikte felsefi etiğin kurucusu olarak kabul edilmiştir (Pieper, 1999: 14; Özlem, 2010: 27). Diğer Yunan düşünürleri ile benzer biçimde Aristoteles de ahlaklı yaşamanın asıl amacının mutluluk olduğunu ileri sürmüş, bunun gerçekleşmesinin de ancak akılla olanaklı olduğunu savunmuştur. Bunun için de eylemlerimizde aşırı uçlara kaçmadan "doğru olan orta"yı bulmak esas olmalıdır (Gökberk, 2000: 79-81). Aristoteles'in ahlak anlayışı toplum yaşamı ve devletle bağlantılıdır. İyi bir devletin yurttaşlarının iyiliğini, ahlaklı olmasını amaçlaması ve onları bu doğrultuda eğitmesi gerektiğini savunmuştur (Aristoteles, 1983: 90-91).

Kendisinden önceki düşünürlerin etiğe ilişkin inceleme ve düşüncelerini felsefi düzlemde ele alarak işleyen, analiz etmeye çalışan Aristoteles'in yazılarıyla birlikte etik, ahlaka yönelik felsefi incelemelerin tanımlayıcısı olarak kullanılmaya

başlamıştır. Zamanla felsefe içerisinde ayrı bir disiplin olarak kendine yer bulan etik, sadece mevcut ilişkileri ahlaki yönden tanımlamamakta, aynı zamanda olması gerekeni bir gereklilik olarak belirlemektedir. Bu anlamda etik bir yandan ahlakın temellerini belirlerken öte yandan toplumsal ve bireysel davranış normları sunmaktadır (Sayan, 2010a: 145).

Bu genel çerçeve içerisinde, etik; neyin doğru neyin yanlış ya da neyin ahlaklı neyin ahlak dışı olduğunu söylemek, bunlara ilişkin normlar koymak yerine, bu tarz eylem, tutum ya da davranışın kaynağını araştıran, ortaya çıkmasına neden olan faktörleri inceleyen, bunlar üzerine düşünüp çeşitli standartlar oluşturmaya çalışan bir felsefi disiplin olarak tanımlanabilir. Bu çalışmasının merkezine de ahlak kavramını oturtmasından ötürü, ahlak kavramıyla içli dışlı; kimi zaman aynı anlamı ifade ederek, kimi zaman da belli çizgilerle ondan ayrılarak muğlak bir ilişki içerisindedir.

Günümüze kadar gelen süreçte etiğin gelişme çizgisine bakıldığında; Antik Yunan'daki mutlulukçu etik, bir başka ifadeyle, mutlu olmak için ne yapmamız ve nasıl yaşamamız gerekir sorularına yanıt arayan etik, Kant ile birlikte evrensel geçerliliği olan ve formel yasalar getirmeye çalışan bir görünüm almıştır. 20. Yüzyılda ise Max Scheler ve Nicolai Hartman ile birlikte değerler etiği başlamış ve ulaşılan son nokta norm önermelerini çözümlemeye ve temellendirmeye çalışan meta etik olmuştur (Kuçuradi, 2000: 19-20). Günümüzde ise 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. Bireyin ahlaki bakımdan ne yapması, nasıl bir kişi olması gerektiği gibi soruları cevaplamaya çalışır (Pieper, 1999: 224;

Yazıcı, 1999: 130). Meta etik ya da bir diğer ifade ile analitik yaklaşım ise; bireyin düşünce, eylem ve söyleminden çıkan ahlaki öğelerin doğasını anlamını çözümleyen, ahlaki kavramların anlamlarıyla ahlaki yargıları haklı kılma, temellendirme ve desteklemede kullanılan yöntemlerin mantıksal analizinden meydana gelir (Cevizci, 2008: 18). Esasen meta etik ahlak bilgisinin ne tür bilgi olduğunu, temelini, doğasını ve yapısını araştırmaktadır. Son olarak uygulamalı etik, toplumda güncel tartışma konusu olan pratik ahlak sorunlarıyla ilgilenmektedir. Böylece etik, ahlak olgusuna kurumsal yaklaşımının yanında, toplumsal anlamda tartışmalı olan ahlaki sorunlara da çözümler üretmeye çalışmaktadır (Yazıcı, 1999: 164).

Etiğin sayılan tiplerine ek olarak özellikle son dönemlerde meslek etikleri yükselen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Kuçuradi'nin (2000: 18-23) de belirttiği gibi, yaşamımızın her anında etik sorunlarla karşılaşıyor olsak da felsefe tarihinde etik son dönemlere kadar genelde arka planda kalmıştır. Ancak son 20-30 yıllık dönemde etiğe verilen önem giderek artarken bu durum felsefi etikte değil çeşitli meslek etiklerinde gerçekleşen bir patlamayla, küresel sorunlarla uğraşacak "yeni bir etiğe" olan ihtiyaç söylemiyle birlikte ortaya çıkmıştır. Felsefede meta-etiğin egemenliği ile ortak normlar getirme arayışının birleşimi meslek etiklerinin yükselişine neden olmuş ve günümüzde etiği moda bir terim olarak kullanılmasını beraberinde getirmiştir. Bu çalışmanın konusunu oluşturan "kamu yönetimi etiği" de bir meslek etiği olmakta ve günümüzde kamu yönetimi disiplini içerisinde son dönemde sıklıkla çalışma yapılan konular arasında yer almaktadır.

1.1.2. Etik ve Ahlak-Değer-Din İlişkisi

Etik ve ahlak kavramları, daha önce de vurgulandığı gibi, birbirleri ile içiçe geçmiş kavramlardır ve çoğu zaman birbirlerinin yerine kullanıldıkları görülmektedir. Aynı şekilde etik kavramı değer ve din kavramları ile de yakın bir ilişki içindedir. Kişilerin ahlaklı davranmaları sahip oldukları değerlerle de yakından ilgilidir. Dolayısıyla, etik davranış üzerine düşünülürken ahlak kavramı ve bu kavramın içeriğini dolduran değerler dikkate alınmalıdır. Buna ek olarak, kişi ya da toplumların dinsel inanışları, bu inanışların savunduğu değerler ve ahlak anlayışları da etik incelemenin konusu içerisine girmektedir.

Aslında etik kavramı ile en çok karıştırılan, kimi zaman aynı anlamda kimi zaman da birbirinin yerine geçecek şekilde kullanılan kavram "ahlak" kavramıdır. Etimolojik olarak incelendiğinde etik Antik Yunan'daki "ethos"tan, moral ise Latince "mos" sözcüklerinden türetilmişlerdir. Hem "ethos" hem de "mos", töre, gelenek, görenek, alışkanlık, karakter, huy, mizaç vb. anlamlarına gelmektedir. Moral karşılığı olarak kullandığımız ahlak sözcüğü de Arapça "hulk" kökünden gelmektedir ve bu kök de töre, gelenek, görenek, alışkanlık, huy, karakter vb. anlamlarına gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında, "etik", "moral" ve "ahlak" sözcükleri genel olarak aynı anlama sahip sözcüklerdir. Ancak bu sözcüklerin felsefede kazanmış oldukları anlamları dikkate alındığında birbirlerinden farklılık gösterdikleri görülmektedir (Özlem, 2010: 28-29).

En basit ifadeyle ahlak, toplumsal alanda insanlar arası ilişkilerde bireylerin uymaları beklenen ve istenen davranışlar olarak tanımlanabilir. Bunlar bir değer olarak "iyi" ve "güzel" ya da "doğru" ve "yanlış" şeklinde nitelenen davranış ve

eylemlerdir. Bu durumda ahlaktan, davranışlara ilişkin belirli bir yerde ve zamanda geçerli olan değer yargıları sistemleri anlaşılmaktadır. Bu sistemler de belirli bir kişinin, sınıfın, ulusun vb. belli bir tarihsel dönemde yaşamına giren ve eylemlerini yönlendiren inanç, değer, norm, buyruk, yasak gibi unsurların toplamı olarak karşımıza çıkmakta ve bu açıdan ahlak, her alanda yaşamın içinde var olmaktadır. Dolayısıyla, ona her tarihsel dönemde, her insan topluluğunda mutlaka rastlanmaktadır (Özlem, 2010: 22-23). Bu açıdan bakıldığında da, ahlak bir disiplin olarak etiğin yaşama yansımış bir kurallar bütünü olarak ifade edilebilmektedir (Bauman, 1998: 63).

Bunun yanında, felsefenin bir disiplini olan etik yapılması gerekeni söyleyen ve davranışlara ilişkin normlar koyan bir faaliyet değil yapılması istenen eylemlere sorular soran; neyin değerli neyin değersiz olduğu, hangi eylemlerin yapılmasının doğru hangilerinin yanlış olduğu gibi soruları sorma faaliyetidir. Kısaca, etik, ahlak üzerinde düşünebilme, bir ahlak felsefesi yapma etkinliği, tarihsel olarak yaşanan bir olgu olan ahlaka yönelen ve pratik bir etkinlik alanı olan ahlakı teorik bir inceleme konusu kılan bir felsefe disiplinidir (Tepe, 1998: 9-13).

Ahlak sözcüğünün kullanılışlarına bakıldığında onun üç ayrı anlamda kullanıldığı ve bunlardan sadece bir tanesinin etik ile örtüştüğü görülmektedir. Buna göre, birinci anlamda ahlak; insanlar arası ilişkilerde kişilerin uyması beklenen başka bir ifadeyle, yapılması ya da yapılmaması gereken davranışlardır. Bu noktada da ahlak belli bir kültüre ait bir değer yargısı sistemi olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla, aynı eylem farklı zamanlarda ve farklı kültürlerce birbirinden çok farklı bir şekilde hatta birbirine zıt bir şekilde değerlendirilebilmektedir. Bu durumdan da ahlakın göreli olduğu sonucu çıkmaktadır. İkinci anlamda ahlak belirli bir ahlaktan

bağımsız olarak "ahlaklılık" anlamında kullanılır. Bu anlamda ahlak, "sözünde durmak gerekir, işkence yapmamak gerekir, yalan söylememek gerekir" gibi doğrudan ya da dolaylı olarak "insanın değerinin bilgisinden" çıkarılan ilkelerin dile getirdiği şeydir. Dolayısıyla, bir insan başka insanlarla ilişkilerinde o ilkenin talep ettiği gibi davrandığında kendi değerine zarar vermemekte ve ahlaklı olmaktadır. Üçüncü anlamıyla ahlak ise, etik ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu anlamda ahlak ya da eş anlamlı olarak etik; ahlaki değer yargıları gibi göreli değildir. Karşı karşıya bulunduğumuz belirli bir anda ne yapmanın doğru olacağı değil de belirli bir durumun ötesinde değerli olanın ya da doğru ve değerli eylemin ne olduğu sorusu etiğin soruları içinde yer almaktadır (Tepe, 1998: 11-14).

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 (Terkel ve Duval, 1999: 80). Ahlak değerleri kişilere, toplumlara, bölgesel, ulusal değerlere ve ekonomik, kültürel, eğitim düzeyi ve din gibi unsurlara bağlı olarak değişiklik gösterebilir. Etik değerler ise daha evrensel olarak kabul edilirler. Ahlak, olgusal ve tarihsel olarak yaşayan bir şey olmasına rağmen; etik bu olguya yönelen bir felsefe disiplinidir. Bir felsefe disiplini olarak etiğin görevi; herhangi türde bir "ahlak" geliştirmek ve buna uyulmasını örgütlemek değil; aksine ahlaksal bağlantıların niteliği üzerinde genel bir görüş elde etmektir (Takış, 1998: 5).

Ahlak, nasıl davranılmasına ilişkin, yazılı olmayan standartları kapsarken, etik ise daha soyut kavramlara dayalıdır ve bu kavramlardan neler çıkarılabileceğini araştırmaktadır (Pehlivan, 1998: 9). Etik, doğru ve yanlış davranış teorisi, ahlak ise onun pratiği olarak ifade edilebilir. Etik bir kişinin belli bir durumda ifade etmek

istediği değerlerle ilgilidir, ahlak ise bu değerleri hayata geçirme biçimidir. Yani etik bütünlüğü ifade etmektedir (Sayın, 1998: 8). En genel ifadeyle, "ahlak"ın yaşanan bir olgu olduğu, "etik"in ise, bu olguyu sorgulayan bir disiplin olduğu söylenebilir (Tepe, 1998: 9-24).

Yukarıdaki tanımlamalardan da anlaşılacağı üzere ahlak ve etik ilişkisi incelendiğinde ayrışmanın daha çok somutluk-soyutluk ve yerellik-evrensellik unsurları üzerinden gerçekleştiği görülmektedir. Ahlak kavramı somut değerler ile ilişkilendirilirken, etik ilkelerin daha çok soyut tanımlamaları ve kavramları vurguladığı belirtilmektedir. Benzer bir şekilde ahlakın birçok unsura bağlı olarak toplumdan topluma, topluluklardan topluluklara farklılıklar göstermekte ve son derece göreceli ve değişken bir yapıya sahip olduğu vurgulanırken; etiğin ise daha evrensel bir nitelik taşıdığı belirtilmektedir. Ancak, ahlak ile bu kadar iç içe geçmiş bir yapılanma gösterirken etik kavramının evrenselliği de tartışılmaya açıktır. Ahlaki sorunlar ve ahlaki yargılar hakkında felsefi düşünme eylemi olarak etik söz konusu "ahlaklar çokluğu" içerisinde ne ölçüde evrensel ilkeler üretebilecektir. İyilik, adalet, erdem gibi evrensel değerlerden söz edilse bile yine de bunlara özgü bir görecelik olgusu söz konusudur. Çünkü bu kavram ya da değerlere farklı toplumlarda farklı anlamlar yüklenebilir ya da belli bir toplumdaki farklı bireyler, gruplar ya da sınıflar bunlara farklı anlamlar yükleme eğiliminde olabilir. Dolayısıyla, evrensel bir etik ya da evrensel değerler dendiğinde bile, yine de işin içinde belli bir görecelik boyutunun olduğu görülmektedir (Ağaoğulları, 1993: 284). Bu noktada, etik, genel inançlarla, tavırlarla ya da alışılmış davranışları yönlendiren kurallarla ilgili olarak bize nasıl yaşamamız gerektiğini gösteren geleneğin akıl süzgecinden geçirilmesini

amaçlıyorsa bu anlamda her toplumun kendine özgü bir etiği söz konusudur (Des Jardins, 2006: 46-58).

Etiğin ahlakla bu içiçe geçmiş ilişkisi onu "değer" kavramıyla da yakından ilgili hale getirmiştir. Bunun en önemli nedeni her türlü ahlaki yargının birer değer olarak karşımıza çıkmasıdır. Değer, kendisine yöneldiğimiz özelliktir, ahlak ise ne tür değerlere yönelinmesi gerektiğini belirler. Dolayısıyla, ahlak belirli tür değerler üzerine kurulmuş, kendine özgü bir bilgi türü olarak tanımlanmakta ve insan ve toplum üzerinde bir tür yaptırım gücüne sahiptir. Fakat aralarında ne tür bir ilişki olursa olsun hem ahlaka hem de değerlere ilişkin bilgilerimizin kaynağında insan olmaktadır, çünkü her ikisi de insanla birlikte var olan bir dünya içerisinde mevcut bulunmaktadır (Ural, 1998: 45-47).

İnsanlık tarihi boyunca kişilerin etraflarında gerçekleşen bütün olaylara ilişkin belli tepkiler oluşturdukları ya da belli tavırlar takındıkları görülmektedir. İşte bu durum bir değer duygusundan hareketle ortaya çıkmaktadır ve yahut bir değerle açıklanmaktadır. Bu çerçevede değerler, belirli bir davranış tarzı ya da var oluş durumunun, zıt bir davranış tarzı ya da var oluş durumuna karşı kişisel ya da toplumsal olarak tercih edilip edilmediği hakkındaki temel inançları temsil etmektedirler. Değer sistemleri, kişinin değerlerinin önemlerini belirtir. Her bireyin değerleri vardır ve bu değerler bireylerin önemli olduğunu düşündüğü her olgu, tutum ve davranışı etkilemektedirler (Robbins, 1994: 12-13).

"Değer" kavramı en genel ifadelerle; bireylerin yaşamındaki farklı öğelere yükledikleri önem ya da bir şeyin arzu edilebilir veya edilemez olduğu hakkındaki inanç ya da bir şeyin önemini saptamaya yarayan soyut ölçü olarak tanımlanabilir.

Aynı zamanda bir şeyin karşılığı, kıymet, yüksek ve yararlı nitelik; toplumsal açıdan bakıldığında ise, çeşitli olay ve olgular karşısında gösterilen tepki ve fikir birliği olarak da ifade edilebilir (Pehlivan Aydın, 2002: 13; Başaran, 1991: 242-243).

Bütün toplumlar, iyi ve kötü olanı, güzel ve çirkin olanı, neler için yaşaması gerektiğini ve neler için yaşamdan bile vazgeçilebileceğini tanımlamaya çalışırlar. Dolayısıyla, birey de toplumsallaşma sürecinde bunları bilinçli bir şekilde ya da farkında olmadan benimser. Bireysel anlamda ahlak hem öznel hem de toplumsal değerlerin bir bütünüdür. Bu değerler bireyin karşısına somut toplumsal töreler olarak çıkarlar. Bunlardan iyi ve kötünün ayrımı, sorumluluk duygusu, vicdan, ahlaki değer yargıları; öznel anlamda şeref, adalet, insan değeri de toplumsal nitelik taşıyan değerler olarak sayılabilirler (Yazıcı, 1999: 132-133). Bu bağlamda, kişiler ve dolayısıyla toplumlar da zaman içerisinde arzu edilen ya da edilmeyen davranışları, tutumları saptayarak kendi değer yargılarını oluşturmuşlar ve bu değer yargıları çerçevesinde hareket etmişlerdir. Kişilerin bireysel ve ahlaki davranış ve tutumları söz konusu değer yargıları ışığında şekillenmiş ve etiğin inceleme alanı içerisinde yerini almıştır.

Etik-değer ilişkisine bakıldığında, felsefenin bir dalı olarak etik; insan ilişkilerine temel teşkil eden değerlerin ahlaki bakımdan iyi ya da kötü, doğru ya da yanlış olarak nitelendirilmesi ile ilgilenmektedir. Dolayısıyla, etik; "iyi" ve "kötü"'nün ne olduğu, "yanlış" ve "doğru"nun nasıl anlaşılması gerektiği gibi açılardan insana ait değerleri ele alarak incelemeye tabi tutmaktadır (Gündoğdu, 1999: 30). Etik alanında değer, özne-nesne ilişkisinin özel bir yanını temsil etmekte ve söz konusu ilişki içerisinde nesnelerin, olayların, süreçlerin ve belli başlı niteliklerin insan hayatındaki yerleri ve önemlerini dile getirmektedir. Bu çerçeve

içerisinde de, insanın kolektif ya da tek özne olarak gerek doğayla gerekse de toplumla kurduğu ilişkinin yanı sıra bu ilişkilerin hem öznesi hem de nesnesi olarak kendisiyle kurduğu ilişki değer kavramının anlaşılmasında belirleyicidir (Atayman, 2004: 67-68).

Etik ile ilgili alanlarda bazı davranışları yöneten ve bazı ilişkileri düzenleyen ilke ve kuralların saptanmaya çalışıldığı görülmektedir. Saptanan tüm bu ilke ve kurallar başlangıçta bireylere ilave yükümlülükler getiren ve dıştan zorla dayatılan şeyler olarak algılansalar da, tüm bu ilke ve kuralların etiğin değer vurgusunu ortaya koymaya yönelik olduğu görülmektedir. Değerler dışarıdan dayatma ya da zorlamalarla hayata geçirilemezler. Çünkü değerler, insan ile diğer insanlar veya insan ile nesne ya da nesneler arasındaki ilişkiden ortaya çıkan ilişkisel bir kavramdır. Dolayısıyla, etik çalışmalar aynı zamanda değerleri oluşturmamızı, belki tekrar hatırlamamızı sağlayan, değer anlayışımızı belli alanlara yöneltmemizi teşvik eden, bu konudaki anlayışımızı genişleterek yeniden gözden geçirmemizi sağlamaya yönelik çabalardır (Türkeri, 2008: 7).

Değer yargılarımızı ve bu bağlamda ahlaki davranışlarımızı etkileyen unsurlardan biri de dini inançlarımızdır. Her dinin belli bir ahlaki boyutu ve çeşitli ahlaki öğretileri bulunmaktadır ve kişilerin değer yargıları ve davranışları üzerinde bu boyutun etkili olduğu görülmektedir. Sosyal hayat ve din arasında sıkı bir bağlantı bulunmaktadır ve toplumsal yapının davranışlarının belirlenmesinde din önemli bir yere sahiptir. Din, kültürlerin kökeninde derin izler bırakan bir olgu olması itibariyle insanların davranış biçimlerini şekillendiren önemli bir unsur olarak değerlendirilebileceği gibi, onların sosyal ve ekonomik yapılarıyla ilgili değerlerin somut göstergelerini taşıyan kültürel bir kaynak şeklinde de ele alınabilmektedir.

Dini metinlerde anlatılan olaylardan belli ahlaki unsurları elde etmek ve bu sayede dinlerin kültürel dokuda yaratmış oldukları ahlaki değerleri saptamak mümkündür (Kapu ve Aybas, 2009: 74). Dolayısıyla, ahlaki eylemi inceleyen etik "din" kavramı ile de belli ya da karşılıklı bir ilişki içerisinde bulunmak durumundadır. Din olgusu belli bir ahlak anlayışını içinde barındırmasından dolayı ahlak kuralları ile ilişki içinde bulunsa da, din kurallarının doğaüstü ya da olağanüstü kuralları içeren ve günah olarak yaptırımı olan ve ahlak kurallarına göre daha uzun süreli kuralları kapsadığı unutulmamalıdır (Aksoy, 2004).

Genelde yeryüzündeki büyük dinler söz konusu olduğunda dinin, doğrudan ya da dolaylı, bir yaşam tarzı sunması nedeniyle aynı zamanda ahlaki bir sistem olduğunu söylemek mümkündür. Zira her din belli bir değer sistemi getirir, insanlara hangi ideallere göre nasıl davranmaları ve nasıl yaşamaları gerektiğini bildirir. İnsanların inançları, davranışları, tutumları ve duygularıyla ilgili olarak onlardan ciddi taleplerde bulunur ve belli bir "kurtuluş yolu" gösterir ya da Tanrının insanlardan ne gibi taleplerinin olduğu belirtilir (Türkeri, 2009: 35-36; Cevizci, 2008: 27). Bunların yanısıra, evrenin nihai kaynağı ve doğası, insanın doğası ve evrendeki yeri, insanın yönelmesi gereken hedefler hakkında da bir dinin ortaya koyduğu öğretilerin önemli bir etik boyutunun bulunduğu da dikkat çekmektedir (Bilen, 2001: 53-55).

"İyi nedir?" ve "nasıl yaşanmalıdır?" soruları felsefi etiğin en temel soruları olmakta ve dinler bu sorulara doğrudan ya da dolaylı bir şekilde çeşitli cevaplar vermektedirler. Doğrudan verilen cevapların, insan için temel değerin ne olduğunu gösteren belirli bir değer teorisi ve devamında hangi davranışın ve yaşayışın erdemli olduğunu gösteren bir tür yükümlülük teorisi içerdiği gözlenmektedir. Dolaylı

verilen cevaplarda ise, dinin genel anlamdaki evren, evren-insan ilişkisi ve Tanrı anlayışından çıkarılan değer ve yükümlülük teorileri çerçevesinde olduğu görülmektedir (Türkeri, 2009: 36).

Din felsefesinin tarihi süreçteki seyrine bakıldığında etik sorunların birkaç bakımdan ortaya çıkmış ve etkili olmuş olduğu görülmektedir. Hemen hemen bütün dinlerce paylaşılan insani bir ahlak yasası bulunmaktadır. Başta Hinduizm, Konfüçyanizm, Taoizm ve Budizm gibi dinler olmak üzere, semavi dinlerin de ahlaki tutum ve davranışlar üzerinden etik sorunlara ilişkin önermelerinin olduğu göze çarpmaktadır. Bütün bu inançların özünde insan ailesinin bir olduğuna ve tüm insanların eşitliğine, bireyin kutsallığına ve insanlar topluluğunun değerine; kalp ve ruh doğruluğunun sonunda nefreti, düşmanlığı, çıkarı yeneceğine olan inanç bulunmaktadır. Ayrıca, yoksula ve ezilene yardım zorunluluğu ve "iyi"nin sonunda egemen olacağı anlayışı yine tüm dinlerde ifade edilmektedir (Güleç, 2007). Ortaya çıktıkları coğrafyada yaşayan ve ilerleyen dönemlerde yayılarak ulaştıkları geniş kitleler üzerinde çeşitli etkiler oluşturmuş sözü edilen dinler, kültürün bir parçası olarak toplumun tüm kurum, davranış ve değerlerinde yer etmişlerdir. Günümüzde seküler ahlakın tamamıyla etkili olduğu ülkelerde bile dinsel alışkanlıklar kapsamında kendisini gösteren bilinçaltı yaklaşımlar göze çarpmaktadır. Nitekim kapitalizmin sembolü olarak kabul edilen Amerikan dolarının üstünde yer alan "Tanrı'ya güveniyoruz" ibaresi ve çeşitli dinsel simgeler de bunun kanıtı olarak karşımıza çıkmaktadır (Kapu ve Aybas, 2009: 75). Bu durum dinler açısından incelendiğinde Budizm'in, Yahudiliğin, Hıristiyanlığın ve İslamiyet'in aynı zamanda birer ahlak sistemi olduğuna, etiğin temel sorularına hem doğrudan hem de dolaylı olarak cevaplar verildiğine tanık olunmaktadır.

Yahudilikte ahlakın kaynağı Tanrı'nın iradesindedir ve ahlak da Tanrı ile ilişkilendirilmiştir ve insan doğası üzerine vurgu yapmaktadır. Yahudilik inancı insan varlığının Tanrı-benzer yaratıldığını ve insanın kendini gerçekleştirmesinin ise ancak Tanrı'yı taklit ederek mümkün olabileceğini kabul etmektedir. Tanrının onayını almayan bir beşeri ahlak, ahlak olarak kabul edilmemekte, değerin nihai kaynağı da Tanrı olmaktadır. Bunlara ek olarak, Yahudi ahlakı toplum merkezli bir ahlak anlayışıdır. Tanrının dini ve ahlaki emirleri öncelikle topluluğa yöneliktir ancak daha sonra topluluğun üyesi olan bireylere yönelik olmaktadır (Kapu ve Aybas, 2009: 79-81).

Hıristiyanlık'ta ve İslamiyet'te ise; "Yeni-Platoncu"[2] anlayışın da etkisiyle Tanrı-evren-insan ilişkisi üzerinden bir ahlak anlayışı kurgulanmıştır. Hıristiyanlığın ilk dönemlerinde bizzat inançların kendisi üzerine sistematik düşünceden yoksun sadece doğru davranışa vurgunun hâkim olduğu pastoral bir etiğin varlığı söz konusu olmuştur. Bunu takiben de ahlakın referans ve ilinti noktası toplum, devlet ya da insandan alınarak Tanrı olmuştur. Bu noktada da etik vahiye, inanca, ilahiyata dayalı bir şekilde temellenmiştir (Türkeri, 2009: 47-48; Atayman, 2004: 38-39).

Ortaçağ Hıristiyan etiğinde Yeni-Platoncu anlayışın etkisiyle birlikte St. Augustine'in ve St. Thomas'ın görüşleri kilisenin resmi felsefesini oluşturmuştur. Ancak her iki filozof açısından da etiğe dinin anlaşılması ve yorumlanmasında ikincil

[2] Yeni-Plâtonculuk, mistik vurgusunun yanısıra, Platon ve Aristoteles'in görüşlerinin Ortaçağ Hıristiyan ve İslam düşüncesine geçmesinde bir köprü görevi gören bir yaklaşımdır. Plotinos ve Porfirios temsilciliğinde Antikçağ sonlarında dinle felsefenin birleşmesi ile oluşan bu akımda insanın ahlaki görevi; ruhu, dünyevi, duyusal-tensel her şeyden koparıp "manevi aydınlığa" kavuşturmak ve çeşitli aydınlanma basamaklarından geçerek Tanrı katına yükselmektir. Yeni Platoncu anlayışa ve bunun Hıristiyanlık ve Müslümanlığa yansımalarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: Fulya Bayraktar, Yeni-Platonculukta İnsan, *Felsefe Dünyası Dergisi*, Sayı: 40, 2004/2, ss. 129-135; Mircea Eliade, *Dinsel İnançlar ve Düşünceler Tarihi, Cilt 3*, Kabalcı Yayınları, İstanbul, 2003; Atayman, 2004, s. 36-45.

olarak yer verilmiştir (Türkeri, 2009: 41-45). Diğer semavi dinlerle benzer şekilde Hıristiyanlıkta da "iyi" Tanrı'nın kutsal iradesi, onun buyrukları olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla, "doğru" ya da "doğru eylem" bu iradeye, bu buyruklara uymak ile gerçekleşmektedir. Böylece insanın ahlaksal yaşamı, Tanrı'nın irade ve buyruklarına göre yönlendirmesi ve düzenlemesi gereken bir yaşam olarak anlaşılır hale gelmiştir (Özlem, 2010: 31).

İslam dini de ahlaksal yaşamın Tanrı'nın vahiy yoluyla peygamberlere ilettiği irade ve buyruklarını içeren kutsal kitap Kuran-ı Kerim'e göre düzenlenmesini talep etmektedir. Bu çerçevede İslam filozoflarının felsefi yaklaşımlarında ise etik, bütünün önemli bir kurucu unsurudur. Aslında etiği, sistemli bütünün kurucu parçası yapmış yegâne filozoflar İslam filozoflarıdır. Kindi, Fârâbî, İbn-i Sina ve İbn-i Rüşd gibi büyük İslam filozofları Yeni-Platonculukla birlikte Yunan filozoflarının görüşlerini dinle uzlaştırmaya çalışmışlardır. Bu noktada, üzerinde durdukları temel sorun akıl ile vahiy, din ile felsefe, bilgi ile iman arasında bir uzlaştırma yaparak sistemli bir bütüne ulaşmaya çalışmaktır ve bu bütüne ulaşma çabasının temelinde de Tanrı'nın iyi olduğu anlayışı yatmaktadır. Filozoflar bu bütüne yönelik faaliyetin tümünü bir bilgelik, dolayısıyla da, ahlakî bir etkinlik olarak görmektedirler ve bu bütünün hem kurulmasında hem de kavranmasında ahlakın önemli bir yeri ve işlevinin bulunduğunu belirtmektedirler (Türkeri, 2009: 41-49).

Yukarıdaki açıklamalardan da açıkça görüldüğü üzere, her dinin, özellikle de semavi dinlerin merkezinde ahlaka ilişkin çeşitli öğretilerin bulunduğu görülmektedir. Zira her din belli bir değer sistemi getirmekte, insanlara nasıl davranmaları, nasıl yaşamaları gerektiğine ilişkin çeşitli gereklilikler ya da buyruklar

sunmaktadır ve bunlara uygun hareket edilmediği taktirde Tanrı'nın buyruklarına karşı gelindiğini belirterek kişinin vicdanı üzerinde bir etki oluşturulmaktadır.

"Vicdan" kavramı da, doğru ya da iyi eylem kavramı ile yakından ilgili bir kavramdır. En genel ifadeyle vicdan; ilkeler ile eylemler arasındaki tutarlılık ya da tutarsızlığın yargılanma yeri, başka bir ifadeyle içimizdeki yargıç olarak tanımlanabilir (Özlem, 2010: 40). Bireyin kendi kendini yargılama yeteneğini kullanması sonucunda iyiyi kötüden ayırma yeteneği vicdan olarak ifade edilmektedir. Ahlakın etkisi, yaptırımı ve zorlayıcı gücü, insanın vicdanıdır. Kişiler, duygusunu, düşüncesini, davranışını, tutumunu ve eylemini "vicdanının sesine" kulak vererek doğru-yanlış, iyi-kötü, olumlu-olumsuz olarak değerlendirir. Böylece birey, kendisi ile başkaları arasındaki ilişkilerde denge, düzen, denetim ve uyumu sağlamaktadır (Köknel, 1996: 81). Vicdanla ödev arasında da sıkı bir ilişki söz konusudur. Ödevi yerine getirmiş olma bilinci bir vicdan rahatlığı olarak karşımıza çıkar, aksi durumda da kişiye rahatsızlık verir. Dolayısıyla, vicdan, kişileri ahlaki davranışa yönelten bir yönlendiricidir.

Eylemlerimizin; değerlerimiz, inançlarımız ve ahlaki inanışlarımız ile ne kadar örtüştüğünün muhakemesinin yapıldığı alan olarak vicdanımız dinsel temelli etik anlayışlarında; Tanrı'nın içimizdeki sesi, eylemlerimizi Tanrı'nın buyruklarına göre yargılayan bir iç ses olarak ifade edilmektedir. Bu bağlamda, dinsel temelli olsun ya da olmasın kişilerin davranış, değer ve tutumlarının ahlaki inanış ve öğretilere uygun olup olmaması noktasında "vicdan" önemli bir denetim mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir davranış ya da tutumun ahlak öğreti ya da kurallarına, Tanrı'nın emir ve buyruklarına ya da etik ilke veya kodlara uygun olup olmaması açısından birincil değerlendirme kişinin kendi vicdanı tarafından

yapılmaktadır. Dolayısıyla, "vicdan" kavramı da en az diğer kavramlar kadar etik ile ilişki içerisinde bulunmakta ve bu kavramlarla birlikte birbirlerinden beslenmektedir.

Etik ve din arasındaki sözü edilen ilişkide unutulmaması gereken esas nokta, bir din tarafından emredilen yaşama tarzı ya da din adamları tarafından ortaya konan dini ahlak anlayışı ile filozoflar tarafından öne sürülen etik teoriler arasında farklılıkların olduğudur. Söz konusu etik teoriler dini ahlak anlayışlarından yararlansalar ya da beslenseler bile, teoride sergilenen kavramsal ve rasyonel düşünüş, eleştirel sorgulama ve değerlendirme derecesinde büyük bir farklılık göze çarpmaktadır. Bununla birlikte, etiği temellendirmek için Tanrı inancını ve onun buyruklarını başvuru aracı olarak kullanan filozofların da bulunduğu unutulmamalıdır. Aslında, din olmasa da ahlak kuralları var olacaktır çünkü toplumsal yaşam ortak davranış kuralları ile mümkündür. Öte yandan, din ve ahlak da genelde birbirlerini desteklemektedirler. Bu nedenle etik kavramı ile Tanrı inancı ve dinsel ahlak kavramı da yakın bir ilişki içerisinde bulunmakta ve birbirlerinden beslenmektedirler.

1.1.3. Etik ve Hukuk-Siyaset-Yönetim İlişkisi

Etik kavramının ahlak, değer ve din kavramları ile ilişkisinin irdelenmesinin ardından üzerinde durulması gereken bir diğer nokta onun çalışmanın temel kavramlarından olan hukuk, siyaset ve yönetim kavramları ile olan ilişkisidir. Söz konusu kavramlar ile olan ilişkisi çerçevesinde etik; etik dışı faaliyetlerin ve yozlaşmanın önlenmesinde bir araç, bir reçete olarak sunulmaktadır ki; bu nedenle de sözü edilen kavramlarla olan ilişkisi ayrıntılı şekilde incelenmelidir. Buradan

hareketle de, öncelikle etik-hukuk ilişkisi üzerinde durulmakta, devamında ise siyaset ve yönetim kavramları ile olan ilişkisi irdelenmektedir.

İnsanoğlu, toplumsal-tarihsel ve kültürel bir varlık olarak sorunları ile bu sorunların sınırlarını keşfederken ve bunun devamında da söz konusu sorunlarına çözüm yolları ararken çok farklı toplumsal-kamusal yapılar oluşturmaktadır. İşte etik ve hukuk da insanoğlunun oluşturduğu bu yapılardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Her iki kavram da gereksinimlerden doğmuştur, her ikisi de değerlere dayanmakta, değerler bütünü olmaktadır ve hatta her ikisinin de ortak değerleri bulunmaktadır (Çotuksöken, 2008: 1).

Hukuk, genel olarak kişiler arasındaki ilişkileri düzenleyen uyulması zorunlu davranış kuralları bütünü olarak tanımlanabilir (Yüksel, 2002: 179). Başka bir ifadeyle, hukuk; insan-insan, insan-eşya, ulusal ve uluslararası düzeyde insan-kurum ilişkilerinin normlar (kurallar, yasalar) çerçevesinde değerlendirilmesidir. Hukuk; bir yandan bu ilişkilerin bütünüdür; öte yandan da, eylem-norm ilişkisini mercek altına alan bir bilgi dalıdır (Çotuksöken, 2008: 1).

Amaçsal ya da normatif yönüyle hukuk; toplumsal düzenin sağlanması amacı doğrultusunda bireylerin birbirleriyle ve devletle olan ilişkilerini düzenleyen normlar bütünü olarak tanımlanabilir. Bu normlar bütünü de kaynağını hukuk normlarının insan doğasından, ona içkin amaçlardan türetildiğini savunan "doğal hukuk" zeminine bağlamaktadır. İşlevsel yönüyle değerlendirildiğinde ise hukuk; kendilerine uyulmaması durumunda devletin koyduğu önceden belirlenmiş değerlerden bağımsız, insanlar eliyle yaratılmış pozitif hukuk kanunlarına dayalı olarak yine

devletin zorlayıcı eliyle gerçekleştirilen yaptırımlara yol açan düzenleyici kurallar topluluğudur (Özlem, 2010: 206-207).

Gerek biçimi ve içeriği, gerekse yaptırımları bakımından hukuktan ayrı niteliklere sahip olmakla birlikte, ahlak kuralları ile hukuk kuralları arasında yakın bir ilişki vardır. Bu noktada, "adalet" kavramı önemli bir gösterge olarak karşımıza çıkmaktadır. "Adalet" kavramının ahlaktaki "iyi" kavramıyla olan bağı ve hem etiğin hem de hukukun "iyi"yi savunması, hukuk ile etik arasındaki ortak noktanın da göstergesidir. Hukukun amacı, adaleti gerçekleştirmektir. Etiğin amacı ise, iyiyi gerçekleştirmek ve iyiye doğru ulaşmaktır (Kılavuz, 2003: 36).

İnsanlık tarihi boyunca, temel etik değerlerin birçoğu zaman içerisinde, hukuki kurallar haline gelmiştir. Örneğin, adam öldürme, hırsızlık, sahtecilik, dolandırıcılık, rüşvet alma ve verme gibi ahlaki bakımdan kötü sayılan davranışlar, aynı zamanda hukuk kurallarının suç sayarak yaptırıma bağladığı eylemlerdir. Dolayısıyla, yasaların suç saydığı eylemlerin büyük çoğunluğunun etik açıdan da yanlış oldukları görülmektedir. Hukuk ile etik arasındaki ilişki, bazen yazılı hukuk kurallarının ahlak kurallarına doğrudan atıf yapması biçiminde de ortaya çıkmaktadır. Bunların yanında, toplumun genel ahlak anlayışına ve toplumsal vicdana uygun olmayan hukuki düzenlemelerin kendilerinden beklenen işlevi yerine getiremeyecekleri, hukuk ve etik ilişkisi bağlamında genel kabul gören bir husustur (Yüksel, 2002: 180).

Hukuk bilimi de etik gibi insan eylemlerini kendisine konu edinmiş bulunmaktadır. Yani insan düşünen, seçen, karar veren, değerlendiren ve yargılayan bir varlık olarak özgürce eylemde bulunur; zorunlulukla da bazı kurallara uyar.

Ancak, hukuk bu noktada sorgulamasını ahlakilik açısından yani yapılan eylem ya da davranışın bireysel ve toplumsal ahlak kurallarına uygunluğu açısından değil, temelde yasalara uygunluk açısından yapmaktadır. Hukuk normları, yasalar biçiminde topluluğun her üyesinin hakkı olanı güvence altına almakta ve tüm sosyal eylemleri bağlayıcı kılan düzeni temsil etmektedir (Aral, 1979: 64).

Geleneksel toplum formasyonundan modernleşmeye yani ekonomik alanda kapitalizme ve endüstriyel gelişmeye, siyasal alanda ulus-devlete ve temsili demokrasiye, sosyal alanda farklılaşmaya, işbölümüne ve uzmanlaşmaya, kültürel alanda bireyciliğe ve sekülerleşmeye dayanan bir değerler sistemine doğru giden süreç ile birlikte bir yandan hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti tartışmaları çerçevesinde daha üst düzeyde hukuki düzenleme ve hukuki koruma talepleri yükselirken; diğer yandan hukukun sosyal hayatta giderek artan ölçülerde etkinlik göstererek bireysel ve toplumsal yaşamı kuşatıyor hale gelmesi eleştirilerek daha az hukuk, daha çok adalet ve ahlak yönünde görüş ve düşüncelerin dile getirildiği görülmektedir (Yüksel, 2006: 218). Bu anlamda, modernleşme süreci ile birlikte insan ilişkilerini düzenlemek ve insan davranışlarına yön vermek bakımından biçimsel hukuk kuralları öne çıkmaya başlamış ve Habermas'ın (2001: 809-823) "hukuksallaştırma"[3] terimi ile anlatmak istediği şekilde yazılı hukukun gelişmesi ve ağırlık kazanması söz konusu olmuştur. Bu çerçeve içerisinde ahlaksal kural ve

[3] Habermas "hukuksallaştırma" terimi ile hukuk yoluyla düzenlenmeden önce, resmi olmayan bir şekilde düzenlenen toplumsal yaşam alanlarının giderek hukuksal normlarla düzenlenir hale gelmesini ifade etmektedir. Mutlak monarşi dönemindeki "burjuva devleti"nden "sosyal ve demokratik hukuk devleti"ne doğru evrimleşen süreci, hukuksallaştırmanın giderek arttığı bir süreç olarak değerlendirmekte ve bu süreçte; ekonomi, eğitim, siyaset ve aile gibi toplumsal etkinlikler alanlarının giderek hukuksallaştırılarak devletin müdahalesine ve düzenlenmesine açık hale geldiğini belirtmektedir. Toplumsal değerler, normlar ve anlaşma süreçleri çerçevesinde gerçekleşen sosyal bütünleşmeye dayalı yaşam alanlarının, devlet egemenliği altında giderek hukuksallaştırılıp bürokratikleştirildiğini ifade eden yazarın bu konudaki ayrıntılı düşünceleri için bakınız: Jürgen Habermas, *İletişimsel Eylem Kuramı*, Çeviren: Mustafa Tüzel, Kabalcı Yayınevi, İstanbul, 2001; Yüksel, 2002: 185.

dürtülerin insan ilişkilerinin değişen niteliği üzerinde etkisinin giderek azalması, bu anlamdaki boşluğun hukuk kuralları ile bir şekilde doldurulmaya çalışılmasını beraberinde getirmiştir. Ancak, buna rağmen normatif hukuk sisteminin ideal evrenselliği ile bireylerin ve toplumların farklı çıkar, ilgi, amaç ve değerlerinin tekilliği ve özgüllüğü arasında bulunan ikilem tam manasıyla ortadan kaldırılamamıştır (Özlem, 2000: 15).

Hukuk; istikrarlı, öngörülebilirlik, hesaplanabilirlik, kesinlik ve belirlilik niteliğine sahip bir düzen yaratmaya çalışmaktadır, başka bir deyişle; aklın egemen olduğu rasyonel bir sistem niteliğindedir. Bu sistem, önceden tasarlanmış ve planlanmış insan müdahalesiyle şekillendirilmektedir. Ahlak ise kişisel ilişkiler ve etkileşimler temeli üzerinde yükselmektedir. Ahlakta, toplumsallaşma sürecinde sorumluluk duygusu ile yaratılan bir ahlaki benliğin oluşumu söz konusu iken, hukuk alanında ise, yasa koyucuların koydukları ve yargıçların uyguladıkları genel ve soyut nitelikteki kuralların dışarıdan dayatılması söz konusudur (Yüksel, 2002: 191-192). Bir başka farklılaşma ise, yaptırım biçiminden kaynaklanmaktadır. Hukuk, ceza işleyenlere maddi yaptırımda bulunurken, etik konusundaki yaptırım ise vicdanidir. Hukuk kurallarına uyulmaması halinde, belli bir kamusal güce tanınmış olan zorlama unsuru devreye girmektedir ki; günümüzde bu zorlama gücüne sahip kamusal otorite, esas olarak devlettir (Yüksel, 2002: 179). Benzer şekilde, ahlakın yürürlük kaynağı ve sorumlu otoritesi içte bulunurken ki bu otorite kişinin vicdanıdır, hukukun yürürlük kaynağı ve sorumlu otoritesi dışta yani devlettedir (Öktem, 1999: 65). Bunun yanında, hukuk normları daha sade ve belirginken ahlaka ilişkin normların temelde bireysel ve kişiden kişiye ve toplumdan topluma değişen bir nitelik

taşımakta olduğu görülmektedir. Bu durum da onu hukuka oranla daha karmaşık bir yapıya sokmaktadır (Kıllıoğlu, 1998: 374).

Aralarında bulunan farklara rağmen hukuk ile etik yakından ilişkili, birbirleri ile örtüşen kavramlardır. Çünkü hukuka uygun bir davranış çoğu zaman ahlakın da istemidir. Özgürlük, adalet, eşitlik, ödev, hak, yükümlülük gibi kavramlar hem ahlak hem de hukuk alanında yer alan kavramlardır ve bu çerçeve içerisinde etik ve hukuk birbirini beslemektedir. Hatta etik kurallardan türetilen ya da onlara uygun düşen meşru normlar olmaksızın, hukuk kurallarının 'iyi' yasalar olmaları ve bu yasaların da toplumda en üstün konuma sahip olmalarının mümkün olamayacağı söylenebilir (Davran, 2000: 140-141).

Tam da bu noktada, kişiden kişiye, toplumdan topluma farklılıklar gösteren ahlaki inanç, tutum ya da değerleri "etik kod"lar adı altında yazılı kurallar haline getirerek evrensel ilkeler oluşturma çabasının ne kadar etkili olabileceği sorgulanmalıdır. Zira hukuk kuralları ile genel geçer norm ve kurallar oluşturulurken etik kodlar adı altında da benzer norm ve kurallar oluşturmanın ve bunların hukuk kuralları ile nasıl bir ilişki içerisinde olacağının oldukça muğlak bırakıldığı görülmektedir. Bu noktada, Bauman'ın tespitleri önemlidir. Bauman (2000: 157-158); modernleşme ile gelinen noktanın sadece bir homojenleştirme ve hukuksallaştırma projesi değil, aynı zamanda belli bir etik kod yaratmaya dönük bir ahlakileştirme projesi olduğunu düşünür. O'na göre etik yasa koymaya dayalı ahlakın aktif biçimde öne çıkarılması, ahlaki sorumluluğu değil, daha güçlü olana itaati ve kurala uyma duygusunu beslemektedir. Bütün vurgu, ne yapılması söyleniyorsa ona sorgusuz sualsiz uyma üzerine, otoriteye boyun eğme üzerinedir; buyruğun özüne ve niteliğine pek dikkat edilmemektedir. İnsanın ne yapmaya çağrıldığı önemli değildir;

önemli olan çağrıyı yapan otoritenin iktidarı ve iktidar destekli meşruiyetidir. Dolayısıyla, bireylerin ahlaki sorumluluklarını yasa koyuculara kaydırarak ya da bu sorumluluklara ilişkin etik ilkeler oluşturarak bireyleri evrensel olarak ahlaklı kılma girişimi çok da başarılı olamayacaktır. Zira insan gerçekliği, belli bir etik koda sağmayacak kadar karmaşık ve belirsizdir. Bu gerçeklik alanında; önceden öğrenebileceğimiz, ezberleyeceğimiz ve kullanabileceğimiz kesin ilkeler bulunmamaktadır (Bauman, 1998: 12-15). Hukuk ve etik, birbirini besleyen, yakın ilişki içerisinde bulunan kavramlar olsa da, birbirlerinden farklılık arz etmektedir. Birbirlerinin yerine geçmek ya da birbirlerinin alternatifi olmak durumu bu kavramlar için söz konusu olmamaktadır. Ne hukuk evrensel ilke ve normlar oluşturma adına ahlaki norm ve inanışları göz ardı etmeli, ne de etik hukuku yok sayarak, toplumu ahlakileştirecek yegâne güçmüşçesine hareket etmelidir.

En az hukuk kadar siyaset ve yönetim kavramları da, etik ile yakın bir ilişki içerisinde bulunmaktadır. Özellikle 20. yüzyılın sonlarından itibaren siyasal ve yönetsel alanda yaşanan krizler ve yine bu alanlardaki etik dışı uygulama ve davranışların siyasal ve yönetsel yozlaşma kavramları üzerinde önemle durulması gereğini ortaya çıkarması söz konusu olmuştur. Bu anlamda etiğin, siyaset ve yönetim kavramları ile ilişkisine yakından bakmak gerekmektedir.

Etik insan pratiğinin ahlaki boyutunu yansıtırken, siyaset bu pratiğin siyasi boyutunu oluşturmaktadır. Demokrasi ilkesi üzerine kurulu bir siyaset kendini ahlaki temel değerlere karşı yükümlü görmekte ve bu nedenle de amaçlarını yalnızca siyasal etkisi açısından değil insancıllık açısından da meşru ve haklı kılmak gibi bir ahlaki talebi yerine getirmektedir. Pratik siyasal kuram etik öncüller olmadan çok da fayda sağlayamamaktadır. Bunun sebebi ahlaki normların yönelttiği taleplerin yalnızca özel

eylem alanıyla sınırlı kalmayıp kamusal irade oluşturma süreçleri için de bağlayıcı olmasıdır. Çünkü ahlaki yetkinlik devlete ve sosyal yaşama ilişkin sorunları dikkate alması ve bunlara çözüm üretmesi beklenen her kişiden talep edilmesi gereken bir özelliktir. Bu anlamda da etik, siyaset ve siyaset felsefesinin yakın ilişki içerisinde bulunduğu bir disiplindir (Pieper, 1999: 62-63).

Günümüzde siyasette etik konusunda artan bir duyarlılığın olduğu görülmektedir. Bunun en önemli göstergesi "siyasi etik" kavramının sıklıkla kullanılmasıdır. Siyasi etik; pratikte siyasi anlamda ahlaki olan, güç ilişkilerini düzenleyen mekanizmaların meşrulaştırılması sürecinde ortaya çıkan yargıların bütünü ile devlet ve ülke yönetiminde yöneten ve yönetilenlerin yaptıkları uygulamalar ve onlardan uygulamaları beklenen kural, ilke ve yöntemlerin ahlaki boyutunu ifade etmektedir (Alkan, 1993: 110; Turan, 1993: 315). Başka bir ifadeyle, toplumun yönetiminde var olması ve uyulması gerekli kural ve kurumların ahlaki boyutu siyasal etik olarak ifade edilmektedir.

Alkan (1993: 108-112); siyaset ile ahlak arasındaki bağlantıyı incelerken, bu bağın arkasında yatan temel nedenler olarak, yöneten-yönetilen ilişkisi, çıkar çatışmalarının çözüme bağlanması ve toplumsal hedeflerin saptanarak gerçekleştirilmeye çalışılmasını göstermektedir. O'na göre, devlet kurumu ve siyasetin olduğu her yerde insanlar yöneten ve yönetilenler şeklinde ayrılmakta ve bu eşitsizlik ilkesi siyasetin özünü oluşturmaktadır. Bu durum da insandan, yaşamdan ve insanların eşitliğinden yana olan ahlakın doğasına aykırı bir durum içermektedir. Siyasetin özünde yatan bu sorun ahlak tartışmalarının neden siyasal yaşamda bu kadar önemli bir rol oynadığının, siyasal olayları ve siyasetçileri değerlendirirken neden daha çok ahlaksal ölçütlere başvurduğumuzun sebebini oluşturmaktadır. Buna

ek olarak, siyaset toplumdaki çıkarların oluşum ve bölüşüm dinamikleri ile bunlardan kaynaklı çelişkileri çözme ve yönlendirmede önemli bir role sahiptir. Bu rolü yerine getirirken de ahlak kurallarını kendisine rehber olarak edinmektedir. Bu anlamda siyasal ahlak, benzer şekilde etik, hukuk ve din kavramları da, bu noktada güç ilişkilerini düzenleyen mekanizmaların meşrulaşması sürecinde ortaya çıkan yargıların bütünü olarak görülebilmektedir. Son olarak, siyaset, toplumun bütünüyle ilgili işleri içermesinden ötürü toplumun bütün kurumlarını birarada tutma, eşgüdümlerini sağlama, onları geleceğe doğru yönlendirme sorumluluğunu taşımaktadır. Ancak bunu doğrudan değil dolaylı bir şekilde yerine getirmektedir. Bir hedefi içeren kamu politikaları çoğu zaman siyasetçilerin tercihlerine göre şekillenmektedir. Bir hedefin değil de diğerinin belirlenmesinde ahlakın da etkisi büyüktür. Bu noktada da, siyasetin ana hedeflerinin bilimsel ve teknik olmaktan çok felsefi olması siyaset ve ahlak arasındaki üçüncü kesişme noktasını oluşturmaktadır (Alkan, 1993: 108-112). Dolayısıyla, siyaset ve ahlak arasındaki bu karmaşık, çok boyutlu ilişki ahlakı siyasetin ana unsurlarından biri haline getirmektedir. Hemen hemen her siyasal sorunun ahlaksal bir irdelemesi olmakta, ahlaksal boyut bilinçli ya da bilinçsiz olarak hemen her siyasal tartışmanın vazgeçilmez bir unsuru haline gelmektedir.

Siyaset ahlak ilişkisi konusunda klasikleşmiş iki yaklaşımın varlığı görülmektedir. Bunlardan biri Platon'a, diğeri de Machiavelli'ye atfedilen yaklaşımlardır. Siyaseti ahlaka feda eden ve ahlakın siyasetten daha üstün bir değer taşıdığını kabul eden Platoncu yaklaşım; mutlak, evrensel değerlerin bulunduğu varsayımından hareket ederek devletin amacının bu değerleri yaşama geçirmek olduğunu ileri sürmektedir. Devletin amacı erdemdir hatta devlet erdemin ta kendisi

olur ve böylece yurttaşları ahlaka yönlendirme hakkıyla donanır. Devlette en önemli idea "adalet"tir ve adalet devletin olduğu kadar bireyin de erdemidir. Bu nedenle ahlak ve siyaset birbirinden ayrılamaz ve gerçek mutluluğa erişme ancak erdemli ve değer sahibi insanların yetiştirilmesi ile mümkündür ki bu da devletin görevidir. Machiavelli'de ise tam tersi bir yönelimin var olduğu görülmektedir. Machiavelli ahlakı tümüyle yadsımaz ancak; bu sefer de ahlakın siyasete feda edilmesi söz konusudur. Machiavelli, ahlaki değerlerin toplumun varlığı için büyük bir önem taşıdığının farkında olsa da, siyasal iktidara gelmek ve iktidarı sürdürmek için bunlara uyulmayabileceğini savunmaktadır. "Prens" (Machiavelli, 1999) adlı eserinde, siyasetçinin kamusal insan olması nedeniyle esnek olması gerektiğini ve kendisini başta ahlak kuralları olmak üzere hiçbir şey ile sınırlandırmaması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu durum aslında onun devlet yönetimini din ve ahlak kaygılarını dikkate almaksızın sadece siyaset olarak ele almasının da göstergesidir. Siyasal nitelik taşıyan her şey için temel değer ya da temel nitelik başarıdır. Buna ek olarak, hikmet-i hükümet ilkesi de Machiavellici yaklaşımın önemli bir unsuru olarak karşımıza çıkar. Bu ilke ile devletin halkın iyiliğini sağlaması gibi yüce bir amaç uğruna siyasetçinin, siyasal yapıda yer alan kişilerin toplumda yaygınlaşmış olan ahlaki kaygılardan kendilerini soyutlamalarına izin verilmesi anlatılmaktadır. Böylece, devletin ve başarı kıstası ile bütün siyasetçilerin her türlü aracı kullanmaları doğrulanmakta ve meşru kılınmaktadır. Bu anlayış modern devlete giden yolu da açan bir unsura sahiptir çünkü özellikle siyasi yapıyı sıkıştıran Hıristiyan ahlak anlayışının dışlanması ve devamında devletin üstünde dıştan gelerek onu sınırlayan herhangi bir kurallar, değerler dizgesi olmadığı varsayımı bunu kolaylaştırmaktadır. Devlet meşruluğunu kendi içinde bulmakta ve gerek devlet gerekse siyasetçiler

davranışlarında kendilerini herhangi bir değer yargısına, bir kurala uydurmak zorunda hissetmemektedirler (Ağaoğulları, 1993: 285-287; Turan, 1993: 322-323).

Siyaset kavramı kadar etik ile yakından ilişkili bir diğer kavram da "yönetim" kavramı ve "yönetsel etik" konusudur. Günümüzde, ister özel sektörde isterse kamu yönetiminde "yönetim" kavramı analiz edilirken, "yönetim ve etik ilişkisi" üzerinde durulması gereken önemli bir unsur olmaya başlamıştır. Kamu ya da özel sektör ayrımı gözetmeksizin örgütlerin etik ilke ve kurallar çerçevesinde yönetilmesi beklentisi ve talebi özellikle son yıllarda sıklıkla dile getirilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede de "yönetsel etik" kavramı bu beklenti ve taleplerin karşılanması amacını güden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetsel etik en genel tanımlamayla, belli bir örgüt ya da kurum içerisinde, doğru davranışlara ulaşmak için gerekli olan ilke ve standartları ifade etmektedir. Daha geniş bir tanımlamayla, yönetsel etik; idari kararların 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, sevgi, demokrasi, hoşgörü vb. gibi evrensel değerleri temel almayı sağlayan, yöneticilere eylemlerinde yol gösteren davranış ilkeleri olarak tanımlanabilir (Pehlivan Aydın, 2002: 4). Yönetsel etik, bir yandan yöneticilerin ahlak dışı davranışlarda bulunmamaları ile ilgilenirken, öte yandan yöneticilerin karsılaştıkları çıkar çatışmaları ve ikilemlerin çözümünde onlara yardımcı olabilecek ilke ve standartların oluşturulmasını amaçlamaktadır (Köprü, 2007: 20).

Yönetsel etik kavramının temelde üç ana başlık altında incelendiği görülmektedir. Birinci başlık; *kişisel uygulamalar ve ahlaki sorunlar*'dır. Bu çerçevedeki etik sorunlar, yöneticilerin yasadışı olan, ancak kişisel doyum ve kazançla neticelenen etik seçimlerini içermektedir. Kaynakların yanlış kullanımı, çıkar çatışmaları ve cinsel taciz bu grup içerisine giren örnekler arasında sayılabilir. İkinci başlık; *mesleki eylemler*'dir. Bu grup, yöneticilerin mesleki konularla alakalı olarak yaptıkları etik seçimleri kapsamaktadır. Adam kayırma ve çalışanların atılması bu eylemlere örnek olarak verilebilir. Üçüncü başlık ise *günlük yönetim işleri*'dir. Örgütlerin ve bireylerin şekillendirilmesi, doğru değerlerin kararlaştırılması, gücün adil biçimde kullanılıp kullanılmadığının ve uygulanan seçimlerin haklılığının yargılanması gibi faaliyetler bu kısım içinde yer almaktadır (Pehlivan Aydın, 2002: 41).

Yönetsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken istenmeyen davranış biçimleri hem de teşvik edilen olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşturulmasını amaçlayan yönetsel etik aslında siyasal etik ile birlikte temelde "yozlaşma"nın önlenmesi amacına yönelik çabaların temel unsurlarından birisidir. Yozlaşma kavramı ile en genel ifade ile tüm siyasal ve yönetsel bozulma ve yolsuzluklar ifade edilmektedir. Maddesel kazanç elde etme (rüşvet ya da zimmete para geçirmek gibi) ya da parasal olmayan özel amaç ve çıkarlara yönelik olarak kamusal yetkinin yasadışı kullanımını kapsayan davranış ve eylemler yozlaşma kavramı içinde tanımlanmaktadır.

Uygunsuz ve yasal olmayan araçların kullanımının yoğunluğu nedeniyle ahlaki prensiplerin, değerlerin ve bütünlüğün bozularak örgütsel anlamda saflığın ve orijinalliğin bozulması şeklinde tanımlanabilen yozlaşma (Caiden, 1994: 305-306),

siyasal karar alma ve bu kararları uygulama sürecinde yer alan aktörlerin (seçmenlerin, politikacıların, bürokratların, çıkar grubu ve baskı gruplarının) özel çıkar sağlama amacıyla yasal ve ahlaki normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları olarak tanımlanabilir (Aktan, 1999: 3). Bu bağlamda, hem siyasal hem de yönetsel süreçlerde meydana gelebilen yozlaşma olgusunun önlenmesinde ve daha ideal bir yönetimin sağlanması hususunda siyasal ve yönetsel etik kavramları anahtar kavramlar olarak var olmaktadırlar.

Özetle, iş ahlakı, örgüt kültürü, yönetsel ahlak gibi kavramlarla da ifade edilen yönetim etiği, göreceli bir kavram olan ahlakın belli bir örgüt içerisinde, o örgüt tarafından belirlenmiş kurallarla beslenerek ortaya çıkmış bir biçimidir (Bilgin, 1997: 2). İngilizcedeki "administrative ethics" kavramı yönetsel etik ve kamu yönetimi etiği kavramları için ortak olarak kullanılmaktadır. Bu bağlamda, çalışmada da, bu kavramlar eş anlamlı olarak kullanılmakta ve izleyen bölümde kamu yönetimi etiği kavramı ayrıntılı olarak incelenmektedir.

1.2.Kamu Yönetimi Etiği Kavramı

Etiğin en genel anlamda insanlara ne yapıp ne yapmamaları gerektiğini söyleyen bir dizi değerler bütünü olması ve kamu yönetiminin temelini de insan unsurunun oluşturması düşünüldüğünde, etiğin kamu yönetimi alanında da önemli bir yere sahip olması söz konusudur. Bu bağlamda, özellikle son dönemde daha çok ön plana çıkmış olsa da "etik" konusu, dünya genelinde yaşanan gelişmeler ve dönüşüm çabaları çerçevesinde yapılan girişimlerde önemli rol oynayan unsurlardan biri olmakta ve moda bir terim olarak kamu yönetimi disiplininde son yılların

üzerinde en çok konuşulan ve çalışma yapılan konularından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi etiği en genel ifadeyle, kamu hizmetlerinin sunulmasında, kamu kaynaklarının yönetiminde ve kamusal kararların alımında karşılaşılan etik ilişkileri incelemektedir. Özellikle, kamusal hizmetlerin sunumunda ve kamusal kaynakların kullanımında eşit ve adil bir uygulamanın gerçekleşmesi açısından kamu yönetimi etiği ayrı bir önem arz etmektedir. Bunun yanında etiğin önem kazanmasının temelinde, yönetimin daha etkili işleyebilmesi için gerekli olan standartların belirlenmesinin yanında kamu hizmetleriyle ilgili görülen etik dışı davranışlar ve yolsuzlukların da büyük etkisi olmuştur.

Yerli ve yabancı literatür incelendiğinde kamu yönetimi etiğine ilişkin çok çeşitli tanımlamaların olduğu görülmektedir. Bu çerçevede kamu yönetiminde etik kavramı, genelde etik anlayışa ve kamu hizmetinde etik değerler dizgesine değinmekte; kamu görevlilerinin kamu hizmetini yerine getirirken karar alma ve yönetsel süreçlerde, böylesi bir anlayış ve değerler çerçevesinde uyacağı ilke ve kuralları içermektedir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 232). Kamu yöneticilerinin karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararı gözetme gibi birtakım ahlaki ilke ve değerler bütünü de "kamu etiği" olarak ifade edilmektedir. Bu ilke ve değerleri benimseyen, karar ve işlemlerinde uygulayan yönetime "etik yönetim" adı verilmektedir (Eryılmaz, 2008: 330). Bir başka tanımlamayla kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin ortaya koyması gereken davranış kuralları ve şekil şartları gibi bir takım yöntemlerin kullanılması olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamda yönetsel etik ya da kamu yönetimi etiği, yönetsel kurum ve kuruluşların

her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken istenmeyen davranış biçimleri hem de teşvik edilen olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşmaktadır (Nohutçu, 2004: 393).

Kamu görevlilerinin davranışlarında etkili olan temel unsurlardan birinin yasalar, diğerinin ise etik değerler olduğu söylenebilir. Yasalar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirlemekte ve denetlemekte iken, etik değerler, davranışı içsel olarak yönetmekte ve denetlemektedir (Cooper vd., 1998: 91). Davranışların dıştan belirlenmesinde rol oynayan yasalar ve kurallar, kamu görevlilerini kamu yararı doğrultusunda eylemde bulunmaya zorlamaktadır. Bu bakış açısına göre kamu yönetimi etiğini, kamu çalışanının her türlü davranışını yasalara, etik kodlara ve çeşitli kurallara göre yapması olarak tanımlamak mümkündür. Kamu görevlilerinin davranışlarının içsel belirleyicisi olarak ele alındığında ise kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin eylemlerini, bireysel ahlaki değerleri referans alarak yapması anlamına gelmektedir. Bu perspektifte önemli olan, kamu görevlisinin ahlaki gelişmişlik düzeyidir (Maesschalck, 2004a: 21). Bu tanımlamalardan yola çıkarak kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin görev alanlarını ilgilendiren her türlü eylem ve işlemlerinde yasalara uygun olarak ve bireysel ahlaki değerleri çerçevesinde hareket etmeleri olarak da tanımlanabilir.

Tüm bu tanımlamaların yanında kamu yönetiminde bir etik hiyerarşisinden de bahsetmek mümkündür. Söz konusu hiyerarşinin ilk basamağında kamu görevlilerinin kendi öznel geçmişleri tarafından biçimlendirilen "bireysel ahlak" yapıları yer almaktadır. Hiyerarşinin ikinci basamağında "mesleki etik" bulunmaktadır. Mesleki etik, kamu görevlisinin görevini yaparken, mesleğin gerektirdiği normlar çerçevesinde davranmasıdır. Üçüncü basamakta ise, kamu

görevlilerinin eylemlerini örgütsel amacın gerçekleşmesi doğrultusunda belirlenmiş bulunan kurallara göre yapması olarak ifade edebileceğimiz "örgütsel etik" yer alırken, son basamakta ise "toplumsal etik" bulunmaktadır. Toplumsal etiğin merkezinde ise kamu görevlilerinin bir taraftan bireyi koruyan tutum ve davranışlar sergilemesi diğer yandan ise toplumun bir bütün olarak gelişmesine katkı sağlayacak biçimde davranmaları yer almaktadır (Shafritz ve Russell, 2005: 186). Bu çerçevede, kamu görevlilerinin sorumluluk alanları ile ilgili olarak kimi etik değerleri içselleştirmesi ve buna göre eylemlerde bulunmaları genel bir beklentidir.

Kamu yönetimi etiğinin felsefi temeline ilişkin iki ana yaklaşımın etkili olduğu belirtilmektedir. Bu yaklaşımlar kavramın felsefi kökenleri olarak da ifade edilebilir. Bunlardan birincisi, yapılan eylemin sonucunu ve faydayı temel alan teleolojik yaklaşım; ikincisi ise, iyi niyet, değer ve ödev gibi kavramları temel alan deontolojik yaklaşımdır. Teleolojik yaklaşımda temel referans, elde edilen veya elde edilmesi beklenen faydanın karşılaştırılan miktarı, yani kararın sonuçlarının iyi veya kötülüğüdür (Pops, 1994: 157). Bu yaklaşımda, Machiavelli ve Weber'in egoizm düşüncesi ile Bentham ve Mill'in faydacılık düşüncesinin kilit rol oynadığı görülmektedir (Chandler, 1994: 507). Deontolojik yaklaşımın temel kaynakları ise; Kantçılık, ahlaki ve kültürel relativizm ve agapizmdir. Kant faydacılardan farklı olarak, bir eylemin ahlaki olup olmadığını, eylemin sonucunda değil, niyetinde aramaktadır. O'na göre, saf iyi niyete dayanan ve ödev duygusundan doğan eylemler, sonuçları ne olursa olsun, ahlaki açıdan iyi eylemlerdir (Mengüşoğlu, 1992: 266). Relativistler, iyiyi arttıracak uygun eylemler arasında seçim yapabilme özgürlüğü olması gerektiği üzerinden hareket ederlerken; Agapistler ise, kişinin eylemi

sevgiden kaynaklanıyorsa, eylemin kendisi ya da sonuçları ne olursa olsun doğru olarak kabul edilmesi gerektiğini savunurlar (Chandler, 1994: 510).

Kamu yönetimi etiğinin tam olarak anlaşılabilmesi için kavramın tarihsel süreçte ortaya çıkışı ve gelişimi ile beslendiği felsefi kökler ayrıntılı olarak incelenmelidir. Bu doğrultuda izleyen kısımlarda öncelikle tarihsel süreçte kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı ve bir disiplin olarak ele alınması üzerinde durulmakta; ardından da felsefi kökenler ayrıntılı olarak incelenmektedir.

1.2.1.Tarihsel Süreçte Kamu Yönetimi Etiğinin Ortaya Çıkışı ve Bir Disiplin Olarak Ele Alınması

Kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı konusunda farklı düşüncelerin varlığı söz konusudur. Kimilerine göre kamu yönetimi etiği ABD'nin kuruluş döneminden bu yana hem uygulayıcıların hem de akademisyenlerin üzerinde durdukları bir konu olmuştur (Richardson ve Nigro, 1987: 157-177). Kimilerine göre ise kavram, kamu yönetimi disiplininin en önemli dergilerinden olan "*Public Administration Review (PAR)*"un kuruluşu olan 1940'lı yıllardan itibaren üzerinde çalışmaların yapılmaya başlandığı ve öneminin gün geçtikçe arttığı konulardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Nigro ve Richardson, 1990: 623-636). Her ne kadar 1940 yılından itibaren çeşitli şekillerde kamu yönetimi etiğine değinen makalelerin varlığı söz konusu olsa da konuya ilişkin modern anlamda yürütülen çalışma ve tartışmaların özellikle 1970'lerin başından itibaren yoğunlaştığı konunun uzmanlarının hemfikir oldukları bir noktadır. 1970'lerden 1990'lı yıllara gelindiğinde özellikle yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim yaklaşımları ile neo-liberal politikaların da etkisiyle birlikte konuya ilişkin çalışmalar hızlı bir şekilde gelişmeye devam etmiş ve bu

çalışmaların üretilen literatüre yoğun yansımaları olmuştur. Buna ek olarak, konuya ilişkin çeşitli konferanslar düzenlenmiş ve birebir bu konu üzerine çalışan enstitüler de oluşturulmuştur (Cooper, 2001: 28-29).

Kamu yönetimi alanındaki etik dışı davranışlar ve yozlaşma uzunca bir süre az gelişmiş ülkelere özgü bir durum olarak değerlendirilse de, gelişmiş Batı ülkelerinde özellikle 1970'lerde ortaya çıkan büyük skandallar bu durumun yalnızca az gelişmiş ülkelere özgü olmadığını göstermiş ve kamuoyunun ilgisini ve dikkatini bu konular üzerine çekerek konuya ilişkin çalışma ve tartışmaları alevlendirmiştir (Bowman, 2000: 673; Goss, 1996: 578).

Özellikle 1970'lerden itibaren dünya genelinde kamu yönetimi alanında yaşanmaya başlayan değişim ve dönüşüm hareketlerinin ve çabalarının bir yansıması olan kamu etiğine ilişkin çalışmalar bu yıllardan itibaren yoğun bir biçimde literatürde ve uygulamada yer almaya başlamış olsalar da, kamu yönetiminde etik tartışmalarının ilk örneklerini Antik Yunan kent devletlerinde görmek mümkündür.[4] Örneğin, Atina kentinde kamu hizmetine alınan kamu görevlileri işe başlamadan önce kenti, kendilerine teslim edildiğinden daha da ileri götürmek adına bir yemin etmekle mükellef kılınmışlardır. Yemin metninde kamu görevlilerinin, görevlerini yaparken başkalarına karşı dürüst, saygılı ve hoşgörülü olmaları gerektiği yönünde ifadeler yer almıştır (Hunbury, 2004: 187). Ayrıca dönemin felsefi düşüncesinin en önemli temsilcileri olan ve daha önceki kısımlarda ayrıntılı olarak incelenen Sokrates, Platon ve Aristoteles'in eserlerinde de, devlet ve etik değerler arasında vazgeçilmez ve güçlü bağların kurulduğu görülmektedir. Daha önceki kısımlarda da

[4] Bazı yazarlar etik ile devlet idaresi arasında kurulan ilginin ilk örneğinin Sofokles'in Antigone adlı eserinde bulunduğunu öne sürmektedirler. Bunun için Bakınız: Frank Marini, "The Uses of Literature in the Exploration of Public Administration Ethics: The Example of Antigone", Public Administration Review, Vol: 52, No: 5, 1992, pp. 422-426.

belirtildiği gibi bu düşünürler, devlet idaresini hiçbir zaman adaletten, hakkaniyetten, erdemlerden ya da genel olarak etik sorunlardan ayrı düşünmemişlerdir (Birinci, 2009: 149).

Platon, "Devlet ve Yasalar" adlı eserinde kamu yönetimi ile etik arasındaki ilginin niteliğini açık bir şekilde ortaya koymakta ve devletin nihai amacı ile bireyin nihai amacı ya da devletin "iyi"si ile bireyin veya yurttaşın "iyi"sinin aynı olduğunu belirtmektedir. Devletin var oluş amacının adaleti hâkim kılmak olduğunu belirten Platon, yöneten kişilerin yönettikleri kimsenin işine geleni gözettiğini ve buyurduğunu; bu kişilerin her söylediği ya da yaptıklarını yönetilenin işine geleni gözeterek söylemeleri ve yapmaları ile her yönetimin yönettiği şeyin iyiliğini gözetmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Platon, 1992: 342e ve 345d). Platon'un adalete dayanan hukuk devleti idealini paylaşan Aristoteles siyaseti yurttaşları nitelikli ve iyi insan kılmaya, insanların iyi eylemlerde bulunmasına çaba gösteren bir unsur olarak görmektedir (Aristoteles, 1988: 1099b). Mutluluğun ancak "erdem" sayesinde gerçekleşebileceğini düşünen Aristoteles'e göre insanı mutlu bir yaşama götürecek etkenler akıl, erdem ve etik davranışlardır. O'na göre erdem, ahlaki ve entelektüel alanlarda mükemmele ulaşmaktır. Dolayısıyla ahlaksız ve entelektüel kapasitesi gelişmemiş olan insanların erdem sahibi olması mümkün değildir. İnsanı erdemli kılmanın yolu ise bilgiden geçmektedir. Bilgi ise, öğrenilen ve öğretilebilen bir bilişsel bir süreçtir. Bilginin öğrenilebilen bir süreç olmasından dolayı da erdem ve etik öğrenilebilir ve öğretilebilir gerçekliklerdir. Dolayısıyla, kamu yönetimi etiği de bilişsel süreçlerle ilgili olmasından dolayı öğrenilebilir bir değerdir (Özdemir, 2008: 184).

Sözü edilen örneklerin varlığına rağmen kamu yönetiminde modern etik tartışmalarının giderek ivme kazanması yönetimin bir bilim dalı olarak ortaya çıkışıyla ve modern kamu yönetimi sistemlerinin gelişmesiyle başlamıştır. Anglo-Sakson kamu yönetimi literatürü incelendiğinde ilk defa 1880'de Dorman B. Eaton, İngiliz kamu yönetimini sorguladığı çalışmasında, kamu yönetimi reformunda kültürel ve ahlaki değerlerin dikkate alınması gerekliliğini vurgulamış (Cooper, 2001: 2); ardından da 1887 yılında "Yönetimin İncelenmesi" adlı makalesinde Woodrow Wilson, eğitim ve akıl yoluyla insanın ahlaki yönünü geliştirmenin kamu yönetiminde anlamlı olmayacağını, bunun yerine takdir yetkisinin yapısal sınırlanması gerekliliği üzerinde durmuş ve Amerikan İlerlemeci Reform Hareketi'ne göre ahlaki davranışın niteliğine ve önemine değinmiştir (Wilson, 1887). O'na göre kamu yönetimi, politika üretmeyen ve kamu yönetiminin ahlaki yönünü değerlendirmeyen personeli barındırmalıdır. Siyaset-yönetim ayrışması da zaten kamu yöneticilerinin ahlaki tespitler yapma sorumluluğunu ortadan kaldırmak amacını gütmektedir. Asıl önemli olan verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasıdır ve bunların sağlanması için de kamu yöneticileri ahlaki tespitler yapma sorumluluğundan kurtarılmalı, değerlerden bağımsız ve tarafsız, konularında bilgili ve uzmanlaşmış olmalıdırlar. Böylece hem profesyonel özerklik; hem de personelin tarafsız, emirlere itaat eden ve sorumluluk sahibi olması sağlanacaktır (Okcu, 2002 60-68). Hem Eaton'un hem de Wilson'un birleştikleri nokta; hizmete girişte politik patronaj yerine yeterliliği, yükselmede siyasal kayırmacılık yerine performansı ve liyakati esas alan bir ahlaki davranış tarzının kamu yönetiminde oluşturulmasıdır. Çünkü bunlara dayalı bir davranış tarzının oluşturulması durumunda etik davranış ve uygulamaların kendiliğinden ortaya çıkacağını savunmaktadırlar (Cooper, 2001: 3).

Wilson'un bu makalesinin ardından 1930'lu yıllara gelene kadar, Goodnow ve Willoughby'ın eserlerinde çok kısaca belirtilse de, etik üzerinde sistemli ve bağımsız çalışmaların bulunmadığı görülmüştür. Her iki yazar da Wilson ile paralel şekilde düşünmüş ve siyaset-yönetim ayrışmasını çalışmalarının merkezine oturtmuşlardır. Goodnow'un 1900 yılında yazmış olduğu *Politics and Administration: A Study in Government* adlı eserinde sorumluluk kavramı üzerinde önemle durduğu ve etik açıdan ele alarak önerdiği görülmektedir. Bu çerçevede kamu yöneticileri, sadece seçilmiş yetkililer tarafından belirlenen politikaların yürütülmesinden sorumlu olmaktadırlar. Bu çerçevede üstlerine itaat ve sorumluluklarını yerine getirmek etik bir yönetimi sağlayacak temel olmaktadır. Jennings (1991: 69-73); kamu yönetimindeki bu klasik etik çerçeveye "otoriter itaat etiği" adını vermektedir.

Willoughby ise; 1927 yılında yazdığı *The Principles of Public Administration: With Special Reference to the National and State Governments of the United States* adlı eserinde yine doğrudan şekilde kamu yönetimi etiğinden söz etmemiş, bunun yerine liyakat sistemi üzerinde yoğunlaşmış ve bunun etik bir yönetime ulaşmadaki önemine değinmiştir. Willoughby etiği, bilgi ve analitik teknikler temelli bir bireysel mesleki beceri olarak değil de, daha ziyade örgüt ve personel yönetiminin bazı bilimsel temelli düzenleme, prosedür ya da kurallarının ürünü olarak görmüştür. Wilson ve Goodnow'un siyaset-yönetim ayrışması eğilimini devam ettirmesine ek olarak; kamu yönetiminde verimlilik, personel yönetiminde eşitlik ve dürüstlük konuları üzerinde de sıklıkla durmuştur. Sadakatin, ahlakın ve iş konusundaki istekliliğin verimlilik için elzem olduğunu belirtmektedir (Cooper, 2001: 3-4).

Luther Gulick ve Lyndall Urwick için de kamu yönetiminde verimliliğin en temel unsur olduğu görülmektedir. 1937 yılında yazdıkları "*İdare İlmi Üzerinde İncelemeler" (Papers on the Science of Administration)* başlıklı eserlerinde de kamu ya da özel yönetimde temel "iyi"nin verimlilik olduğunun altını çizmektedirler ve bu çerçevede de yönetimin bir numaralı değer ölçüsü verimliliktir (Gulick ve Urwick, 1957). Dolayısıyla, değerlerden arınmış bir "bilimsel" yönetim verimlilik ilkesi üzerinden yükselmektedir.

Görüldüğü üzere, bu yıllarda kamu yönetimi etiği yazarların çalışmalarında doğrudan yer almasa da dolaylı bir şekilde kavramın izlerini görmek mümkündür. Ancak yine bu dönemde, kamu görevlilerin kamu hizmetini yaparken kendi çıkarlarını gözetmemeleri ve ayrımcılık yapmamaları amacıyla etik kodlar geliştirilmesi yönünde bir eğilim ortaya çıkmış olduğu da görülmektedir. Nitekim Amerika'da, kamu çalışanlarına rehberlik etmesi amacıyla ilk olarak 1924 yılında Uluslararası Şehir Yöneticileri Birliği tarafından etik kodlar geliştirilmiş ve bu kodlar 1952 yılında yeniden gözden geçirilerek son halini almıştır (White, 1955: 461). İlerleyen tarihlerde Uluslararası Şehir Yöneticileri Birliği tarafından geliştirilmiş olan etik kodlar giderek bir bütün olarak Amerikan kamu yönetimi sistemini etkisi altına almış ve Amerikan Kamu Yönetimi Birliği tarafından tüm kamu görevlilerine yönelik etik kodlar geliştirilmiştir.

1930-1970 arasındaki yıllar etiğin bir çalışma alanı olarak temellerinin atıldığı yıllar olarak tanımlanabilir. Bu dönemdeki çalışmalarda kamu yönetimi etiği konusunun bir disiplin olarak temelleri biçimlendirilmeye çalışılmıştır. Ancak, başta Amerika olmak üzere, İkinci Dünya Savaşı sonrasında egemen olan, yasal-rasyonel bürokratik kamu yönetimi sisteminin giderek eleştirilerin odağı haline gelmesi ve

özellikle 1960'lı yılların sonlarına doğru kamuoyuna yansıyan kimi yolsuzluk skandalları, geleneksel kamu yönetimi sistemini bir meşruiyet bunalımına sürüklemiştir. Bu nedenle yaşanan tüm bu gelişmeler kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi ve şeffaflaştırılması yönündeki istek ve beklentileri artırmıştır.

Gulick ve Urwick'in çalışmasıyla aynı dönemde 1936 yılında John M. Gaus, Leonard D. White ve Marshall E. Dimock tarafından yazılan *"Kamu Yönetiminin Sınırları (The Frontiers of Public Administration)"* isimli eserde kamu yönetimi etiğine ilişkin doğrudan unsurları görmek mümkündür. Yazarlar kamu yönetimi etiğinin önemine değinmişler ve Dimock kendi bölümünde siyaset-yönetim ayrışması konusunda çok ileri gidilmesi noktasında uyarılarda bulunmuş; bu konuda yapısal bir ayrımdan ziyade asıl farklılaşmanın yer, zaman, yerel eğilimler ve ağırlık verilmesi gereken nesne bazında olması gerektiğini belirtmiştir. John M. Gaus ise *"Kamu Yönetiminin Sorumluluğu (The Responsibility of Public Administration)"* adlı eserinde "iç kontrol (inner check)" kavramını ortaya atmıştır. Bu kavram, kamu yöneticilerinin kendi mesleklerinin standartları ve ideallerine ilişkin yükümlülüklerin kabulünden ve bunlara bağlılıklarından ortaya çıkmaktadır. Bu durum da seçilmiş yöneticilere karşı sorumlu olmaktan daha uygun bir durumdur (Gaus vd., 1936: 3-40).

1935 yılından itibaren kamu yönetimi etiğine ilişkin sürece Carl Friedrich ve Herman Finer arasında geçen tartışma damgasını vurmuştur. İç denetim ve dış denetimin geçerliliği konusunda yoğunlaşan bu tartışmada politikacıların ve onların yaptıkları kanunların dış denetimlerine ek olarak ya da bunların yerine geçebilecek mesleki değerler, standartlar ve etiğin temsil ettiği iç denetim mekanizmalarının

üzerinde durulmaktadır. Friedrich gün geçtikçe karmaşıklaşan modern örgütlerde sorumlu idari davranışların sürdürülmesi için dış denetimin yeterli olmayacağını ileri sürerek, Gaus tarafından da önerilen iç denetim araçlarının örgütlere yerleştirilmesinin uygun olacağını ileri sürmüştür. Finer ise, insanın doğasından kaynaklanan istek ve arzuları karşısında iç denetimin zayıf kaldığını, bu nedenle de yöneticilerin yasalar, kurallar ve yaptırımlar aracılığıyla denetlenmesinin daha yerinde olacağını savunmuştur (Cooper, 2001: 5). Finer sorumluluğun, dışsal kontrol mekanizmasına itaat ilişkisinin varlığını içeren bir davranış şekli olduğunu ve kamu hizmetinde emirlere ya da kurallara itaatin en önemli unsur olduğunu belirtmektedir. Hiyerarşinin, kuralların ve yaptırımların çok önemli olduğunu savunan Finer, özellikle seçilmişlerin kamu yöneticileri üzerinde dış denetim yapmaları gerektiğini savunmaktadır. Friedrich ise seçilmiş yetkililerin kamu kurumlarında iyi eğitim almış ve uzmanlaşmış, işlerini kariyerleri olarak gören görevlilerin performanslarını değerlendirme ya da denetleme kapasitesine sahip olmadıklarını belirtmekte ve objektif sorumluluğa ek olarak psikolojik faktör olarak adlandırdığı mesleklerini kariyer olarak görme ve ona bağlı olma ile hesap verme ve denetim konusunda daha açık olduklarını savunmaktadır (Dunn, 2003: 63-64).

1940'lı yıllara gelindiğinde Fritz Morstein Marx, Lynton Caldwell, Wayne A. Leys gibi isimlerin kamu yönetimi etiğine ilişkin çalışmaları karşımıza çıkmaktadır. Marx *"Yönetsel Sorumluluk (Administrative Responsibility)"* adlı eserinde Friedrich'in düşüncesine paralel şekilde yasal denetimin sorumluluğu sağlamada tek başına yeterli olamayacağını, iç ve dış denetimi birlikte içeren bir dizi kontrol mekanizmaları ile kamu yöneticilerinin sorumlu davranmalarının sağlanabileceğini belirterek, bu noktada yönetsel etiğin önemli olduğunu vurgulamıştır. İç kontrolün

kamu yöneticilerinin daha sorumlu davranmalarındaki öneminin altını çizmiş ve bu bağlamda etiğe disiplinin geleneksel kontrol yöntemleri olan siyasal ve yasal denetime ek olarak farklı bir önem arz etmiştir. 1949 tarihinde yazdığı "Yönetsel Etik ve Hukuk Kuralı" (Administrative Ethics and the Rule of Law) adlı makalesiyle de kamu yönetimi etiğinin disiplin içinde bir çalışma alanı olarak ivme kazanmasında rol oynamıştır (Marx, 1949: 1127-1128). Kamu yönetimine bireylerin katılımını teşvik etmenin etik anlayışın bir sonucu olduğunu savunarak profesyonelleşen kamu yönetiminin aktif vatandaşlık ihtiyacını ortadan kaldırdığını belirtmiştir. Leys ise *"Etik ve Yönetsel Takdir Yetkisi" (Ethics and Administrative Discretion)* adlı çalışmasında kamu yönetiminin siyasal ve değer yüklü doğasını ortaya koyarak, takdir yetkisi ile yönetsel etiği ilişkilendirmiştir. Yönetsel takdir yetkisi üzerindeki otorite ve yapısal kısıtlamaların Wilson gibi disiplinin öncül isimleri tarafından benimsendiğini belirten Leys, kamu yöneticilerinin sahip oldukları takdir yetkisini kullanırken bilgece davranmaları gerektiğini vurgulamaktadır (Cooper, 2001: 5-6).

1952 yılında ise Paul H. Appelby tarafından yazılan *"Demokratik Devlette Ahlak ve Yönetim (Morality and Administration in Democratic Government)"*ile yine Leys tarafından yazılan *"Kararlar için Etik: Mantıklı Soru Sorma Sanatı" (Ethics for Decisions: The Art of Asking Delibarete Questions)* isimli eserler önem arz etmişlerdir. Demokratik yönetimin etiği üzerine yoğunlaşan Appleby, demokratik değerler ile bürokrasiyi bütünleştirmeye çalışmış, örgüt yapıları ile etik arasındaki ilişkiye değinmiştir. Leys ise etik karar verme sürecinde kullanılabilecek klasik Yunan düşüncesinden başlayan bir dizi felsefi yaklaşımı özetlemiştir (Cooper, 2001: 7-9).

Philip Moneypenny 1953 yılında yazmış olduğu *"Yönetsel Davranışı Kontrol Etmenin Bir Aracı Olarak Etik Kodlar" (A Code of Ethics as a Means of Controlling Administrative Conduct)* isimli makalesinde kamu yönetimi için etik ilkeler geliştirmenin önemini belirtirken daha çok dış denetim üzerine yoğunlaşmıştır. 1962 yılında Robert T. Golembiewski *"Ahlaki Bir Problem Olarak Örgüt" (Organization as a Moral Problem)* isimli makalesinde ve 1965 yılında yazdığı *"İnsan, Yönetim ve Ahlak: Yeni Bir Örgütsel Etiğe Doğru" (Man, Management and Morality: Toward a New Organizational Ethic)* isimli kitabında örgüt yapısı ve etik arasındaki ilişkiyi incelemiştir. 1964 yılında ise Stephan K. Bailey *"Etik ve Kamu Hizmeti" (Ethics and the Public Service)* adlı makalesinde çalışanların kişisel karakter yapıları ile kamu yönetimi etiğinin gelişimi arasında yakın bir ilişki olduğunu ileri sürmüş ve yukarıda sözü edilen tüm çalışmalar kamu yönetimi etiğinin bir çalışma alanı olarak yerleşmesinde katkı sağlamışlardır (Cooper, 2001: 9-11).

Bir çalışma alanı olarak kamu yönetimi etiğinin tam manasıyla ortaya çıktığı yıllar ise 1970'lerdir. 1973 yılında William G. Scott ve David K. Hart tarafından *"Yönetsel Krizler: Metafiziksel Spekülasyon İhmâli" (Administrative Crises: The Neglect of Metaphysical Speculation)* adlı eseri ile birlikte 1970'li yılların hemen başında "Yeni Kamu Yönetimi" olarak bilinen yaklaşımın ortaya çıkması ve giderek benimsenmesinin sonucu olarak kamu yönetimi etiği anlayışında da bazı değişmeler gözlenmiştir. Öncelikle hiyerarşik emir-komuta zinciri içerisinde kamu görevlilerinin yasalara uygun hareket etmeleri anlayışıyla biçim alan geleneksel kamu yönetimi etiği terk edilmeye başlamıştır. Yeni dönem kamu yönetimi etik anlayışının özünü, kamu görevlilerinin her şeyden önce kendilerine karşı sorumlu olmaları anlayışı oluşturmuştur (Cohen ve Eimicke, 1998). Dolayısıyla, yasal-rasyonel bürokratik

modelin öngördüğü, insanın önceden belirlenmiş kurallar doğrultusunda davranacağı inanışı üzerinde yükselen kamu yönetimi etiği anlayışı 1970'lerin başında ortadan kalkmaya başlamıştır (Özdemir, 2008: 186).

Bu yıllarda Dwight Waldo, *Kamu Ahlakı Üzerine Düşünceler* adlı kitabında etik konuların o zamana dek hep teknik sorunlar olarak algılandıklarının altını çizerek, felsefi temelli etik kaygı ve düşüncelerin literatüre girmesine öncülük etmiştir. Yönetim ve siyaset süreçlerini bir bütün olarak gören, siyaset ve yönetim arasında yapılan ayrıma şiddetle karşı çıkan ve demokratik yönetim kuramını kamu yönetimi disiplininin merkezine yerleştiren Waldo, "değer" kavramı üzerinde önemle durmuştur. Değer sorununu çeşitli amaçlar ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılacak araçlar arasında seçim yapma problemi olarak tanımlamakta, sorunun seçim yapmakla, karar vermekle ilgili olduğunu belirtmektedir. O'na göre, "her kararın bir değer bileşeni bulunmaktadır" (Waldo, 1955: 60). Kısacası Waldo'ya göre değer problemi kamu yönetiminde "ne yapılmalı?" sorusuna karşılık gelmektedir. Bu nedenle de değerler ve etik kamu yönetimi alanında önemli bir yere sahiptir.

Waldo'nun ardından John A. Rohr, kamu yönetimi etiğini normatif anlamda güncel tartışmaların odağına çekmiştir. Kamu yönetimi alanındaki etik çalışmalarda "yönetsel takdir yetkisi"nin önemli bir hareket noktası olduğunu savunan Rohr, yönetim-siyaset ayrışmasının terk edilişiyle birlikte bürokratların siyasal rollerinin ve bu rollere bağlı olan geniş takdir yetkilerinin toplumun genel değerleri ile uyumlu olması gerektiğini belirtmektedir. Bu noktada Rohr, yönetsel takdir yetkisinin kötüye kullanılmasının etik sorun ve krizleri de beraberinde getirdiğini vurgulamakta; kamu yönetimi etiğinin, bürokratların takdir yetkisine ek olarak ülkenin yönetsel yapısından, Anayasasından ya da yönetsel ilişkilerinden kısaca ülkedeki yönetsel

rejimin genel değerlerinden ayrı olarak değerlendirilemeyeceğini belirtmiştir (Rohr, 1976: 398-401).

Gregory D. Foster ise, hukuk ve etik arasındaki ilişkiyi incelemiştir. İnisiyatif kullanımının hukuk kurallarının sınırlayıcı dünyasına değil kişilerin yönetsel ahlakına bırakılması gerektiğini belirten Foster'a göre; hukuki düzenlemeler yöneticilerin etik davranışlar göstermelerine yeterince yardımcı olmamaktadırlar. Bunun sebebi hukuki düzenlemelerin kişileri belirli bir açıdan bakmaya zorlaması ve aslında doğası gereği etik olmayan durumlara hazır cevaplar aramasıdır. Bunun yanında hemen hemen her şey hukuki ya da hukuk dışı olarak sınıflandırılabilir. Dolayısıyla, hukuk kuralları ya da kanunlar tek başına adaleti sağlamazlar çünkü sadece tamamen ahlaki kararlar adalet ile sonuçlanır. Bu nedenle, daha fazla kanun oluşturma yoluyla etik davranışları garanti altına alma çabaları gerçek ahlaki kararları vermek için gerekli olan inisiyatif kullanmayı ortadan kaldırdığından hatalı olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda hukuki yaklaşımlara çok fazla güvenmek de aslında halkın kamu kuruluşlarına ve bürokratlara olan güvenini azaltıcı bir sonucu ortaya çıkarabilmektedir (Foster, 1981: 29-34).

Kamu yönetiminde etik tartışmalarına H. George Frederickson farklı bir boyut kazandırmıştır. Waldo'nun öğrencisi olan Frederickson da Waldo gibi değerleri, kamu yönetiminin en önemli unsuru olarak görmüş ve başta Anayasa olmak üzere, yasalara, dürüstlüğe, profesyonelliğe ve bireysel ahlaka bağlı olmanın önemine dikkat çekmiştir. O, değerlerin kamu yönetiminin ruhunu oluşturduğunu belirtmekte; kamu yönetiminde çalışan herkesin değerler üzerinde durması gerektiğini vurgulamaktadır. Söz konusu değerlere örnek olarak da şunları vermektedir: "Kanuna bağlılık, dürüstlük, ahlakın profesyonel düsturlarını izlemek,

kişisel ahlak ve anayasal prensiplere bağlılık". İşte bu değerler kamu yöneticisinin hizmetlerini yürütürken nasıl davranması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bunun yanında kamu-özel ayrımından yola çıkarak, devlette çalışanlarla özel sektörde çalışanlar arasında belirgin farklar olduğunu belirten Frederickson, devlette çalışanların devletin etiğine bağlı olacak ve kamu çıkarını daha çok gözeteceklerini belirtmektedir. Böylece yozlaşma ve bozulma da çok daha az olacaktır. Özel sektörde çalışanlar daha esnek, daha az kurallara bağlı, daha az liyakat temelli insanlar oldukları için onların devlette çalıştırılması başarısızlık ve yolsuzluklara neden olacaktır. Kamuda ortak çıkar gözetimi varken özeldeki hâkim düşünce kârlılıktır. Dolayısıyla, devletin özele müdahalesine ve hatta devlete karşı olan insanların kamu sektöründe istihdamı, devlet etiğinden uzak tutumları da beraberinde getirecektir (Frederickson, 1997a: 93-101; 148-161).

Kamu yönetimi etiğine ilişkin çalışmalar incelenirken üzerinde durulması gereken bir diğer önemli isim ise Kathryn Denhardt'dır. Kamu yönetimi etiğinde teorik bir çerçeve eksikliğinin bulunduğunu belirten Denhardt; sorumlu kamu yöneticileri olabilmek için pratisyenlerin kamu yönetiminin ahlaki temellerini anlamaları gerektiğini belirtmektedir (Denhardt, 1998: 1).Toplumun devletten sadece etkin ve verimli olmasını değil aynı zamanda etik olmasını beklediğini belirten Denhardt (1998: 133-134), kamu yöneticilerinin yönetim fonksiyonlarına katıldıkları ölçüde toplumun ahlaki beklenti ve inanışlarını da dikkate almaları gerektiğini belirtmektedir. Kamu görevlilerinden uymaları beklenen etik standartların oluşum ve gelişim sürecinin kamu görevlisinin görevini yerine getirdiği sistemden oldukça etkilendiğini belirten Denhardt; etiğin üç farklı düzeyde incelenmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu bağlamda, etik öncelikle yolsuzluğu etkili bir şekilde caydırma ve

cezalandırma konusunda iyi işleyen bir devlet mekanizması yaratmaya odaklanılan kurumsal düzeyde, ikinci olarak etik davranışın desteklenmesi ve teşvik edilmesi amacıyla devletin tüm bölümlerinde gerek duyulan örgütsel mekanizmaları içeren örgütsel düzeyde ve son olarak da kamu yönetimi etiğinin temel değerlerini içselleştirmeleri ve çok çeşitli baskı ve zorlamalar karşısında doğru kararları uygulamaya hazırlıklı olmaları gereken kamu görevlilerinin bireysel düzeyinde incelenmelidir (Denhardt, www.eolss.net/, 1).

Kamu yönetimi etiği alanında son dönemde en çok çalışan isimlerden bir diğeri ise Terry L. Cooper'dır. Cooper kendisinin erdem konusuna yeniden önem veren bir yaklaşımı benimsediğini belirtmektedir. Tam anlamıyla bütünlük arz eden bir kamu yönetimi etiği modelinin en azından üç temel bileşenden oluşması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu bileşenler şunlardır: Uygun etik ilkelerin anlaşılması; bu etik ilkeleri destekleyen erdem ve değerlerin tanımlanması ve bu etik ilkeleri yorumlayabilmek için belirli durumlarda kullanılabilecek analitik tekniklerin varlığı. Bu bileşenler Cooper'ın "karma model"inin temelini oluşturmaktadır (Cooper, 1987: 320-321). İnsanların iç dünyasına ilişkin nitelikleri ile dışsal nitelikleri arasında fark olduğunu belirten Cooper, içsel niteliklerin satın alınamayacağını, ödünç alınamayacağını ya da ikna yolu ile edinilemeyeceğini belirtmiş, bunun tam tersine dışsal niteliklerin çok farklı şekillerde elde edilebileceğini belirterek para, güç, pozisyon ve statü gibi unsurları dışsal niteliklere örnek olarak göstermiştir. Bu bağlamda, kamu yöneticilerinin uygulamalarında içsel değerlere öncelik vererek hareket etmeleri gerektiğini belirterek dışsal niteliklerin içsel niteliklerden önce gelmemesi gerektiğinin altını çizerek erdem ve değer konularının özellikle önemli olduğunu vurgulamaktadır (Cooper, 1987: 322-323).

Kamu yönetimi disiplininin içsel nitelikler konusunda ne bir kesinliğe ne de açıklığa ulaşamadığını belirten Cooper, bu yönde bir çabanın kamu yöneticilerinin yıllar içinde geliştirdiği adalet, halk egemenliği, mükemmellik standartlarının geliştirilmesi gibi unsurlardan hareket etmesi gerektiğini ifade etmiştir. Yine bu erdemlerin aynı zamanda içsel nitelikleri kurumlardan gelen dışsal niteliklerin önceliği baskılarından koruması gerektiğini de belirtmiştir. Bu bağlamda, karma modelini geliştirerek sorumlu kamu yöneticisi davranışının belirlenmesinde önemli dört temel bileşeni belirlemiştir. Etik karar verme becerisi, profesyonel değerler ve erdemleri içerin bir grup bireysel özelliklere ek olarak örgütsel yapı, örgüt kültürü ve toplumsal beklentiler bu dört bileşeni oluşturmaktadır (Cooper, 1990: 160).

Yukarıda ayrıntılı olarak incelenen yazarlar ve kamu etiği konusunu ele alış tarzları değerlendirildiğinde, kamu yönetimi etiğine ilişkin iki baskın paradigma ya da eğilimin varlığından söz etmek mümkündür. Bunlar "bürokratik ethos/değerler sistemi" ve "demokratik ethos/değerler sistemi"dir. Her ne kadar bürokratik ve demokratik idealler açıkça Denhardt tarafından tanımlanmış olsa da bürokratik-demokratik ethos ikileminin kökleri daha eskilere dayanmaktadır (Goss, 1996: 579). Özellikle Anglo-Sakson kamu yönetimi yazını incelendiğinde bu iki paradigma arasında kamu yönetimi disiplininin ahlaki durumuna ilişkin ciddi bir akademik tartışmanın var olduğu ve tarihsel süreçte kimi zaman bürokratik, kimi zaman da demokratik ethosun ön plana çıktığı görülmektedir. İlerleyen kısımda ayrıntılı olarak incelenen teleoloji ve deontoloji ile bu paradigmalar arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Kamu yönetimi etiğinin felsefi temelleri olarak kabul edilen teleoloji ve deontoloji, bu paradigmaların felsefi arka planını oluşturmaktadır. Bu çerçevede

de bürokratik ethos teleoloji ile, demokratik ethos da deontoloji ile ilişkilendirilmektedir (Okcu, 2008: 22-23).

Bürokratik ethos beş temel unsuru içinde barındırmaktadır: Verimlilik, fayda, uzmanlık, sadakat ve sorumluluk. Bunlar, Weber'in bürokrasi modeli; Wilson'un siyaset-yönetim dikotomisi; Taylor'un bilimsel yönetim ilkeleri ile Goodnow ve Willoughby'ın çalışmalarından kökenlerini almaktadırlar. Bu yaklaşımın baskın paradigma olduğunu benimseyenler, kamu yönetimindeki etik ilkelerin de bu paradigma çerçevesinde oluştuğunu vurgulamaktadırlar. Bu klasik yönetim anlayışında etik ilke ve değerlerin yer almayışı, özellikle yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren eleştirilerin hedefinde yer almaya başlamış ve bu durum da kamu yönetiminde etik ilke arayışlarını hızlandırmıştır. Diğer yandan, demokratik ethos ise, Rohr tarafından tanımlanan değerler; Frederickson, Hart ve Cooper tarafından tanımlanan yurttaşlık; Lippman tarafından benimsenen kamu yararı; Rawls tarafından savunulan sosyal eşitlik ve yeni kamu yönetimi hareketinin savunucuları tarafından benimsenen ilkeler çerçevesinde oluşan bir yaklaşımdır (Goss, 1996: 579). Dolayısıyla, kamu yönetimi etiği çalışanlar bu iki baskın yaklaşım ya da paradigma çerçevesinde çalışmalarını oluşturmaktadırlar.

Görüldüğü üzere, etik konusu farklı biçimlerde de olsa kamu yönetimi teorisyenlerinin üzerinde düşündükleri ve çalıştıkları konulardan biridir. Bu konuya ilişkin ayrıntılı olarak incelenen çalışmalar değerlendirildiğinde, kamu yönetimi disiplininde yaşanan değişimlere paralel bir şekilde etik konusunun ele alınış tarzının da değiştiği görülmektedir. Özellikle 1970'li yıllara kadar temelde "örgütsel etik" anlayışı üzerinden yükselen kamu yönetimi etiği, siyaset-yönetim ayrışması temelinde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasına yönelik doğru davranışları oluşturma

amacıyla kurgulanmıştır. Örgüt personelinin takdir yetkisinin sınırlandırılması ve bu anlamda kontrol mekanizmalarının oluşturulması ile sorumlu davranışın sağlanması gibi unsurlar yine bu dönemin kamu etiğinde öne çıkan vurgu noktalarıdır. Ancak, geleneksel kamu yönetimi anlayışının eleştirilmesi ve siyaset-yönetim ayrışmasının reddedilmesi süreciyle birlikte değerler konusu ön plana çıkmaya başlamış ve kamu yönetimi etiği eşitlik, adalet, hakkaniyet, dürüstlük gibi demokratik değerler üzerinden kurgulanmaya çalışılmıştır. 1970 ve 1980'li yıllardan itibaren ise, neo-liberalizmin ve buna paralel şekilde kamu sektöründe etik dışı faaliyetlerin yükselişiyle birlikte kamu yönetimi etiği sözü edilen demokratik değerleri neo-liberal ideoloji ile uyumlu bir şekilde anlamlandırmaya başlamış ve etik konusu daha da ön plana geçerek küresel bir nitelik arz eder hale gelmiştir. Gelinen nokta, kamu yönetimi etiğinin 1990'lardan itibaren başta Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere dünya genelinde sıklıkla tartışılan ve üzerine çalışmalar yapılan temel konular arasında yerini alarak, neo-liberal ideolojinin ve küreselleşme sürecinin yaygınlaşmasına katkı sağlayan araçlardan biri olarak kullanılmasıdır.

Yukarıda çizilen genel çerçeve içerisinde 1970'li yıllarla birlikte kamu yönetimi etiği kavramının önem arz etmeye başlaması ve neo-liberal politikalar ve küreselleşmenin de etkisiyle küresel/evrensel bir nitelik kazanmasını ayrıntılı olarak incelemeden önce kavramın temellerini aldığı ve beslendiği felsefi ve ideolojik unsur/yaklaşımlar üzerinde durulması gerekmektedir. Bu bağlamda, izleyen kısımda sözü edilen felsefi ve ideolojik unsur/yaklaşımlar kamu yönetimi etiği ile ilişkileri çerçevesinde detaylı bir şekilde irdelenmektedir.

1.2.2. Kamu Yönetimi Etiğinin Felsefi Kökenleri

Kamu kurumlarında çalışarak kamusal hizmetleri yerine getirmekle yükümlü olan kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerine ilişkin karar alma süreçlerinde nasıl hareket etmeleri gerektiği sorusu üzerinden yükselen kamu yönetimi etiği daha önce de vurgulandığı üzere çeşitli felsefi kuramlardan temellerini almıştır. Aslında tarihin özel bir anında ortaya çıkan sistemlerin ve ekollerin çoğunun yeniliği bunların yepyeni olmalarından çok onların kendilerini oluşturan temel kavramları özgün şekilde kullanmalarından ve düzenlemelerinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, modern çağda ortaya atılan düşüncelerin büyük bir bölümünün nüvelerini çoğu zaman çok daha öncesinde bulmak mümkündür. Kamu yönetimi etiğini bu açıdan değerlendirdiğimizde de köklerini aldığı felsefi temeller ve özellikle 18. Yüzyıldan itibaren ortaya çıkan liberal etik anlayışı incelenmesi gereken unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

Belli koşullar altında neyin doğru ya da yanlış olduğuna, başka bir ifadeyle doğru eylemin hangisi olduğuna nasıl karar vereceğimiz sorusu daha önceki bölümlerde anlatıldığı gibi felsefenin önemli sorularından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda literatürde iki farklı düşünce sisteminin varlığı göze çarpmaktadır (Akarsu, 1982: 10). Birinci görüş, eylemin sonuçlarından hareketle eylemi ahlaki açıdan değerli ya da değersiz şeklinde tanımlarken ikincisi ise; eylemleri, eyleme temel olan ya da eylemi ortaya koyan düşüncenin niteliğine göre ahlaki açıdan değerli ya da değersiz saymaktadır. Buna ek olarak, 18. ve 19. Yüzyılların liberal kuramlarının kökeninde yatan farklı iki felsefi gelenek de kamu yönetimi etiğini etkilemiştir. Bu çerçevede bir yanda siyaseti değerlendirme ölçütünün onun daha önce var olan doğal bir düzene uygunluğu olduğunu ileri süren

doğal hukuk geleneği yer alırken; diğer yanda ise yasaların genel mutluluk üzerindeki etkilerine göre değerlendirilmesi gerektiğini savunan *faydacı gelenek* bulunmaktadır (Robbins. 1953: 4). Kamu yönetimi etiğinin felsefi kökenlerinin de bu görüşler etrafında şekillendiği görülmektedir. Bu genel çerçeve dikkate alındığında, bir yanda yapılan eylem ve işlemlerin sonucuna ve fayda temeline odaklanan *Teleolojik (Subjektivist) Yaklaşım* yer alırken, diğer yanda da, değer, ödev, sorumluluk gibi kavramları eylem ve işlemlerin temel dayanağı olarak gören *Deontolojik (Objektivist) Yaklaşım*'ın yer almakta olduğunu söylemek mümkündür.

1.2.2.1. Teleolojik (Subjektivist) Yaklaşım

Teleolojik yaklaşım, ahlaki olarak neyin doğru neyin yanlış olduğunun standardını benimseyen, yani kararın sonuçlarının iyi veya kötülüğüne göre eylemin doğruluğunu savunan etik yaklaşımdır. Bu yaklaşım davranış ve kararların ortaya koyduğu sonuçlar ile ilgilenir. Daha açık bir ifadeyle, bu yaklaşımda hareket noktası olarak alınan esas, ortaya çıkan ya da oluşması beklenilen faydanın kıyaslanması, verilen kararların sonuçlarının iyi ya da kötülüğüdür (Pops, 1994: 157).

Teleolojik öğreti, ahlaki eylemin değerini belirleyen şeyin eylemin ürettiği sonuç olduğunu öne sürer. Niyetten çok sonuçla ilgilenen teleolojik etik, bir kimsenin son derece iyi niyetli şekilde, yüksek ahlaki ilkelere uyarak ya da ödev duygusuyla yaptığı eylemin sonucunun kişiye ve eylemden etkilenenlere zarar veren neticeler ortaya çıkarması durumunda o eylemin ahlaki bakımdan kesinlikle yanlış olacağını savunmakta ve bundan dolayı da sonucun her zaman niyetten önce geldiğini (Cevizci, 2008: 15) belirtmektedir.

Fayda düşüncesi teleolojik etiğin anlaşılmasında anahtar role sahip bir kavramdır. Felsefi anlamda teleolojik etiğin iki ana kol üzerinden yükseldiği kabul edilirse; bir yanda eylemin ondan etkilenecek kişiler için en büyük faydayı yaratması durumunda ahlaki olarak değerlendirildiği *faydacı yaklaşım* yer alırken, diğer yanda, bireyin çıkarını dikkate alan, öncelikle eylemi gerçekleştiren kişinin yararına daha sonra toplum yararına en fazla hizmet eden eylemi ahlaki olarak kabul eden *egoizm yaklaşımı* bulunmaktadır.

1.2.2.1.1. Egoizm Yaklaşımı ve Machiavelli ve Weber'in Etik Anlayışı

Egoist etik, 20. Yüzyıl etik düşüncesindeki önemli akımlardan birisidir. Faydacı yaklaşımla benzer yönleri bulunan egoist etik yaklaşımı insanların kendi kişisel çıkarlarını geliştirecek yönde hareket ettiklerini, kişisel çıkarlarına yönelik olarak fayda-maliyet analizi yaparak kişisel yararlarını maksimize etme eğiliminde oldukları ön kabulüne dayanmaktadır. Yaklaşım tüm insan davranışları için bir açıklamaya giderek, insanların hayatları boyunca yaptıkları her şeyin, kimi zaman fedakârlık olarak nitelendirilebilecek davranışların bile, nedeni olarak bunların kendi kişisel çıkarlarına hizmet edeceği inanışı olduğunu savunmaktadır. Bu bağlamda, kişiler kendi istek ve arzuları dışındaki tüm istek ve arzuları dışlamaktadırlar. Başka insanların varlığı ve değerleri, bireysel istek ve arzularımızı karşıladıkları oranda önemli olmaktadır. Dolayısıyla, etik egoizmi eleştirenler bu anlayışın özverili ve fedakarca hareket etme olasılığını önlediğini belirtmektedirler (Martinez, 2009: 44-46).

Egoizm yaklaşımına göre yapılacak doğru şey kişisel iyiyi artıracak şeydir. Sonuçta, her insan doğası gereği kendisi için gerçekten iyi olan şeyi istemektedir. Yaklaşım, kamu yararının muğlak, biçimlenmemiş ve sınırları tam olarak belirlenmemiş olmasına karşın kişisel çıkarın somut, kolayca kavranabilir bir unsur olduğuna dikkat çekmektedir. Kişisel çıkarı desteklemek bencilliği desteklemek ile aynı şey olmamaktadır. Bir kişi hem kendi çıkarını düşünebilir hem de hala fedakârca eylemlerde bulunmak için kendi koşulları dışındaki durumları gözlemleyebilir (Martinez, 2009: 46). Yaklaşımı benimseyenler, tüm bireysel çıkarların sonuçta herkes için toplu bir çıkara, başka bir ifadeyle, toplumsal faydacılığa kayacağına inanırlar. Bundan dolayı, sonuç olarak, ahlaki eylem, bir kimsenin belki de insancıl bir amaç uğruna güç ve nüfuza ilgi duymasından (Machiavelli), ya da daha yüksek bir otoritenin düzenine riayet etme isteğinden (Weber), çoğunluğun mutluluğunun ahlakın ve yasamanın temeli olduğu görüşüne (Bentham) doğru bir kayış sergilemektedir (Pops, 1994: 157; Nuttal, 1999: 222).

Machiavelli, etikle ilgili çalışmalarında insanı ele almış, onun bütün tutku ve zaaflarını incelemiş ve insanları yönetmek için bu zaafların nasıl kullanılacağını açıklamıştır. Çalışmalarını insanların ne yapması gerektiğini ortaya koyan ideallerden ziyade, gerçekte ne yaptıkları üzerinde temellendirmiş etik normlar üzerinde yoğunlaştırmıştır (Yüksel, 2010: 30). Bu çalışmalarından hareketle de, ülke menfaatlerinin üzerinde ahlaki bir otoritenin olmadığını, bu nedenle de ülke menfaatini sağlama amacına yönelik her türlü faaliyetin kabul edilebilir olduğunu belirtmiştir.

Machiavelli'nin bu fikirleri zalimliğin ya da ahlaksızlığın ahlaklı olmaktan daha fazla yarar sağlayacağı şeklinde yorumlanmaktadır. Oysa Machiavelli

geleneksel etik normların devletin menfaatleri için gözardı edilebileceğini ileri sürse de, etik olmamanın mutlak menfaat sağlayacağını savunmamaktadır. Devlet tarafından, yapılan herhangi bir etik dışı faaliyete izin verilmesi önerilmemekte, yalnızca devletin vazgeçilmez menfaatleri tehlikeye düştüğünde etiğin göz ardı edilebileceğini vurgulamaktadır (Yüksel, 2010: 30-31). Aslında, Machiavelli'nin savunduğu bu yaklaşım başkalarına ahlak dışı gelebilmektedir. Ancak bunların sadece sınırlı bazı durumlar için geçerli olduğu unutulmamalıdır. Özellikle devletin özgürlüğünün tehdit altında olduğu durumlarda etiğin göz ardı edilmesinin normal olduğunu savunmaktadır.

Machiavelli'nin kamu ahlakı ve özel ahlak şeklinde bir ayrım yaptığını ve bu iki ahlak anlayışı arasında bir uyuşmazlık meydana geldiğinde hangisi daha pratik sonuçlar ortaya çıkarılacaksa onun tercih edilmesini önerdiğini söyleyebiliriz. Ancak bu tercihte de şayet zorunlu kalınan bir durum söz konusu ise kamusal ahlakın tercih edilmesi gerekmektedir. Machiavelli'nin etik üzerine düşüncelerinde kamusal yönün yoğun bir şekilde vurgulanmakta olduğu görülmektedir. O'na göre, yöneticiler kesinlikle kamusal ahlaktan ayrılmamalı ve asla kendi çıkarları peşinde koşmamalıdırlar. Kamusal hayatın devam etmesinden ve halkın refahından sorumlu olan yöneticilerin, yoğun muhalefet ve sorunlarla dolu bir dünyayla etik değerlere bağlı kalarak mücadele etmeleri sıkıntılı olabileceğinden doğal hukuk ve Kantçı ahlak geleneğinin tersine kimi zaman, devletin ve yönetilenlerin çıkarları için, ahlakın gereklerini yapmaktan kaçınabileceklerini (Öztürk, 2004: 16-18) belirtmektedir.

Görüldüğü gibi, Machiavelli için eylemlerin sonucunda, devletin iyiliği ve kamusal ahlak sağlandığı müddetçe, yine devletin ve kamunun iyiliği adına bazı etik

değerlerin gözardı edilmesinde bir sıkıntı bulunmamaktadır. Tek tek bireylerin kendi çıkarlarını düşünerek hareket etmeleri iyi bir yönetici ile devletin ve kamunun çıkarının sağlanmasına yönelecektir. Son noktada önemli olan devletin iyiliğine olan eylemlerin gerçekleştirilmesidir.

Weber de, Machiavelli gibi devlet yönetiminde bulunanların etik konumlarına ilişkin hiçbir zaman ahlak dışı bir hareketi norm olarak önermemiştir. Weber genel olarak etik ilkelere uyulmasını desteklemekle beraber devletin yönetimi ve politika yapımı sürecinde kimi zaman ahlaki ilkelere uygun davranmamanın devlet için daha iyi olabileceğini belirtmektedir. Weber etik değerlere dayandırılarak yönlendirilen bütün davranışların birbirinden farklı, zıt ve bağdaşmaz iki ilkeden kaynaklandığını belirtmektedir. Bu iki ilke "inanç etiği" (zorunluluk etiği olarak da kullanılmaktadır) ve "sorumluluk etiği"dir. Ancak Weber bu ikili ayrımda inanç etiğinin hiçbir sorumluluk içermediğini ya da sorumluluk etiğinin inançlardan bağımsız olduğunun düşünülmemesi gerektiğinin altını çizmektedir. İnanç etiği ile dini ve geleneksel normlar, yasaklar ve sorumluluklar ifade edilirken; sorumluluk etiği ise, eylemlerin sonuçlarının sorumluluğunun alınması ifade edilmektedir. Bu anlayışta kişi eylemlerini önceden kestirebilir ve sonuçlarının hesabını vermekle yükümlüdür (Öztürk, 2004: 25-26; Weber, 1996: 194-195).

İnanç etiğinin, kişilerin çalışma ahlaklarını da etkilediğini belirten Weber, 1904 yılında yayımlanan "*Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*" adlı eserinde Protestan inancı ve kapitalizmin yükselişi arasında bir ilişki bulunduğunu öne sürmüştür. Protestan inancı sıkı çalışmanın ve değer yaratmanın önemini ve dünyevi zevklerden kaçınarak tutumlu olmanın gerekliliğini vurgulamaktadır (Weber, 2009). Weber bu tarz bir değer sisteminin kapitalizmin oluşması için gerekli şartları

yarattığını belirtmiştir. Weber'in tezi, kapitalizmin gelişmesinde özellikle de dini kökenlerin ön plana çıktığını savunmaktadır. Batı dünyasındaki yasal düzenlemelerin ve ticari hayattaki değişmelerin tek başına yeterince açıklayıcı olamayacağını, dini inanış ve kurallardan gelmiş olan değerlerin de kapitalizmin gelişmesinde çok önemli bir payı olduğunu savunmuştur. Bu değerler; öz disiplin, sıkı çalışma, zamanın dikkatli kullanımı bireyin kazancını yeniden yatırıma dönüştürmesi, kişisel dürüstlük ve sadece Tanrı'nın ödüllendirmesine dair güçlü inançtır (Jones, 1997: 759). Bu çerçevede Weber, inanç etiğinin kişilerin çalışma hayatlarında da önemli bir yere sahip olduğunun altını çizmektedir.

Sorumluluk etiği ise özellikle siyasilerin ahlaki davranış biçimiyle ilgilidir. Yöneticilerin temel görevi sorumluluk etiği ile inanç etiği arasındaki dengeyi iyi ayarlamaktır. Yöneticiler bir yandan amaçlarını etik değerler doğrultusunda gerçekleştirmeye çalışırken, diğer yandan ise siyasetin kendine özgü zor şartlarının yarattığı problemlerle başa çıkmak zorunda kalmaktadırlar. Bu nedenle yöneticiler, doğrunun prensipleri ile politikanın gerçeklerini ve değerlerini uzlaştırmaya çalışmalıdırlar. Weber'e göre; dünyadaki hiçbir ahlak sistemi ahlaki açıdan iyi bir amacın, ahlaki bakımdan tehlikeli araç ve sonuçları ne zaman ve ne dereceye kadar haklı çıkarabileceğine yanıt veremez (Weber, 1996: 188-189). İnanç etiği amaçların araçları haklı kılması konusunda yetersiz kalmaktadır. Hangi sonucun hangi araçları haklı çıkardığına ahlaki olarak karar vermek son derece zordur. Bunun için de politikaya karışmak ya da meslek olarak siyasete girmek isteyenler bu ikilemlerin farkında ve bilincinde olmak zorundadırlar (Weber, 1996: 195).

Tek tek yurttaşların ahlakından ziyade, gerçek güce sahip ve politik olarak önemli konumda bulunan bürokratların ahlakı Weber açısından önemlidir. Bu

noktada bürokratlar eğitimleri ve teknik uzmanlıklarından kaynaklı bir güce sahiptirler ve bu gücü kullanırken de sorumlu davranmalıdırlar. Bürokratlar düzene itaat etmek için eğitilmişlerdir ve gerektiğinde kendi değerlerini ihmal etmektedirler. Üstlerinin verdikleri emirlere kendi değerleri açısından yanlış olsa bile itaat etmek durumundadırlar. Bürokratın başarısı, onun uzmanlığına, itaat ve tarafsızlığına ve hırs eksikliğine bağlıdır. Yapılacak hizmetlerde bürokratların tarafsız ve nötr olmaları beklenir. Bürokratlar sorumluluklarını ne reddedebilirler ne de devredebilirler. Bu özellikler Weber'in bürokratik etik tanımlamasını oluşturur. Bürokratlar amirlerine itaat etmeli, amirler de yönetici ya da lidere itaat etmelidir. Bürokratlardan farklı olarak yönetici ya da lider aşırı hırslı olmalı, mücadele etmeli gerektiğinde de devletin ve kamunun iyiliği için bazı etik unsurları gözardı edebilmeli ve bunun sonuçlarının da sorumluluğunu almaktan çekinmemelidir (Öztürk, 2004: 20).

Görüldüğü üzere, farklı çağlarda yaşamış olsalar da Machiavelli ve Weber'in etiğe ilişkin düşünceleri benzerlikler göstermektedir. Her ikisi de devlet yönetiminde ve politika süreçlerinde etik kurallara riayet edilmesinin önemini kabul ederken, kimi durumlarda bunun istisnalarının olabileceğinin mümkün olduğunu belirtmektedirler. Bu çerçevede yöneticilerin kimi olağan üstü durumlarda (devletin bütünlüğü ve güvenliği gibi) ahlaki sınırların dışına çıkabilmelerini, şartların onları devletin ve kamunun iyiliği için böyle davranmaya zorlayabileceğini kabul ederler. Devlet idaresinin ve politika süreçlerinin doğasından kaynaklı olarak bu işle uğraşan kişiler farklı roller taşımak zorunda kalmaktadırlar. Bu nedenle olması gereken belirli bir ahlaki geleneğe körü körüne bağlı olarak hareket etmek değil, şartların gerektirdiği şekilde en iyi sonuca ulaşacak davranışta bulunmaktır.

1.2.2.1.2. Bentham ve Mill'in "Faydacı" Yaklaşımı

Muhtemelen Batı felsefesinin yakın tarihindeki en etkili ahlak felsefelerinden ve liberal kuramın kökeninde yatan temel yaklaşımlardan biri olan faydacı yaklaşımın temel prensibi "ortak fayda" ilkesidir. Ahlaki eylemin değerini belirleyen şeyin bu eylemin ahlaki ilke ya da yasalara uygunluğundan ziyade eylemin sonucu ve bu sonuç ile meydana getirdiği yarar olduğunu belirten yaklaşım, Jeremy Bentham ve John Stuart Mill tarafından 19. Yüzyılda klasik formülasyonunu almıştır. Buna göre, ahlaklı olan, tüm toplum dikkate alınarak en çok sayıda insan için en çok faydayı getirecek eylemde bulunmaktır.

Tarih sürecinde çok eskiye dayanan ve farklı adlandırmalarla anılan bu yaklaşım, Roma hukuk felsefesinde çıkarı ve mutluluğu belirtmek için kullanılmış, Francis Bacon, John Austin, David Ricardo gibi yazarlar tarafından yarar öğretisi, Kant tarafından da mutluluk öğretisi olarak adlandırılmış, David Hume tarafından kamu yararı ilkesi olarak tanımlanmış, Bentham ve ardından gelenler tarafından da yarar ilkesi şeklinde kısaltılmıştır (Vergara, 2006: 58-59). Günümüzde John Stuart Mill tarafından ifade edilen "yararcılık" sözcüğü bu öğretiyi adlandırmak için en sık kullanılan ifade halini almıştır.

Yaklaşım, ilkçağ hazcılığı olarak da adlandırılabilecek bireyin hazzına ve mutluluğuna dönük ilginin, toplumsal bir ilgi ile yeniden formüle edilmiş modern versiyonu şeklinde tanımlanabilmektedir. Bu yaklaşımın oldukça uzun süre etkili olması ve benimsenmesi arkasında yatan temel neden faydacılığın 17. Yüzyıldan itibaren güç kazanan kapitalizmin temel etik görüşü olması ve onunla piyasa teorisi arasında kavramsal ve tarihsel ilişkiler bulunmasıdır. Faydacı görüşün en yüksek iyi

olarak belirlediği haz, mutluluk ya da yarar, piyasanın varsaydığı bireysel motivasyona ilişkin açıklama tarafından sağlanmaktadır. Hem faydacılık hem de liberal teori aynı rasyonalite düşüncesini somutlaştırmaktadır. Ulaşılmak istenen belirli ya da nihai bir hedef veya amaç söz konusudur ve burada aklın rolü bu amaca ya da hedefe erişmedeki bedeli en aza indirgemektir. Yine faydacılık etiğe fayda-maliyet analizini sokmasıyla da piyasa teorisine benzemektedir (Poole, 1993: 24).

Faydacılar, toplumsal sözleşme, doğal hukuk ve doğal haklar gibi öğretilere karşı bir duruş sergilerler. Bu yaklaşımı benimseyenler, çok sayıda insanın mutluluğunun herkesin mutluluğu göz önünde bulundurularak ortaya koyulacak ahlaki ölçütler ile gerçekleştirilebileceğini savunmaktadırlar. Burada bahsedilen tek tek bireylerin mutluluğu değil toplumun mutluluğudur. Bu noktada, faydacı etikten kasıt toplumsal fayda etiğidir. Aslında, toplumsal fayda düşüncesi Hobbes ve Locke'a kadar uzanmaktadır. Her ikisi de ahlak fenomenini toplumsal ve siyasal bir görüş açısı içerisinde ele almakta ve toplum düzeninin barış içinde süreklilik kazanmasının ancak insan doğası gözetilerek, "herkesin herkese karşı savaşında" barış ve güvenin sağlanması ile olanaklı olacağını savunurlar. Bu bağlamda devlet, siyaset, hukuk ve ahlak; barış ve güven içinde yaşama gereksinimin birer sonucu, doğa durumundan toplumsal duruma geçişin gerekliliğinin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır (Özlem, 2010: 72-73).

Bentham'ın faydacılığı ise, toplum yaşamının her alanında "en büyük sayının en büyük mutluluğu" ilkesine dayandırmaktadır. Hukukun doğrudan doğruya etikten türetilmesi gerektiğini savunan düşünür, etik ve politikayı da niceliksel ölçüm ve değerlendirme standartları ile ifade etmeye çalışmaktadır. Hazza dayanan hedonist bir faydacılığı savunan Bentham'a göre; her mutlulukta iki koşul bulunmaktadır:

hazzın varlığı ve acının yokluğu. Bentham'da en doğru davranış, en büyük erdem, hazzı en fazla çoğaltan ve acıyı en çok azaltan davranış ya da erdem olarak görülmektedir. Bu nedenle de kanun koyucular "olabildiğince çok sayıda ve olabildiğince çok mutluluk" sağlayacak düzenlemeler yapmalıdırlar. Bireyler tüm eylemlerinde olabildiğince çok insanın mutluluğunu göz önünde tutarlarsa, kendi çıkarları da bu eylemle en iyi şekilde sağlanacaktır. Kişiler kendi iyilik ve faydaları için genelin iyiliğini ve faydasını göz önünde tutmak zorundadırlar. Ahlaklı kimse bireysel mutluluğu istemektedir, ancak bunu çok sayıda insanın maksimum mutluluğunu istemeden gerçekleştiremeyeceğinin de farkında olmalıdır (Akarsu, 1982: 139).

Mill ise; "iyi" ve "kötü"nün ölçütünün "fayda" olduğunu vurgulamakta ve eylemi iyi yapan şeyin getirdiği fayda ile mutluluğu sağlaması olduğunu belirtmektedir. Bu mutluluk yalnız eylemde bulunanın mutluluğu değil, ilgili herkesin mutluluğu ve dolaylı olarak tüm insanlığın mutluluğu anlamına gelmektedir. Bu nedenle de özel fayda ile genel faydanın örtüştüğünü, bireysel ve kamusal çıkarın birbirine bağlı olduğunu ve bu sayede de mutlu ve adaletli bir toplum oluşacağını belirtmektedir. Mill'e göre fayda ilkesini yerine getiren şey adaletin de koşullarını yerine getirmektedir, çünkü adalet fayda ilkesinin ayrılmaz bir parçasıdır (Frankena, 2007: 71-84). Ne var ki, Mill, bireysel çıkarla kamusal yararın çatıştığı durumlarda hangisine öncelik verilmesi gerektiği hususuna net bir açıklama getirmemiştir. Bu noktada Mill sadece böyle bir çatışma halinde bireyin kendi çıkarlarından fedakârlık yapması gerektiğini belirtmekle yetinmiştir (Özlem, 2010: 74).

Faydacılığın farklı türleri ve ayrımları vardır. En önemli ayrımlardan biri, eylem faydacılığı ve kural faydacılığıdır. Eylem faydacılığı, herkesin sürekli faydayı en yüksek seviyeye çıkaracak şekilde davranması gerektiğini savunur. Örneğin, çok daha iyi sonuçlara sebep olacaksa birisine vermiş olduğunuz sözden dönebilirsiniz. Kural faydacılığına göre ise siz, daima uyulduğunda herkes için en yüksek faydayı en iyi şekilde sağlayacak kurallara uymalısınız. Bu düşünce, herkesin genel faydayı gözeterek davranmasının, bizzat bu davranış sahiplerine fayda vereceği inancına dayanır (Harman, 2003: 51-52). Eylem faydacılığına göre bir kimse, en yüksek sayıda insana en çok mutluluğu temin edecek eyleme yönlenir. Kural faydacılığı ise bir kimsenin, en yüksek sayıda insana en büyük mutluluğu temin edecek kurala göre davranışta bulunmasını öngörmektedir. Bentham eylem faydacılığının en önemli temsilcisi olarak ifade edilirken, Mill ise kural faydacılığını benimsemiştir. Buna göre; Mill, klasik faydacılığın aşırı bireyci anlayışının toplumların ideallerine uygun bir ahlakî yapılanmayı sağlamada yetersiz kalacağına inanmaktadır. Her bir bireyin davranışlarının, sırf kendisine sağlayacağı mutluluğu gözetmesi şeklindeki klasik eylem faydacılığı yerine bireyin, aynı zamanda toplumun mutluluğunun gelişmesini de göz önünde bulundurması gerektiği seklindeki kural faydacılığını benimsemiştir.

Mill'in adalet ve fayda ilkelerini birbirlerinin ayrılmaz bir parçası olarak gören faydacı adalet anlayışı John Rawls tarafından eleştirilmiştir. 1950'lerde kural faydacılığına ilişkin çözümlemeler yapan Rawls, toplum çıkarlarının bazı kurallara istisnalar getirilerek maksimize edilemeyeceğini belirtmiş, 1971 yılında yayımlanan "*Adalet Teorisi" (A Theory of Justice*) adlı kitabıyla da ahlak felsefesinde faydacılığa alternatif bir yaklaşım üretme çabası içinde olmuştur. Rawls'ın faydacılık eleştirilerinin temelinde Kant'çı etik anlayışı yatmaktadır. Bu anlayıştan yola çıkarak

toplumsal adaletin ve adil bir düzenin nasıl olması gerektiği konusunda, bireyin özgürlüğünü ve haklarını ön plana çıkaran bir yapı sunmaya çalışmış; adalet ve adil bölüşüm ilkeleri, haklar, özgürlükler gibi kavramları yeniden tartışmaya açmıştır. Özgürlüğün ve fırsatın eşit olması gerektiği noktasında ısrar eden Rawls, toplumdaki adaletsizliğin meşruluğunun ancak alt kesimin yararına olması ile sağlanacağını belirtmiştir. "Original position" adını verdiği durumda her insanın dünyaya geldiğinde sahip olduğu eşit hakların en adil ve objektif haklar olduğunu belirterek temel hak ve hürriyetlerin herkesin bu başlangıç durumundaki eşit haklarından oluşması gerektiğini savunmuştur. Sonuçta toplumun daha üst seviyelerinde olanlar altlarındakileri de düşünmelidirler. Rawls'çı etikte önemli olan en alttakinin iyiliğidir ve en alttakinin refahını her ne arttırıyorsa o aynı zamanda "adil" olarak da değerlendirilir (Rawls, 1971).

Özetle temellerini Aristo'nun attığı, amaçtan ve sonuçlardan hareket eden teleolojik yaklaşım "iyi" davranışın ne olduğunu davranışın yapılma "amacına" ve "sonuçlarına" bakarak çıkarmak anlamına gelmektedir. Sonuç, amaca uygunsa yapılan davranış ahlakidir. Machiavelli, Weber ve Faydacı düşünürlerin temsilcileri olduğu teleolojik etiğin güçlü yanlarının başında bizim sıradan ahlaki muhakemelerimizin çoğuyla uyum içinde olması gelmektedir. Teleolojik yaklaşımın bir diğer güçlü yanı ise; ahlaki karar verme için nispeten kesin ve objektif bir yöntem sağlamasıdır. Sonuçların iyiliğinin kolayca ölçülüp karşılaştırılabileceğini varsayarsak, bu yaklaşımda karar veren kişinin ihtiyacı olan sadece mümkün olan davranış tarzını belirlemek ve bunun sonuçlarını hesaplamaktır. Her ne kadar, bu yaklaşım sıradan ahlaki muhakemelerimizle uyum içinde olsa ve bize karar verme açısından etkili bir yöntem sunsa da, kimi zaman davranışlarımız bize yüklenen

rollerin yükümlülüklerinden ya da hak ve adalet konularında olduğu gibi sadece sonuçlara bakarak değerlendirme yapmanın yetersiz kaldığı durumlardan dolayı teleolojik olmayan bir karakter gösterebilmektedir (Boatright, 2000: 32-33). İşte bu noktada karşımıza çıkan ikinci yaklaşım deontolojik yaklaşımdır.

1.2.2.2. Deontolojik (Objektivist) Yaklaşım

Yunancada "ödev ve yükümlülük" anlamına gelen "deon" kelimesinden türetilen ve Immanuel Kant'ın (1724-1804) temellerini attığı, görevlerden hareket eden bu yaklaşıma göre; iyi davranışın ne olduğunu sonuçlara değil, davranışın "kendisine" bakarak çıkarmak gerekmektedir. Buna göre, bir davranış, sonuçlarına göre doğru olarak tanımlanmaz, ancak davranışın "kendisi" doğruysa doğrudur. Dolayısıyla, deontolojik etik, eylemlerin ahlaki boyutlarının sadece sonuca bakarak değil, eyleme neden olan güdüleri de göz önünde bulundurarak yargılanması gerektiği düşüncesini savunmaktadır. Bu nedenle ödevin veya ilkenin etiği, deontolojik etik olarak ele alınmaktadır.

Deontolojistlere göre; ahlaki bir eylem için insan sadece adil sonuçlara varmamalı, uygun araçları da kullanmalıdır. Bu nedenle yaklaşımı benimseyenler, faydacılığın uygulamadaki sorunlarına dikkat çekmekte ve belirli temel prensiplerin zevkten ve acıdan bağımsız olarak iyi ya da kötü olduğunu savunmaktadırlar (Yüksel, 2010: 32).

Formel etik olarak da adlandırılan deontolojik etik; Kantçılık, ahlaki ve kültürel relativizm ve agapizm başlıkları altında incelenmektedir. Bu çerçevede öncelikle relativizm ve agapizm üzerinde durulmakta, ardından da deontolojik yaklaşımın temel teorisyeni Immanuel Kant'ın ödev etiği incelenmektedir.

1.2.2.2.1. Relativizm ve Agapizm

Deontolojik teori içerisinde yer alan alt teorilerden olan relativizm ve agapizm kamu yönetimi etiğinin felsefi temelleri içerisinde yer almaktadır. Özellikle evrensel ve küresel bir kamu etiği yaratma çabası değerlendirilirken dikkate alınması gereken en önemli yaklaşımlardan biri olarak relativizm karşımıza çıkmaktadır. Değerlerin kesin mi yoksa zaman ve mekâna göre göreceli mi oldukları konusu Antik dönemden itibaren filozofları meşgul eden bir soru olmuştur. Bu bağlamda ahlaki ve kültürel relativistler kategorik doğru ahlak kuralları olarak anladıkları mutlak emir olarak ifade edilen kuralların varlığını inkâr ederler. Ahlaki ilkeler herkese eşit şekilde uygulanamaz çünkü koşullar kişiden kişiye ve toplumdan topluma farklılık göstermektedir (Martinez, 2009: 50). Bunların yerine, iyiyi arttıracak uygun eylemler arasında seçim yapabilme özgürlüğü olması gerektiğini savunurlar. Relativizm, içinde bulunulan kültürün çoğunluğunca benimsenen görüş ve düşüncelere göre hareket edilmesi gerektiğini savunmaktadır. Bir kültürde doğru olarak kabul gören bir anlayış veya uygulama, diğer kültürde doğru olmayabileceği için evrensel olarak kabul edilemez (Chandler, 1994b: 152).

Özetle, farklı toplum ve kültürlerin, farklı kurallara, farklı hukuklara ve farklı ahlak anlayışlarına sahip olduklarını savunan relativistler, geleneklerin, inanışların, değerlerin ve etik ilkelerin toplumdan topluma değişiklik gösterdiğini ve tüm insanları bağlayan kesin evrensel ahlak kurallarının olamayacağını savunmaktadırlar. Her kültürün, ahlakın kaynağını oluşturacak temel değer ve ilkeleri kendine göre yaratmasından yola çıkarak, etiğe ilişkin temel kuralların daima göreceli olduğunu

savunmaktadırlar. Bu bağlamda, evrensel etik iddiasını reddeden postmodern etik[5] anlayışı relativist etik ile de benzerlikler göstermektedir.

Yunancada "karşılık ya da menfaat gözetmeyen aşk" anlamına gelen "agape" sözcüğünden türeyen agapizmde ise; doğruluğun tek kaynağı olarak "sevgi" görülmektedir. Burada ahlaki bakımdan sözü edilen sevgi, dar anlamda aşk değil, insanların ilişkilerinde karşılıksız bir özveriye neden olan duygusal bağ ve izlenimdir. Agapistlere göre erdemin merkezinde "sevgi" düşüncesi yer almaktadır ve kişinin eylemleri sevgiden kaynaklanıyorsa, bu eylemler sonuçları ne olursa olsun doğru olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, eylemin doğruluğu için sadece sevgi öğesi dikkate alınmakta, öteki ahlaki değerler gözardı edilmektedir (Şen, 1998: 78-86).

1.2.2.2.2. Kant ve "Ödev Etiği"

Etik tarihinde en tanınmış deontolojik alt teori Immanuel Kant tarafından oluşturulmuştur. Kant'ın etik anlayışı temelde sonuçlara bakılmaksızın yükümlülüklere odaklanılmasına dayanmaktadır. Kant, ahlakın temeli olarak hazzı veya faydayı esas alan ahlak anlayışlarına tamamen karşı durmaktadır (Akarsu, 1982: 251). Kant'a göre, insanı insan yapan ve diğer varlıklardan ayıran özelliği, saf akıldır ve bu akıl, ahlaki olarak insanda kendisini vicdan ve ödev duygusu olarak ortaya koymaktadır. O'na göre; saf akıl veya onun ahlaki ifadesi olarak vicdan, biyolojik-fiziksel doğamıza ve onun ihtiyaçlarına uymamızı değil; tam tersine, onlara karşı

[5] Postmodern Etik yaklaşımının en önemli temsilcisi Zygmunt Bauman olmaktadır. Çalışmanın ilerleyen bölüm ve kısımlarında Bauman'ın düşüncelerine sıklıkla yer verildiğinden bu kısımda ayrıntıya girilmemiştir.

çıkmamızı ve asıl doğamız olan insani ödev duygumuzu tatmin etmemizi emretmektedir (Şen, 1998).

Kant aydınlanmayı da insanın kendi başına aklını kullanamadığı çocukluk döneminden kurtulmak ve olgunlaşmak olarak tanımlamaktadır. Böylece, insanlar kendi akıllarını kullanmaya cesaret edebilecekler ve kendi eylemlerini kendilerinin belirleyecekleri bir sürece gireceklerdir (Koç, 2009: 222). Dolayısıyla, aklını kullanmaya cesaret eden insan ödev ve yükümlülüklerinin farkına varacak ve davranışlarında bunlara uygun olarak hareket edecektir. Zaten ahlaki övgüyü hak eden tek davranış görevimiz itibariyle yaptığımız faaliyetlerdir. Sevgi dolayısıyla, mutluluk amacıyla ya da yüce bir varlığın buyruklarına uymak için sergilenen davranışlar, ahlaki bir yükümlülük nedeniyle yapılmadıklarından ve mantık üzerinde temellendirilmediklerinden övgüyü hak etmemektedirler (Yüksel, 2010: 32). Kant herhangi bir ahlak felsefesi kuramını değil, gündelik yaşamdaki ahlak duygusu ve yargılarını çıkış noktası olarak alarak, en yalın insanda bile ahlaksal yükümlülük bilgisinin ve ödev duygusunun bulunduğuna inanmaktadır (Akarsu, 1999: 63).

Kant'ın ahlak felsefesinin temel kavramları; "iyiyi isteme, ödev, ahlak yasası ve özgürlük" olarak ifade edilebilir (Mengüşoğlu, 1992: 266). Temelinde "iyiyi isteme" düşüncesi yatan Kantçı ödev ahlakında, bir eylemin ahlaksal değeri başarısında ya da sonucunda değil eylemin arkasında yatan niyettedir. Dolayısıyla, Kant'ın etik kavramı amaç tartışmasını reddetmekte olup etik için önemli olan isteme kavramı ve anıdır (Akarsu, 1999: 88). Bir diğer önemli kavram olan "ödev" kavramı uyarınca bir eylemi kendi başına iyi yapan, o eylemin herhangi bir eğilimden değil ödevden kaynaklanmasıdır. Kant ödevi; uygar bir toplumun bireyleri için, yalnızca uyulması gereken soyut buyruklar toplamı değil, tinsel niteliğini akıl ve özgürlük

gibi başlıca iki önemli temel öğe ile kazanan, uygar bir toplum insanının özgürce uyulması gerektiğine düşünce yolu ile ulaştığı ve bu bilinçle uyulması gereken buyruklar bütünü anlamında, tinsel özelliği ağır basan yüce bir biçiminde tanımlamaktadır (İzveren, 1980: 78). Ancak bir kişi ödeve uygun davranırken ödevden dolayı böyle davrandığını bilmelidir. Bilinçle yapılmayan davranışlar her ne kadar sonuçta ödeve uygun olsalar da ahlaki değerleri bulunmamaktadır; çünkü, Kant için önemli olan eylemin ne ürettiği değil nasıl başladığıdır. Ahlaki içeriği olan eylem eğilime rağmen ödevden dolayı davranmayı içermektedir (Kant, 2002: 14). Özgürlük ise, Kant'ın etik teorisinde tüm değerlerin belirleyeni olarak görülür. İnsanların kendi seçimleri ile ne yaptıkları ya da ne yapmadıkları Kant için önemlidir. Ahlak yasası özerklik, evrensellik ve insan kişiliğine saygı ilkeleri ile iç içedir. İçimizdeki ahlaki zorunluluk ya da yasa mutlaktır. Dolayısıyla da insanlar kendi koydukları kurallara ve ahlak yasasına uydukları sürece özgürdürler (Koç, 2009: 222). Ahlak yasası bir buyruk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu buyruk kendi istencimizle kendimize koyup gereğini yerine getirmeye çalıştığımız bizi belirlemesine izin verdiğimiz bir buyruktur. Doğada böyle bir buyruğa rastlanmamaktadır; bu nedenle, ahlak yasası doğa yasası değildir ve ahlak yasasının belirleyiciliği doğa yasasınınki gibi zorunlu değildir. Ahlak yasasına uymak bizim için bir zorunluluk değil ödevdir. Bu nedenle de ahlak yasası her türlü doğal belirlenimin dışında bizim kendimize koyduğumuz bir buyruk olması anlamında bir "koşulsuz buyruk" olarak kendisini göstermektedir (Özlem, 2010: 79).

Kant ahlaklılık kavramının tüm akıl sahibi varlıklar için geçerli olduğunu ve hatta zorunlu olduğunu öne sürmektedir. Dolayısıyla, ahlaklılık kavramı hem evrensel hem de zorunludur. Çeşitli akıl sahibi varlıkların ortak yasalar aracılığıyla

oluşturdukları sistematik birlik bize "amaçlar krallığını" verir (Kant, 2002: 51). Her insan bu krallığın hem bir üyesi hem de başıdır çünkü uyacağı yasaları kendisi belirler ve herkesle birlikte ortak evrensel yasalara uyar (Koç, 2009: 224). Kant'a göre; etiğin temelinde herkes için aynı olan, herkes için geçerliliğe sahip bulunan *a priori* bir temelin ve/veya yasanın bulunması gereklidir. Bu nedenle, etik ancak genel geçer bir yasaya dayandığı takdirde biricik ve evrensel bir etik olabilir. Böylece Kant relativistlerden ayrılarak, evrenselcilerin yanında yer almaktadır (Özlem, 2010: 76). Dolayısıyla, bir kişinin eyleminin ahlaki olarak nitelenebilmesinin temel koşulu o eylemin evrensel bir kanun haline gelme potansiyeli taşıması ile ilgilidir.

Günümüz kamu yönetimindeki etik anlayışının Kantçı evrensel etik anlayışına oldukça yakın olduğu söylenebilir. Özellikle neo-liberalizmin yükselişiyle paralel şekilde gelen etik sıkıntılara çözüm olarak görülen kamu yönetimi etiğine ilişkin yürütülen çalışma ve tartışmalar ile uluslararası örgüt ve kuruluşların çalışmaları genel olarak değerlendirildiğinde toplumların hemen hemen hepsinde kabul gören etik ilke ve değerler oluşturmaya çalıştıkları görülmektedir. Bu noktada, Kant'ın etik teorisi kendinden sonraki pek çok önemli ismi etkilediğini ve evrensel bir kamu yönetimi etiği oluşturma çabasının Kant'ın evrensel etik kurallar yaklaşımından beslendiğini söylemek mümkündür.

Kamu yönetimi etiğinin felsefi alt yapısını oluşturan teleoloji ve deontolojik yaklaşımdan hangisinin kamu yönetimine uygun olduğu konusunda farklı görüş ve eğilimlerin var olduğu görülmektedir. Teleolojik yaklaşımın kamu yönetimi için uygun olduğunu savunanlara göre, kamu yöneticilerinin yasalara uygun hareket etme zorunluluğu, hesap verme zorunluluğu gibi nedenlerin onları sonuçlara odaklanmaya yönlendireceğini ileri sürmektedirler (Öztürk, 2003: 206). Pops (1994: 200)'a göre,

kamu yöneticileri, ahlaki zorunluluklardan olduğu kadar hukuk ve yasalardan kaynaklanan nedenlerle de, haklara, kurallara ve ödevlere ilgi duymak zorundadırlar ancak politik rolleri ve doğal eğilimleri gereği sonuçlara da ilgi duymaktadır. Dahası, kamu yönetiminin politik doğası ve yürütmeyle birlikte yasama ve yargıya karşı da sorumlu olması, sonuçlara önem verilmesini gerektirmektedir. Buna ek olarak, kamu örgütlerinin etkin olabilmek için, sürekli bir yapıya sahip olmaları gerekmekte ve bunun gerçekleştirilebilmesi için de en azından orta vadede, faydalı ve iyi sonuçlar elde etmeleri gerekmektedir. Ayrıca, kamu yöneticileri, sıradan vatandaşa ve özel sektör yöneticilerine nazaran halkın mutluluğuyla daha yakından ilgilenmektedirler ve bu noktada eylemleri ve faaliyetleri neticesinde ulaşacakları sonuçların iyi olmasına dikkat etmek durumundadırlar. Dolayısıyla, bu yaklaşım taraftarları için kamusal alanda, doğru karar en iyi sonuçları getiren karar olarak ifade edilmekte, en iyi sonucun ne olduğu ya da kimin için en iyi sonuç olduğu noktası yeterince önemsenmemektedir.

Deontolojik yaklaşım savunucuları ise; yönetsel eylem ve kararlarda eşitlik, dürüstlük, yansızlık, adalet gibi kendiliğinden değeri olan konuların önemi olduğu noktasında birleşmektedirler. Değerleri temel alan deontolojik yaklaşımın kamunun çıkarına olan davranışla sonuçlanacağı ve kamunun isteklerini karşılayacağı belirtilmektedir (TÜSİAD, 2003a: 89-93). Değer temelli ahlak, yanlış bir davranışla sonuçlansa bile, bu uygulamada her hangi bir yolsuzluk bulunmamaktadır. Bu nedenle kabul edilmiş, üzerinde uzlaşma sağlanmış evrensel nitelik kazanan değerlerin varlığı kamu yönetimlerinde etik dışı eylem ve davranışların önlenmesi için hayati öneme sahip görülmektedir.

Aslında kamu yönetimi alanında pratikte bu iki yaklaşımın çoğu zaman beraber uygulandığı görülmektedir. Kimi zaman bazı olaylarda olaya ilişkin herhangi bir kural bulamayabilir ya da mevcut olaya uygulanması pek mümkün olmayan genel bir kuralla karşılaşabilir. Böyle bir durumda faydacı bir bakış açısıyla genelin yararına uygun hareket etme yöntemi tercih edilebilir. Ancak, bu durumda da en çok kişi için en çok iyiyi sağlayacak her eylemin yapılabilir olup olmadığı noktası sıkıntılıdır. Bu bağlamda, en çok kişi için en fazla iyiyi sağlamak adına yasalar ve değerler göz ardı edilmeli midir sorusu karşımıza çıkmaktadır. Tam tersi düşünceyle sadece kural, yasa ve değerlere uygun hareket etmek, yapılan eylemlerin sonucunu dikkate almadan sadece niyete bakmak da tek başına yeterli olabilecek mi diye de düşünülebilir. Yapılan eylem sonuç itibariyle kamu yararına hizmet etmiyorsa ya da devletin ve vatandaşların zor durumda kalmalarına neden oluyorsa sadece iyi niyetle hareket edildiği için ahlaklı olarak değerlendirilebilir mi? İşte tam da bu noktada sözü edilen ikilemlerin çözümü adına kamu yönetimlerinin pratikte her iki yaklaşımdan da yararlanarak hareket ettiklerini söylemek mümkün gözükmektedir. Ancak günümüzde küresel//evrensel etik sistemiyle teleolojik yaklaşımdan deontolojik yaklaşıma doğru bir kayışın söz konusu olduğu da görülmektedir.

1.2.2.3. Liberalizm ve Kamu Yönetimi Etiği

Felsefi temelleri ayrıntılı olarak açıklanan kamu yönetimi etiğinin beslendiği temel ideolojik köken liberalizmdir. Daha önce de belirtildiği gibi, 18. ve 19. Yüzyıl liberal kuramının kökeninde doğal hukuk ve doğal haklar geleneği ile faydacı gelenek önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda, bir yanda Aristoteles'den gelen ampirizm geleneğini takip eden Bacon, Hume ve Mill gibi liberal düşünürler yer

alırken diğer yanda da Platon'un rasyonalizm geleneğinden devam ederek aklı ön plana çıkaran Kant, Locke, Turgot ve Stewart gibi düşünürlerin yer aldığı görülmektedir. Bu ayrımdan yola çıkarak da toplumun mutluluğunu istenen tek amaç, diğer her şeyi bu amaca ulaşmak için birer araç olarak gören faydacı öğreti bir yanda yer alırken; diğer tarafta da, akıl sayesinde oluşturulan ilkeler bütünü ve bunlardan türetilen herkesin üzerinde uzlaşmaya vardığı haklar ve ödevler olmasını savunan öğretinin yer aldığı söylenebilir (Vergara, 2006: 17-29). Bu genel çerçeve içerisinde sonuççu ya da teleolojik yaklaşımcı olarak nitelendirilen John Locke[6], David Hume, Adam Smith ve J. Stuart Mill gibi düşünürler, liberal ilkelerin bir fayda veya mutluluk artırma araçları olarak değerli olduklarını ve bu ilkelerin işlemesi için uygun bir yapılanmaya gerek olduğunu savunmuşlardır. Deontolojik yaklaşımcı olarak ifade edilebilecek Immanuel Kant ve John Rawls gibi düşünürler ve onların takipçileri ise liberal ilkelerin barış, refah ya da mutluluk gibi unsurları gerçekleştirmek amacından dolayı istenmesine karşı çıkarak, ahlakı bir ödev; ahlakî ilkeleri de emir ve yasaklar olarak görmektedirler (Başdemir, 2007: 7-8; Kant: 2002: 8; Rawls, 1971: 30). Dolayısıyla, kamu yönetimi etiğinin felsefi temellerini oluşturan teleolojik ve deontolojik yaklaşımlardan yola çıkarak kavramın liberal ideolojinin özgürlük, sınırlı devlet ve kanunların egemenliği gibi politik konulara verdiği önemden de oldukça beslendiğini söylemek mümkündür.

Liberal ideoloji ortaya çıktığı andan itibaren kendisine ahlaki bir temel bulma uğraşı içerisinde olmuştur. En önemli liberal düşünürlerden olan John Locke, David Hume ve J. Stuart Mill de ideolojilerini ahlaki temellerle desteklemeye

[6] Fayda, kişisel menfaat, haz duygusu gibi sonuççu unsurlara çokça vurgu yapan John Locke, sözleşme, doğal durum, başlangıç noktası gibi terim ve ifadeleri ile ahlakta bireylerin statülerini birbirine eşitleme amacı da gütmektedir. Bu bağlamda; ahlakî statülerin birbirine eşitlenmesi, haklar temelli deontolojik bir yaklaşımın izlerini de taşımaktadır.

çalışmışlardır. Serbest piyasa ekonomisi, bireysel özgürlük, kendiliğinden düzen, çoğulculuk gibi fikirler, liberal düşüncenin ortak ilkeleridir. Ayrıca, liberaller, bu ilkelerin ahlakî bir temele sahip olduğunu ya da düşüncelerinin ahlaka aykırı olmadığını iddia etmektedirler. Hem teleolojiciler hem de deontolojiciler liberal ilkelerin ahlakî bir temeli olduğu fikrinde uzlaşmakta ve bu ilkeleri, ahlakî temeller üzerinden gerekçelendirmeye çalışmaktadırlar. Klasik liberaller, ilkeleri ile ahlakı ne kadar bağdaştırmaya çalışırlarsa, neo-liberaller de ahlakın liberal ilkelere önceliği konusuna o kadar kuşkuyla yaklaşmışlar; liberal ilkeler için ahlakî bir temelin zorunlu olmadığını düşünmüşlerdir. Farklı ahlakî düşünce ve yaklaşımların var olabileceği bir toplumsal yapıyı öneren neo-liberaller bunun için de, bazı sınırlamalara, ki bu sınırlamalar en az düzeyde olmalıdır, ihtiyaç olduğunu ve bu sınırlamaların da bazı optimum kuralları ortaya çıkardığını düşünmüşlerdir. Bu düşünceden hareketle de liberal ilkeleri bu kurallar olarak tanımlamışlardır (Başdemir, 2007: 8).

Esasen standart klasik liberal teorinin temellerinin atıldığı 17. Yüzyılda hazcılığa dayalı faydacı etik, piyasanın işleyişi için gerekli olan insan motivasyonuna iyi bir gerekçe sağlamıştır. Bu anlamda, insanın önünde haz veya mutluluk gibi bir amacının olması ve bu amaca ulaşmak için katlanılması gereken maliyetin minimuma indirilmesi hem piyasa teorisi hem de faydacı etik açısından rasyonelliğin şartlarından biri olmuştur. Faydacılık, davranışları iyi veya kötü olarak değerlendirirken, piyasa teorisinin kullandığı fayda maliyet analizi gibi bir akıl yürütmeyi kullanır. Faydası maliyetinden yüksek olan davranışlar; hazzı ve dolayısıyla insanın mutluluğunu artırdığı için tercih edilen ve ahlaki olarak nitelenen davranışlardır (Seker, 2007: 103). Bu çerçevede, liberal düşüncenin bireyci felsefesi

ve yöntemsel bireyciliği baskın konumdadır. Liberal teorinin fayda fonksiyonu birey merkezli olduğundan dolayı, toplumsal bir bağlamda ortaya çıkan ahlaki değerleri otomatik olarak analiz dışı bırakmaktadır. Sonuçta, liberal düşüncede ahlaklılık, ekonomik davranışlarda faydanın ötesinde herhangi bir etkiye sahip olmamaktadır.

Poole (1993: 14-40) da benzer şekilde, faydacılık ve Kantçılıkla piyasa toplumu arasında bir ilişki kurmaktadır. Bilindiği gibi, faydacılık bireysel çıkarı ön plana çıkarmakta ve bireysel çıkar peşinde koşmanın amaçlanandan farklı sonuçlara yol açarak toplumun da yararına işlediğini savunmaktadır. Fakat faydacılık, mülkiyetin ve sözleşmenin esas olduğu bir toplumda kişinin çeşitli sözleşmelere niçin sadık kalması ya da mülkiyete niçin saygı göstermesi gerektiğini yeterince açıklayamamaktadır. Ayrıca bireyin iyiliği ile toplumun iyiliğinin özdeş olmadığı birçok durum da söz konusudur. Piyasa bir mülkiyet ve sözleşme böylece de haklar ve ödevler çerçevesini öngerektirmektedir. Poole'a göre, bu noktada, Kant piyasa ahlakına daha iyi bir yol açmıştır. Kant piyasa davranışının sonuçlarını sağlama bağlayacak gerekli eylemlilik anlayışını daha dolaysız biçimde sağlamıştır. Kant ahlakın ödev hakkında olduğunu yani bireylerin öz çıkarları ne olursa olsun yapmaları gereken şey hakkında olduğunu savunarak ticari toplumun gereksindiği başkalarının mülkiyetine saygı duyacak, taahhütlerini yerine getirme niyetiyle sözleşmeler yapacak birey tipine yol açmıştır. Kantçı ahlakın ilkelerine bağlılık piyasa yapısının korunmasına da hizmet edecek ve görünmeyen elin işleyişini kolaylaştıracaktır. Bu perspektiften bakıldığında da hem faydacılık hem de Kantçılık piyasanın işleyişine hizmet eden teoriler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Liberalizmde iyi vatandaş ile iyi insan arasında herhangi bir bağ bulunmamaktadır. Yasalara uygun harekete edip liberal devletin gereklerini yerine

getiren bir kimse örneğin yoksullara yardım etmediği için suçlanamaz ya da cezalandırılamaz. Toplumun geleneği, kültürü ya da bunların öngördüğü iyi/kötü algısı birey için bağlayıcı olmamaktadır. Sandel'e (1996: 8) göre, liberalizmde "ahlak basitçe sübjektif, rasyonel tartışmaya açık olmayan, bir konudur". Liberalizm, değerlerin nesnel dünyanın parçası olmayıp büyük ölçüde bireysel seçim meselesi oldukları yolundaki Weberci tezi kabul etmektedir. Bu anlayışla, bireyler kendi değerlerini seçmede özgürdür ya da özgür olmalıdır. Bir anlamda liberalizm değerler arasında hiyerarşik bir sıralama yapmanın ya da ortak bir kriter bulmanın mümkün olmadığı ve tüm tercihlerin kişinin perspektifine bağlı olduğu varsayımını kabul etmektedir (Kılınç, 2010: 11; Poole, 1993: 101). Böylece, liberal toplumların yaşadığı yaygın toplumsal sorunların temelinde liberalizmin bireylerde geleneği, toplumu, kültürü ve ahlaki kabulleri bütünüyle kişisel tercih konusu olarak görme eğilimine yol açan "moral otonomi" ilkesinin bulunduğu ve bu oranda toplumun dokusunu tehdit ettiğini söylemek mümkündür (Mason, 2003: 22).

Liberal düşüncenin temel iki kavramı olan "eşitlik" ve "özgürlük" günümüz liberal ekonomi ve liberal demokrasi anlayışı tarafından doğrudan mülkiyetle ilişkilendirilmektedir. Maddi eşitsizlik serbest piyasa için doğal olarak kabul edilmekte ve liberal düşünce açısından bu durum adil, etik ve rasyonel olarak değerlendirilmektedir. Çünkü olup biten her şeyin "görünmez bir el" ile "kendi kendine" gerçekleştiği iddia edilmektedir. Liberal demokrasi ile her bireyin eşitliği ve özgürlüğü savunulurken, bu iki temel kavramın işlerlik alanı liberal ekonomi içinde kendini göstermektedir. Liberal ekonomi bireyi bir "girişimci" olarak görmektedir. Ekonomik gücün azlığı ya da çokluğu özgürlük alanını arttırmakta ya da azaltmaktadır. Savunulan özgürlük ve eşitlik, sahip olunan mülkiyet oranıyla

ilişkilendirilmektedir; ki bu durum da etik açmazları beraberinde getirmektedir (Tosun, 2010: 85-86).

Yine liberal teorinin en önem verdiği unsurlardan biri etkinlik prensibidir. Etkinlik prensibi rasyonaliteyi ve ençoklaştırmayı içerir ancak içsel olarak ahlak ve moral değerleri içermez. Eğer moral değerler diğerleri gibi bir meta ise, o zaman en etkin seçim moral değerlere uymayan bir seçim de olabilir. Etiğin gerektirdiği seçimlerle, etkinlik prensibinin gerektirdiği seçimler birbirleriyle çelişebilirler. Bu durumda ise etik açmazların ortaya çıkması oldukça mümkündür (Seker, 2007: 106). Modern kamu yönetimleri de etkinlik ve verimlilik prensipleri üzerinden kendilerini kurguladıklarından bu prensipler kamu yönetimi alanında da etik açmazları beraberinde getirmektedirler.

Liberaller, piyasa düşüncesi, bireysellik, devlet faaliyetlerinin sınırlandırılması, özgürlük ve ifade özgürlüğü gibi konularda düşüncelerinin ahlakî bir temele dayandığını iddia ederlerken, buna karşın liberal ideoloji, yardımseverliği yok ettiği, savaşı meşru gördüğü, zenginleri kolladığı şeklinde suçlamalarla ahlak dışı bir düşünce olduğu konusunda eleştirilmektedir. Bu bağlamda, liberalizmle sosyalizm arasındaki fikrî rekabeti göz önüne aldığımızda, liberalizmle ahlak ilişkisinde sosyalizmin liberalizme karşı yönelttiği eleştiri ve ithamlarla karşılaşılmaktadır (MacIntyre, 2001: 10). Liberalizmin piyasa düşüncesini betimlemek için "kapitalizm" ifadesini kullanan sosyalistler; liberalizmi sömürü, soygun, baskı, şiddet, gerçeği inkâr gibi sıfatlarla nitelemektedirler.

Tüketimi ön plana çıkaran bir toplum yapısını destekleyen kapitalizm; işleyişi büyük ölçüde piyasa tarafından eşgüdümlenen bir toplumsal işbölümü ve bürokratik

örgütlenmeyi öngerektirmektedir. Bu anlamda piyasa yoluyla çalışmakta, ilke olarak piyasa özgürlüklerini tanımakta ve haz dürtüsünü kendi devamlılığını sağlamak için kullanmaktadır. Böyle bir toplumda piyasa mekanizması tüm dertlerin devası gibi sunulmaktadır. Dolayısıyla, artık fiyat ve fiili talep aracılığıyla hakikat, etik ve estetik alanında karar verme gücüne pazar sahip olmaktadır (Kodal, 2003: 25; Poole, 1993: 50). Böylece, kapitalist etiğin temel özelliği, bireysel özgürlüklerin etik alanda da yerini alarak ön plana çıkartılmasıdır.

Bu eleştirilere ek olarak, liberal siyasi teorinin bir ahlaki değere dayanmayan salt bir faydacılıktan ibaret olduğu yolundaki görüşler de oldukça yaygındır. Liberalizme bu açıdan bakıldığında onun geleneksel değerleri tahrip ederken bunların yerine hiçbir değeri koymadığı böylece toplumu ahlaki bunalıma ve boşluğa ittiği ifade edilebilir. Değerleri kolektivist veya komüniteryen açıdan değerlendiren çağdaş eleştiriler de, kendi çıkarını azamileştirmekten başka bir amacı olmayan bencil bireylerin tatmini uğruna bir bütün olarak toplumu yok saydığını ve kamu yararını tanımadığını iddia ederek liberalizmi eleştirmektedirler. Bu bağlamda, liberal düşünce erdem ve ahlaki yetkinlik anlayışından da uzak olarak değerlendirilmektedir (Erdoğan, 1993: 49). Bu anlamda faydacı liberal ahlaka ilişkin Hilmi Ziya Ülken'in yorumları da oldukça dikkat çekicidir. Ülken'e göre; fayda üzerine kurulan ahlak, fayda ve çıkarlar çatıştığı anda yıkılmaya mahkûmdur. Bir zümre içinde fertlerin faydasını, cemiyet içinde zümrenin faydasını, bir medeniyet içinde milletlerin çıkarını birleştirmek imkânsızdır. Fayda ahlakı ister bencillik üzerine kurulsun, ister sosyal çıkar üzerine dayansın görecelidir, değişkendir ve iğreti olmaya mahkûmdur (Köse ve Öncü, 2000: 69).

Görüldüğü üzere, kamu yönetimi etiğinin köklerini aldığı temel teoriler liberal ideolojinin temellerini oluşturan teoriler ile aynıdır. Liberal ideolojinin devlete ve piyasaya yaklaşımı kamu yönetimi anlayışını da yakından etkilemiştir. Liberal ekonomi teorilerinin büyük bölümünde anahtar kavram olarak karşımıza çıkan "piyasa" ve "özgürlük" kavramları genelde etik, özelde kamu yönetimi etiği kavramını da liberal anlayışa uygun olarak şekillendirmiştir. Dolayısıyla, faydacılık ve Kantçı ahlak anlayışı üzerinden yükselen kamu yönetimi etiği liberal ideolojiden büyük oranda beslenmiştir.

Kapitalizm, batılı toplumların çoğunluğunda 1870'li yıllardan İkinci Dünya Savaşına uzanan dönemde örgütlü bir yapıya ulaşmıştır. Bu dönemde ekonomik girişimlerin ulus devlet çerçevesinde yoğunlaşması, merkezileşmesi ve düzenlenmesi; Fordist ve Taylorist çizgilerde kitlesel üretim; korporatist bir sanayi ilişkileri örüntüsü; insanların ve üretimin sanayi kentlerinde coğrafi ve mekânsal yoğunlaşması; kültürel modernizm gibi unsurlar kapitalizmin örgütlenişinin temelini oluşturmuştur (Kumar, 1999: 65). Ancak kapitalizmin yaşadığı bunalım ya da krizler sonrasında kendisini dönüştürerek yeniden üretme sürecinde bütün toplumsal kategori ve kurumlar yeniden biçimlenmişlerdir. Kapitalist üretim biçiminin, varlığını sürdürebilmek ve sermayenin yeniden üretkenliğini sağlamak üzere gerçekleştirdiği bu yeniden yapılanma sürecinde, toplumsal ilişkilerin biçimi, toplumun işleyiş süreçleri ve kurumsal yapılar önemli biçimde değişime uğramıştır. Dolayısıyla, devlet ve bürokrasi de kapitalizmin tarihsel olarak aldığı biçimlere paralel şekilde yeni işlevler ve yapılar kazanmaktadır. Bu nedenle de, kapitalizmin her evresinin bir devlet biçiminin ve buna bağlı olarak bir bürokrasisinin olduğunu söylemek mümkündür.

Esasen, kamu yönetimleri de liberalizmin ve elbette ki kapitalizmin yaşadığı krizler sonucunda kendisini yeniden üretmesinden nasibini almıştır. Bu anlamda gerçekleşen yeniden yapılanmalar kamu yönetiminin de değişmesi ve dönüştürülmesini beraberinde getirmiştir. En genel ifadeyle, hiyerarşi, uzmanlaşma, etkinlik, gizlilik ve siyasetin yönetimden ayrılması ilkelerini kapsayan liberal devletin kamu yönetimi anlayışı ciddi anlamda eleştirilmeye başlanmış, kamu yönetimi disiplini içerisinde yeni yaklaşım ve kuramların ortaya çıkması söz konusu olmuştur. Bu bağlamda, kamu yönetimi etiği ve bu konuya ilişkin yapılan çalışmalar da yaşanan bu değişim ve dönüşümden etkilenmiş, özellikle son yıllarda etik konusu disiplin içerisinde gittikçe önem kazanmaya başlamıştır.

Bu önem kazanmanın altında klasik liberal teori ile onun piyasa merkezli anlayışını bir üst boyuta taşıyan neo-liberalizmin etkisini görmek mümkündür. Klasik liberal teori ile piyasa ahlakının sağlanması noktasında fayda ve özgürlük temelinde kurgulanan ve ideolojik niteliği sağlanan kamu yönetimi etiği, neo-liberal teori ile bu ideolojik niteliğini pekiştirmiştir. Bu çerçevede de, geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel savunuları ışığında yasalar tarafından düzenlenen kurallara uygun hareket edilmesi beklentisi yerini özellikle 1900'lerin sonlarından itibaren yasal mevzuata ek olarak yasaların dışında düzenlenen kural ilke ve standartlara uygun davranmaya bırakmaya başlamıştır. Bu noktada da temel amaç evrensel liberal ilkeler ya da standartlar ışığında kamu yöneticilerinin uyması gereken doğru davranış biçimlerini tanımlayarak kendi çıkarını ençoklaştırmaya eğilimli kamu görevlilerini kontrol altına almaktır. Zira piyasanın iyi işlemesi minimum devlet müdahalesi ile bencil kamu görevlilerinin kontrolünü gerekli kılmakta ve bu noktada yararlanılan unsurların başında da kamu yönetimi etiği

gelmektedir. Bu anlayış bizi özellikle 1990'lı yıllar sonrası daha da ön plana çıkan ve önem arz eden küresel/evrensel kamu yönetimi etiği kavramı ya da sistemine getirmektedir. Bu anlamda klasik liberalizmden temellenen ve neo-liberalizm ile daha da önem kazanan küresel/evrensel kamu yönetimi etiği kavramı ve bu kavramın önem kazanmaya başlamasının altında yatan unsurlar, kuramlar, nedenler ve aktörler çalışmanın izleyen bölümünde ayrıntılı olarak irdelenmekte ve "kamu etiği" kavramına yüklenen ideolojik nitelik daha açık bir şekilde görülmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM:

KÜRESEL/EVRENSEL KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN YÜKSELİŞİ

Önceki bölümde de vurgulandığı üzere günümüzde kamu yönetimi etiği oldukça yaygın bir çalışma alanı haline gelmiş ve disiplin içerisinde sorun olarak addedilen yolsuzluk ve yozlaşmaların önüne geçilmesi noktasında bir çözüm yolu olarak görülmeye başlanmıştır. Antik Yunan'dan günümüze doğru felsefi ve ideolojik temelleri çizilen kamu yönetimi etiği özellikle aydınlanma düşüncesi ve liberal teori ile birlikte modern dönemin önemli unsurlarından biri haline dönüşmüştür. Bu anlamda etiğin insan doğasına ve onun kültürel özelliklerine bağlı kalarak evrensel, genel geçer değerler üretebileceği görüşü genel olarak kabul edilmiş ve bunun kamu yönetimi alanına yansıması da evrensel etik ilke, standart ve kodların oluşturularak kamu yöneticilerinin bunlara uygun davranmalarının sağlanmaya çalışılması şeklinde kendisini göstermiştir.

20. Yüzyılın ortalarına kadar egemen olan geleneksel kamu yönetimi anlayışına paralel olarak kamu görevlilerinin etik davranmaları yasalar ve idari kurallar çerçevesinde sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak 20. Yüzyılın ortalarından itibaren kamu yönetimi disiplininde yaşanan paradigma değişimleri ile egemen olmaya başlayan ideolojik yaklaşımların da etkisiyle söz konusu yasa ve kurallara ek olarak etik standartların oluşturulması söz konusu olmuştur. Günümüzde gelinen nokta Liberal ideoloji temelinde Kantçı evrensel etik standartlar ışığında kamu yönetimi etiğinin şekillenmesidir. Küreselleşme süreciyle birlikte ulus devletler

arasındaki sınırların giderek muğlâklaşması bu durumu daha da kolaylaştırmış; son tahlilde küresel/evrensel etik ilkelerin kamu yönetimi disiplininde egemen olması söz konusu olmuştur. Ancak küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin ne kadar işler olacağı ya da disipline umulan faydayı sağlayıp sağlamayacağı pek de fazla sorgulanmamıştır. Aslında küresel/evrensel kamu yönetimi etiği incelenirken bu sorgulamanın yapılması çizilen ideal görüntünün arkasını görme noktasında oldukça yol gösterici olmaktadır. Bu bağlamda, çalışmanın bu bölümünde küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin önem kazanması ve gelişimi ile onu besleyen ideolojik ve kuramsal kaynaklar ayrıntılı olarak incelenmektedir.

2.1.Yasalarla Düzenlenen Etik'ten "Yasa Görünümünde Etik[7]"e Geçiş

Ortaçağın sonunda hâkim durumda bulunan, Hıristiyan öğretiyle klasik Yunan bilimi ve felsefesinin bir sentezi olarak tanımlanabilecek dünya görüşü, aydınlanma düşüncesi ve aklın ön plana çıkarılması ile birlikte çözülmeye başlamıştır. 16. Yüzyıldan itibaren filozoflar, ahlakçılar ve siyaset düşünürleri, doğaya ilişkin bilgiler, ahlaki inançlar ve siyasi düzen için daha sağlam, daha rasyonel temeller bulma arayışı içine girerek, insanların geleneksel inançlarla dini otoriteden şüphe etmesi sürecini başlatmışlardır. Bu aynı zamanda modernitenin en temel unsurlarından biri olan modern devletin de ortaya çıkması sağlayan bir gelişmeyi beraberinde getirmiştir. Böylece ilk kez modern anlamda devletler ve politik alan yaratılarak, hem yasalar ve hem de karar alma dini inancın ve geleneksel

[7] "Yasa Görünümünde Etik" Zygmunt Bauman'ın modern dönemde etiğin kendi öz anlamını kaybederek dönüştüğü kural ve kod temelli anlayışı ifade etmek için kullandığı bir ifade olmaktadır. (Ayrıntılı bilgi için bakınız: Bauman, 1997 ve 1998). Bu anlamda geleneksel kamu yönetimi etiğinden yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya koyduğu etik anlayışına geçiş yasalar tarafından düzenlenmiş etik anlayışından, bu anlayış yanında yükselen yasa görünümüne bürünmüş etik anlayışına geçiş olarak tanımlanabilir.

inanışların sınırlandırmalarından kurtarılmıştır. Bu çerçeve içerisinde de modernitenin entelektüel boyutunu ve ideallerini aydınlanma düşüncesi oluşturmuş, ekonomik yapısını da kapitalizm meydana getirmiştir (West, 2005: 27-29).

Modern demokrasiler olarak adlandırdığımız günümüz devlet biçimleri de bir çeşit "standart kurallar bütünü" olmakta ve gücünü de bu kuralların herkese eşit uzaklıkta bulunmasından almaktadır. Böylece, herkesin bu demokratik hayatın standart yasal kurallarına uygun olarak hareket etmesinin "genel çıkar"ın sağlanmasına hizmet edeceğine inanılmaktadır. Dolayısıyla, insan aklının da üzerinde, insanlar eliyle yaratılan ancak yaratıldığı anda tüm insanları bağlayan, değiştirilmesi zor bir kurallar bütünü ile toplumsal yaşamın ve devlet yönetiminin düzenlenmesi söz konusudur. Modern dönem bir standardizasyon süreci olmakta, modern yönetim iktidarın standartlaştırılması ve kurallara bağlanması üzerinden yükselmektedir. Bu bağlamda, modern kapitalizmin örgütlenmesi de bu kurallara bağlanmış gerçeklik üzerinden şekillenmektedir (Dikmen, 2011: 30-31). Max Weber, Woodrow Wilson ve Frederick Taylor'ın yazdıkları ve uyguladıkları ile somutluk kazanan bu kapitalist örgütlenme sürecinde ise "yasallık" ile başlayan nesnelleştirme ve standardizasyon hareketi daha somut ve teknik bir üst boyuta taşınmıştır. 1950'li yıllara kadar "yasallık" temelinde yönetimin siyasetten ayrılması ve onun teknik bir konu olarak ele alınması egemen anlayış olarak görülmüştür.

Modern dönemin "büyük anlatıları"ndan toplumu ve devleti ön plana çıkaranlar bireyi neredeyse tamamen bastırarak, toplum ve devlet açısından bir araç haline getirmiş, bireysel özgürlük vaat edenler ise bireyi yalnızlaştırmış, kapitalizmin gereksindiği araçsal mantık ise onu nesneleştirmiştir. Bu "büyük anlatılar" ahlak konusunu da içererek evrensel ahlak ilkeleri oluşturma gayretini de ön plana

çıkarmışlardır. Bu evrensel ve temel etik arayışında yasa koyucuların ve felsefecilerin evrensellik anlayışları birbirini tamamlamıştır. Yasa koyuculara göre evrensellik yasaların her alanda hâkim olması, felsefecilere göre ise etik kuralların bir özelliğidir. Dolayısıyla bu durum her insanı yalnızca insan olduğu için etik kuralların doğruluğunu tanımaya ve zorunlu görmeye sevk eden bir özelliktir. Yasa koyucuların zora dayalı tek biçimlileştirme uygulamaları felsefecilere kendi modellerini üzerine inşa edecekleri bir zemin sağlamış, felsefecilerin başarıları ise kurulan devlet-tebaa ilişkisini meşrulaştırmıştır (Bauman, 1998: 18).

Kantçı evrensel etik anlayışı ve Weber'in araçsal aklı ile bürokrasiye bakışı modern dönemin etik anlayışını büyük oranda şekillendirmiştir. Böylece etik, yasaların düzenlediği davranış kuralları ile şekillenirken günümüzde özellikle geleneksel kamu yönetimi modeli ve Weberyan bürokrasi modelinin yaşadığı etik açmazlar, modern etiğin yasaların dışında, yasa görünümünde evrensel ilkeler ile yeniden düzenlenmesini beraberinde getirmiştir. Modern kapitalist devletin yönetim aygıtı olan kamu yönetiminin etik sistemi de gelinen son noktada küresel/evrensel ilkeler çerçevesinde şekillenmektedir.

Modernite eleştirisinde Weber'den oldukça beslenen Bauman (1997, 1998, 2001) moderniteyi akılcılığa ve daha spesifik olarak Weber'in tanımladığı biçimiyle araçsal akla indirgemektedir. Modern öznenin sahip olduğu ana özelliklerinden birisi olarak tanımlanan araçsal akıl; yan etkisi, maliyeti ne olursa olsun amaçların gerçekleştirilmesinde etkinliği ve üretkenliği ön planda tutmaktadır. Bu anlamda modernite bir akılcılık, kesinlik, düzen ve tek biçimcilik arayışıdır. "Geleneklere ve duygulara karşı aklın, belirsizliğe karşı kesinliğin çeşitliliğe karşı tek biçimliliğin, kaosa karşı düzenin bir savaşıdır" (Bauman, 1997: 270). Ancak günümüzde, belli bir

amaca ulaşmak için uygun araçların seçilmesini rasyonel olarak tanımlayan ve hedefi etkinlik olan araçsal akıl ve bürokrasi modern dönemlerde yaşanan sorunların oluşumunda en önemli etken olarak görülmeye başlanmıştır. Weberyan bürokrasi, kapitalizmi ve bürokrasiyi modern uygarlığın belirleyici özelliği olarak tanımlamaktadır. Araçsal aklı temsil eden bürokrasi, ve bu arada kapitalizm, toplumu sadece belirlenmiş amaçlar için etkin araçların seçimiyle ilgilenen formel akıl anlamında rasyonalize etmektedir. Araçsal akıl, piyasada üretimin kapitalist örgütlenişinde cisimleşir ve hemen hemen tüm diğer insan faaliyetlerini ve ilişkilerini etkiler (Poole, 1993: 95). İnsanların eylemlerinin verimlilik, fayda ve maliyet açısından karşılaştırılması araçsal akıl ile gerçekleştirilebilineceğinden egemen söylem olan kapitalizmin tek dayanağı, araçsal akıldır. Bu bağlamda, toplumda kapitalist kurum ve pratiklerin sağlamca yer etmesi sağlanınca ve toplum nesnel bir şekilde rasyonelleştirilince kapitalist bireyin buna uymaktan başka bir çaresi kalmamaktadır (Poole, 1993: 61). Bu anlayışla insanlar ahlakileşmeyi veya kâmilleşmeyi düşünmeden verimli olarak çalışmaya devam etmektedirler. Dolayısıyla da, araçsal akıl ve ona dayanan bürokratik örgütlenme biçimi, eylemi ahlaksal değerlerle değil de, teknik değerlerle ölçülebilir hale getirmiştir (West, 2005: 93, Bayram, 2005: 45-47).

Daha da önemlisi, kapitalizmin gelişimine paralel şekilde bürokratikleşme, toplumsal bir nitelik kazanmıştır. Din ya da vicdan kaynaklı ahlakın yerini, bürokratik örgütlerdeki işlerlik almıştır. Bu davranış tipi öncelikle devletle uygulamaya konduğu için de modern meşru düzenin dayanağı olan soyut ve yasal normların yayılmasını hızlandırmıştır (Giddens, 2000a: 51). Weber'in ideal tipini çizdiği çağdaş bürokratik yapılar kapitalistleşmenin ve endüstrileşmenin

sonuçlarından bir tanesidir ve kamu yönetimleri de büyük oranda bu yasal-ussal bürokratik örgütlenme modeline dayalı olarak örgütlenmişlerdir. Bu modelde kamu görevlilerinin uyması gereken kurallar mümkün olduğunca açık bir şekilde oluşturulmuş, "gayrişahsilik", "tarafsızlık" ve "sadakat" gibi ilkeler çerçevesinde kamu çalışanlarının ahlaklı davranmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda da ilişkilerin kişisel olmaktan çıkarılıp yazılı kurallara bağlanması, işe girişte liyakatin temel alınması, kuralların ve kanunların herkese eşit olarak uygulanması gibi ilkelerle de bu durum desteklenmiştir. Bürokrasi her türlü kişisel etkiden uzak herkese aynı mesafede bir üst soyutlama düzeyidir ve modern bürokrasinin işleyiş kuralları yasalar ve yönetsel yönetmeliklerce düzenlenmiş belirli bir resmi yetki alanı çerçevesinde geçerlilik kazanmaktadır (Weber, 1996: 290-294). Dolayısıyla, bireylerin bürokratik ilişkilerde kurallar ve kanunlar çerçevesinde algılanması mantığı söz konusudur. Birey belirli bir işlevinden ya da üstlenmiş olduğu rolünden ötürü belirli tüzük ve yönetmelikler doğrultusunda değerlendirilir ve bunlara uygun hareket etmesi beklenir (Alkan, 1993: 117). Gerçekten de, kamu yönetimi etiğinin gittikçe önem kazanmaya başladığı dönemler öncesinde kamu personelinden beklenen verimliliğe ilişkin konulara odaklanmaları ve herhangi bir konuda takdir yetkisi kullanmayıp kurallara uygun hareket etmeleri olmuştur. Sonuç olarak, bu anlayışta etiğe uygun hareket eden kamu yöneticisi de, yasamanın iradesine ve hiyerarşik olarak üstlerinin emirlerine uygun bir şekilde mümkün olduğunca hızlı ve verimli hareket eden kişi olarak ifade edilebilir (Martinez, 2009: 2).

Weberyan bürokrasi aslında araçsal aklın kurumsallaşmış bir biçimi olduğu için doğal olarak eylemi ahlaki hesaplardan soyutlama becerisine de sahiptir. Bürokrasi eylem ile ahlaki değerler arasındaki kopuşu sağlarken; öncelikle eylemi

ahlaki açıdan ilgisiz hale getirmekte ve onu doğru yanlış gibi değer yargılarıyla değerlendirilebilir olmaktan çıkarmaktadır. Görevsel iş bölümü ile eylemi, hiçbir kişinin tek başına sorumluluğu üstlenemeyeceği biçimde çalışanlar arasında parçalayarak, hiç kimsenin o eylemden tek başına ve nihai olarak sorumlu olduğunun ileri sürülemeyeceği bir hale getirmektedir. Böylece, ufak parçalara bölünmüş olan eylemin her bir parçası sonuç üzerinde tek başına etkili olamayacak kadar küçülür. Dolayısıyla, o parçayı yerine getiren kişi kendisini olayın sonuçlarından sorumlu görmemektedir. İkinci olarak, bürokrasi ahlaki sorumluluğun yerine teknik sorumluluğu koymakta ve bu şekilde amacı teknik başarıyı yakalamak, işi iyi yapmakla sınırlamaktadır ki; bu durum da standardizasyonu beraberinde getirerek eylemi ahlaktan soyutlamaktadır (Kodal, 2003: 8-9). Dolayısıyla, bürokrasinin yaratılmasıyla beraber geleneksel simgelerin etkisi sarsılmıştır. Bürokrasinin büyümesi insanları, modern toplumsal ve ekonomik düzenin idaresinin dayanağı olan uzmanlaşmış, gayri şahsi işbölümüne, bürokrasinin "demir kafesi"ne hapsetmiştir. Ussallığın zaferi olan bürokratik örgütlenme kapsamında; düzen, hesaplanabilir kararlar, düzenli işlemler; sorumlu, nesnel, nitelikli yetkililer bulunmakta ve bu yöndeki teknikler; standartlaşma, mekanik davranış ve tek biçimlilik üzerinden yükselmektedir (Bayram, 2005: 47-48).

Weber'in yasal-ussal bürokrasi modeli, kamu görevlilerinin dürüst bir şekilde kural ve kanunlara uygun davranacakları konusunda bir ön kabule dayanmaktadır. Bu durum Weber'in "biçimsel rasyonalite" olarak adlandırdığı ilke ile yakından ilgilidir. Bu bağlamda hukuk ile ilintilendirilen biçimsel rasyonalite; kapitalist piyasanın araçsal rasyonelleşmesine benzer bir biçimde, bürokrasi kurumlarına tabi olanlar açısından bu kurumlara uygun rasyonel davranış tarzları doğurmaktadır.

Öncelikli varoluş biçimi kurumsal olan bu biçimsel rasyonalite ya da hukuki akıl[8] piyasaya uygun hakları ve ödevleri açıklama ve haklılaştırmanın en makul yolunu sağlamaktadır. Bu yol piyasayı ve dolayısıyla kapitalizmi desteklemenin yoludur. Dolayısıyla, bürokratik yapılara tabi olan bireylerin bu amaca uygun güdülenmelerinde ve davranışlarında hukuki rasyonalite önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (Poole, 1993: 62-64).

Hukuksal rasyonalite çerçevesinde bürokratlar düzene itaat etmek için eğitilmişlerdir ve bu noktada gerektiğinde kendi değerlerini ihmal edeceklerdir. Dolayısıyla bürokratın başarısı, onun uzmanlığına, disiplinine, itaat ve tarafsızlığı ile ihtiras eksikliğine bağlıdır. Çalışanlar, "gayri şahsi" davranarak kişisel görüş ve değerlerini dikkate almayacaklar, yasaları ve kamu politikalarını, kişisel olarak onlarla aynı fikirde olmasalar da, biçimsel süreçlere, objektif kriterlere ve yasalara uygun şekilde "tarafsız" olarak yerine getireceklerdir. Yine kamu görevlileri, "sadakat" ilkesi gereğince, çalıştığı kuruma içten bir bağlılıkla hizmet edecek, bu bağlamda, kurumun amaçlarını kendi amaçlarının üzerinde tutacaktır (Şen, 2011: 1). Bu durumda, davranışları yasalar ve kurallar çerçevesinde belirlenen kamu görevlilerinin etik dışı davranmaları da söz konusu olmayacaktır. Bu çerçeve içinde de etik yasalar tarafından düzenlenmiş, kamu görevlileri de bu yasalara uygun olarak davranarak etik davranmış olmaktadırlar. Ancak özellikle 1950'lerden itibaren bu anlayış etik açıdan değerlendirildiğinde kimi etik açmazlara sahip olduğu saptanmış ve özellikle verimlilik odaklı, hiyerarşik emir-komuta zinciri içerisinde kamu görevlilerinin yasalara uygun hareket etmeleri anlayışıyla biçim alan geleneksel kamu yönetimi etiği ciddi olarak eleştirilmeye başlanmıştır.

[8] Weber'in "biçimsel rasyonalite" ilkesini "hukuki akıl" ya da "hukuki rasyonalite" olarak adlandıran düşünür Ross Poole (1993) olmaktadır.

Öncelikle, bürokrasiyi oluşturan temel değerlerden biri olan insanın gayri şahsi davranması gerektiği kabulü ciddi olarak eleştirilmiştir. İnsanın insan olmasından kaynaklı duygu, değer ve inanışlarının davranışlarının biçimlenmesindeki rollerini göz ardı etmek mümkün değildir. Ancak bu anlayışta bürokrasi ne kadar insanlıktan uzaklaşırsa o kadar kusursuzlaşacak ve resmi işlerden söz konusu duygu, değer, tutum vb. ne kadar dışlanırsa o kadar etkili olacaktır (Weber, 1996: 310). Dolayısıyla, bu anlayış kamu görevlilerinden işlerini yürütürken, kendi görüşlerini ve ahlaki değer yargılarını bir kenara bırakmalarını istemekte; bir anlamda "tarafsızlık" kavramını bir etik değer olarak ortaya koymaktadır. Ayrıca bu durum kamu görevlisinin karakter özelliklerini ihmal etmekte, sadece kişinin çalıştığı kadroyla ilgili teknik niteliklerine önem vermektedir. Katı hiyerarşik sorumlulukta ısrarlı olmak bir yandan düzenli ve kurallara bağlı kamu görevliliğini geliştirebilirken diğer yandan da kişisel çıkar, makam ve ün kazanma gibi duyguları ortaya çıkarabilecektir (Şen, 2011: 1).

Eleştirilen bir diğer nokta ise gizlilik ve resmi sır kavramıdır. Kamu görevlilerinin, kendilerini dış çevrenin eleştirilerinden korumak amacıyla, eylem ve işlemlerini gizlilik esasına göre yürütmektedirler. Bu durumun da bir yandan yolsuzlukların ortaya çıkmasını engellemekte, diğer yandan artmasına zemin hazırladığı savunulmaktadır. Ayrıca, kamu görevlilerinin takdir yetkisi kullanmaları ve kimi zaman çıkar çatışmaları içinde kalmaları durumunda yaşayacakları ikilemlerin bu anlayışta dikkate alınmaması da eleştirilen unsurlardan biridir (Şen, 2011: 1-2).

Söz konusu eleştiriler çerçevesinde "yasalarla düzenlenen etik"in yetersiz olduğunun anlaşılması evrensel bir etik anlayışının oluşturulması çabasını ortadan

kaldırmamıştır. Modernitenin evrenselleştirme çabası; modern yaşamın kapsamındaki bireyselleşmenin beraberinde etik çoğullaşmayı getirdiğini ve bu çoğulluğun, ekonomiden siyasete, toplumsal yaşamdan zihniyete kadar çeşitli alanlarda kriz olarak tezahür ettiği noktasından hareket etmektedir. Bu bağlamda izlenen yol, sözü edilen bu çoğulluğun azaltılarak, farklı ve yerel ahlak türlerinin aşılması ile ahlaka tek ve evrensel bir zemin bulunmaya çalışılması olmuştur. Politik pratikte ahlaki meselelere zora dayalı normatif düzenlemeyle yanıt vermek; teoride ise felsefi olarak mutlak, evrensel ve temel olanın aranması yasa kisvesine bürünmüş etiğin temelini oluşturmuştur (Bauman, 1998: 11-12). Dolayısıyla, önceleri yasalara uygun hareket etmenin ve bu bağlamda yasal mevzuat çerçevesinde gayri şahsi davranmanın etik sayılması yerini bunlara ek olarak oluşturulan evrensel etik standart, ilke ya da kodlara uygun davranışa bırakmıştır. Bauman'ın (1998) ifadesiyle, "yasa kisvesine bürünmüş ya da yasa görünümünde etik" ile neyin ahlaki olduğu tanımlanmaya çalışılmakta, sözü edilen etik standart, ilke ya da kodlar mümkün olduğunca çoğaltılarak küresel/evrensel bir boyuta taşınmaktadır. Bu çerçeve içinde de modernitenin diğer alanlarında olduğu gibi kamu yönetiminde de, kamu yöneticilerinin onlara bakarak kendilerine uygun ahlaki davranışın ne olduğunu belirleyebilecekleri evrensel ahlaki kural, ilke ya da standartlar oluşturulması ile bunların geliştirilip, gözetilebileceği kurumların var edilmesi temel hedef haline dönüşmüştür.

Son yıllarda kamu yönetiminde ortaya çıkabilecek farklı etik dışı faaliyet ve uygulamaları mümkün olduğunca ayrıntılı bir şekilde tanımlayıp, yaptırımlar öngörerek katı yasal düzenlemelerle etik ihlalleri önlemeyi amaçlayan kural temelli ya da "yasalar tarafından düzenlenen" etiğin etik dışı faaliyetleri önlemede tek başına

yeterli olduğu anlayışı terk edilmeye başlamıştır. Bu anlayışın yerini kamu görevlilerinin her şeyden önce kendilerine karşı sorumlu olmalarını benimseyen, siyasetçilerin ve bürokratların kamu politikalarının oluşumunda ve uygulanmalarında beraberce hareket ettiği, daha açık, daha şeffaf, daha hesapverebilir bir yönetim anlayışına bırakmakta olduğu vurgulanmaktadır. Bu yeni etik anlayışı, evrensel etik ilke, standart ya da kodların oluşturulmasını ve bunların rehberliğinde hareket edilmesini destekleyen, denetleyen ve gözeten ulusal ve uluslararası kuruluşların varlığını temel almaktadır. Ahlakın evrenselleştirilmesi ise doğrudan bu kural, standart ve prensiplerin varlığı ile ilgilidir. Bunlar devreye girdiğinde de ahlaki itki devreden çıkmaktadır. Ortada ahlak yerine "etik akıl yürütme" yani etiğin ahlaki itkinin değil yasanın suretinde şekillenmesi ve akıl yürütme yoluyla ilerlemesi kalmaktadır (Bauman, 1993: 61). Böylece, etik yasanın görünümüne bürünerek tüm insanlar gibi kamu yöneticilerinin kişisel ahlaki sorumluluklarının yerine sadece dışsal bir denetimi gerçekleştiren kural, standart ya da ilkeler koymaktadır. Bu anlayış da, insani değer ve ideallerin çoğulluğunu bir tehdit olarak algılarken; ahlaki yargıların muğlaklığını ise düzeltilmesi ya da ortadan kaldırılması gerekli bir durum olarak görmektedir.

Bu durum hukuk-etik ilişkisi bakımından da bazı sıkıntıları barındırmaktadır. Oluşturulan etik standart ilke ya da kodlar ile bunların uygulanmasını gözeten kurumlar büyük oranda iyi seçim yapma konusunda bireye güvenilemeyeceği noktasından hareket etmektedirler. Bu anlayışta, kendi haline bırakılan bireylerin yanlış tercihler yaparak, doğru yoldan sapma ve kötülüğe meyletme eğiliminde oldukları düşünülmektedir. Bireye yöneltilen bu yaklaşım, bireysel özgürlüğün ahlaki açıdan olumlu sonuç verebilmesi için bu özgürlüğün dışarıdan belirlenen

kurallarla sınırlanması gereğine olan inanışı beraberinde getirmiştir. Bu durum ise nihayetinde neyin iyi ve doğru olduğunun kararını toplumsal olarak onaylanan kurumlara devrederek onlara itaat edilmesi sonucunu doğurmuştur. Bauman'ın deyişiyle (1998: 42) bu, ahlakın yerine yasayı koymak olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla, evrensel olduğu iddia edilen etik ilke ve kodlar da bir anlamda yasa görünümüne bürünerek ahlakın yerine yasayı koymaya hizmet etmektedirler.

Görüldüğü üzere, günümüz kamu yönetimi etiği ile yapılmaya çalışılan da budur. Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümle birlikte geleneksel kamu yönetimi ilkelerinin yetersizliği ilan edilince yalnızca yasalara uymaya dayalı etik anlayışının yanında evrensel etik ilke ve kodlara uymaya dayalı bir etik anlayışı da yükselmiştir. Elbette, bu yükselişe kaynaklık eden bazı ideolojik ve kuramsal kaynaklar söz konusudur. Günümüzde küresel/evrensel kamu yönetimi etiği olarak adlandırabileceğimiz etik anlayışı felsefi ve ideolojik temellerinin üzerine bu kaynakları da ekleyerek bugünkü popüler haline gelmiş ve disiplin içerisinde son dönemde üzerinde en fazla çalışma yapılan konular arasında yerini almıştır. Bu bağlamda izleyen kısımlarda küresel/evrensel kamu yönetimi etiğine temel oluşturan kaynaklar ayrıntılı olarak incelenmektedir.

2.2.Küresel/Evrensel Kamu Yönetimi Etiğinin İdeolojik Kaynakları: Neo-liberalizm ve Küreselleşme

1970'lerden itibaren geleneksel kamu yönetimi anlayışına yöneltilen eleştiriler ve bu anlayışın yaşanan ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunlara çözüm bulmada yetersiz kaldığı vurgusu kamu yönetimi alanında yeni arayışların ve yaklaşımların ortaya çıkmasına neden olmuş ve kamu yönetimi bu tarihlerden

itibaren bir dönüşüm süreci içerisine girmiştir. Bu süreçte, hem kuramsal hem de pratik olarak 20. yüzyılın ortalarına kadar pek çok Batı ülkesinde geniş çapta değişmeksizin varlığını sürdüren; katı, bürokratik ve aşırı merkeziyetçi olarak ifade edilen geleneksel kamu yönetimi anlayışı ciddi bir değişim ve dönüşüme maruz kalmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ön plana çıkan sosyal refah devleti projesi 1970'li yıllarda kapitalizmin yaşadığı bunalım ile birlikte ciddi anlamda sorgulanır olmuş bu durum da neo-liberalizmin yükselişini beraberinde getirmiştir. Böylece, gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesci ekonomik politikalar ve refah devleti anlayışı, azgelişmiş ülkelerde ise ulusal kalkınmaya yönelik devlet politikaları ve bunları uygulayan kurumlar yavaş yavaş ortadan kaldırılmaya başlanmıştır. 1973 ve 1978 yıllarında ortaya çıkan petrol krizlerinin de etkisiyle birlikte kapitalizmin içinde bulunduğu krizin uygulanan politikalarla aşılamayacağı anlaşılmış, ekonomik yapılanmada yaşanan sıkıntılı ortam, çeşitli eleştirilerin yüksek sesle dile getirilmesine de olanak tanımıştır. Bu eleştirilerden hareketle, sosyal devlet harcamalarında kısıntıyla başlayan süreç, sosyal devlet modelinin tasfiye edilmesi çabaları ile devam etmiştir. Tam da bu noktada ihtiyaca cevap veren yaklaşım neo-liberalizm olmuş ve tasfiye sürecinin ideolojik aktörü olarak karşımıza çıkmıştır.

Tarihsel süreç içerisinde gelişim gösteren liberal düşünce, kendini koşullara bağlı olarak dönüştürebilme becerisini göstermiş ve belli ölçüde yapısal değişimlere uğramıştır. Bu süreç içerisinde kendini yenileyen ve belli ölçüde dönüştüren liberal düşünce, başlı başına tüm savunularını değiştirmemiş ve dün söylediğini bugün inkâr eden bir yapıya ulaşmamıştır. Temel unsurlarını oluşturan bazı özelliklerini korumuş ve dönüşümlerini bu temel unsurlara bağlı kalarak sağlamıştır. Dolayısıyla bu

anlamda neo-liberalizm de liberal düşüncenin kendini dönüştürme sürecinin bir ürünüdür.

Neo-liberalizm, en genel ifade ile Adam Smith ve David Ricardo'nun klâsik liberal teorilerinin küreselleşme çağına uyarlanmış hali olarak tanımlanabilir. Friedrich Hayek, Milton Friedman, Ludwig von Mises gibi isimlerin en önemli temsilcileri olduğu yaklaşım temelde, sermaye birikiminin önündeki her çeşit engelin ortadan kaldırılması için ülke ekonomilerinin dünya piyasası ile finansal ve ticari serbestleşme temelinde yeni bir eklemlenme sürecine girmesini ve ülkelerin hukuki ve siyasi yapılarının bu unsurlara uygun olarak yeniden yapılandırılmasını hedeflemektedir (Bedirhanoğlu, 2010: 44). Bu anlamda yaşanan sorunlara ilişkin çözümün yeniden piyasa düzeneğine dönüşle mümkün olabileceğini öngören ideoloji; sosyal nitelikli devlet harcamalarının kısıldığı, devletin ekonomideki yeri ve rolünün değiştiği, ekonomik anlamda devletin küçültüldüğü, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştığı bir model önermektedir. Neo-liberal politikalar, ekonomide devlet müdahaleciliğine karşı bir tepki olarak ortaya atılmışlardır. Yapısal politikalarla ulaşılmaya çalışılan temel amaç, "demokratikleşme" kavramı, bunu sağlayacak üç temel süreç ise "küreselleşme", "özelleştirme" ve "yerelleşme"dir (Ayman Güler, 2005a: 7). Bu çerçevede, küreselleşme ulus-devletin ortadan kalkışı; özelleştirme devletin sınırlandırılması, yerelleşme ise ulus-devlete gerek kalmayan bir ortamda bireyin kendi kendini yönetimi, bir yandan da küçük birimlerde "ortaklaşacılık" kültürünün gelişmesi anlamına gelmektedir. Sonuçta bunların hepsinin birlikte özgürleşmeyi ve demokratikleşmeyi gerçekleştireceğine inanılmaktadır (Ayman Güler, 2005a: 26). Bu bağlamda uygulamaya konan neo-

liberal politikalar, kamu yönetimi disiplini ve disiplin içerisindeki etik sistemi gibi sistemler üzerinde önemli etkilere sahip olmuşlardır.

Bünyesinde hem liberal hem de muhafazakar öğeleri taşıyan neo-liberalizm yeni sağ ideoloji ile uyumlu olmaktadır. Yeni sağın söylemi, neo-liberallerin sınırlı devlet, pazar ekonomisi, ekonomik verimlilik, birey özgürlüğü talepleri ile neo-muhafazakarların otorite ve geleneklere dayalı kanun ve düzen anlayışının özgün bir biçimde birbirine eklemlendiği karmaşık bir yapıyı arz etmektedir. Bu anlamda yeni sağ da refah devleti gibi ekonomi merkezli bir siyasi yapı öngörmektedir. Ancak bu düşüncede ekonomi, kamunun toplumsal fayda adına düzenleyebileceği bir alan olmaktan çıkmıştır. Artık esas özne piyasa olmuştur (Özkazanç, 1997: 32).

1980'lerin başında, Thatcher ve Reagan'ın seçim zaferiyle gündeme yerleşen yeni sağ politikalar, bir tür liberalizm-muhafazakarlık sentezi olarak döneme damgasını vurmuştur. O dönemde ekonomi politikayla uyumlu şekilde Thatcher'ın önerdiği yeni siyasal ahlâk, siyasal boyutu tamamen ortadan kaldıracak biçimde fakirliğin ve işsizliğin bireylerin sorumsuzluğundan kaynaklandığını ve bu bireysel konumdan dolayı kişilerin utanç duyması gerektiğini ileri sürmüştür. Thatcher'a göre; gerçekçi siyasetin belirli bir düzen içinde sürdürülmesinin iki temel ahlâki koşulu vardır. Birincisi, ülke çıkarları için önce bir kötüye gidiş döneminin yaşanması gerekmektedir. İkincisi, yine ülke çıkarları için önerilen serbest piyasa mekanizması ve özelleştirme politikalarından başka seçenek yoktur. Klasik liberal düşünceden yola çıkarak Thatcher'ın siyasal ahlâkı çerçevesinde dünyaya yayılan neo-liberal, otoriter, popülist siyasetler ve piyasa ekonomisi ile gelen ahlak toplumun tüm kesimine egemen olmaya başlamış; gerek ekonomi politika, gerekse siyasal ahlak anlayışı açısından bireycilik ve özelleştirme ön plana çıkar hale gelmiştir

(Helvacıoğlu, 2002: 44-49). Ahlak konusu ile birlikte yolsuzluk sorununu da ele alan yeni-sağ yaklaşımı, yolsuzluk sorununun ortaya çıkış nedeni olarak temelde devlet iktidarı aracılığıyla yaratılan rant olanaklarının paylaşılması sorunsalını göstermektedir. Bu anlamda yolsuzlukla mücadele konusunda, özelleştirme, ticari ve mali serbestleştirme ve yeniden düzenlemeler yoluyla devletin daha şeffaf, denetlenebilir ve verimli bir şekilde çalışan bir kurum haline getirilmesinin oldukça önemli olduğunun altını çizmektedir (Bedirhanoğlu, 2006a: 190-194).

Yeni-sağ yaklaşıma paralel şekilde neo-liberal ideolojinin etik anlayışı, liberallerin kendi öz çıkarlarının peşinden koşan bireyler tarafından şekillenen piyasa ahlakını aynen kabul ederek onu daha bir üst boyuta taşımıştır. Esasen neo-liberal düşünce herkesin kendi en iyisine bakması durumunda, otomatik olarak, pazarın görünmez eliyle kamunun iyiliğinin de gözetilmiş olacağına vurgu yapmaktadır (Thiel, 1997: 44-45). Özellikle devletin ekonomik ya da toplumsal bir sorunu çözmeye yönelik her türlü müdahalesine kesin bir dille karşı çıkan neo-liberaller aynı anda birden fazla üstün etik ölçüt ile hareket etmekte ve bir sorundan diğerine geçerken ölçütler arasında açık bir hiyerarşi kurmaksızın ölçüt değiştirmektedirler. Kimi zaman yararcı etik anlayışla hareket ederlerken kimi zaman da adalet ya da özgürlüğü nihai etik ölçüt olarak kabul ettikleri görülmektedir. Bu bağlamda, çözümlerinin gerekçeleri de sorunun niteliğine göre değişmektedir (Vergara, 2006: 167).

Yine neo-liberaller, genel olarak ekonomik ya da toplumsal bir sorunu çözmek için devlet tarafından alınan her önlemin yararlı olmaktan çok zararlı sonuçlar yarattığına inanmaktadırlar. Dolayısıyla, bir takım devlet müdahalelerini ya da denetleme önlemlerini kabul etmeye karşı çıkmaları, ekonominin ve de toplumun

kendiliğinden işleyişine dair edindikleri uyum fikrinin doğal sonucudur. Bu bağlamda, doğal hukuk anlayışı içinde devletin yerine getirmesi gereken temel görevler olarak sayılan adalet ve hayırseverlik görevlerinden hayırseverlik görevi neo-liberaller tarafından kabul edilmemektedir. Dolayısıyla, yoksullara yardım, parasız eğitim, yol ve benzeri altyapı hizmetlerinin devlet tarafından gerçekleştirilmesi gibi uygulamalar sadece yararsız değil aynı zamanda zararlı olarak görülmektedir (Vergara, 2006: 175-182). Bu çerçevede sosyal devlet anlayışının hem maliyet sorunu ile muhasebe boyutunda hem de ahlaki boyutta birçok sıkıntıya neden olduğu savunulmaktadır.

Neo-liberallere göre, kamusal faaliyetin en olumsuz etkileri üretebileceği yer ahlaki zemindir. Bürokratik devlet, sivil toplumun erdemlerini, dürüstlüğünü, düzgün çalışma duygusunu, kişisel çabayı, adabı muaşereti, vatanseverliği yok etmektedir. Bu anlamda devlet, kişisel ahlakın temellerini dinamitlemektedir. Korumacı ve yeniden dağıtımcı politikalarla çoğunluğun iyiliğini sağlamak kaçınılmaz olarak onları mutsuzluğa sürüklemiştir. Sosyal güvenlik sistemleri ve devlet yardımları ile risklerin üzerinin çok cömertçe örtülmesiyle gerçekleşen destekleme politikası, insanları çaba sarf etmekten ve ahlaklı davranmaktan vazgeçirmiş, bu anlamda devlet getirdiği çözümleriyle çözdüğünden daha fazla sorun yaratır hale gelmiştir. (Dardot ve Laval, 2012: 263-264).

Neo-liberaller, zenginleşme kavramını en yüksek değerlerden biri olarak görmektedirler. Toplumda bu değerin ön plana çıkması, emekçilerin çabaları ve verimliliklerinin artmasında en etkin gerekçedir. Daha iyi koşullarda, daha varlıklı yaşama isteği kişileri çaba göstermeye teşvik edecek ve böylece hem daha çok hem de daha verimli çalışan bir emek sektörü ortaya çıkacaktır (Dardot ve Laval, 2012:

266). Ancak ideoloji, bu zenginleşme ve daha iyi yaşama arzusunun neden olacağı ahlak dışı davranışları göz ardı etmektedir. İnsanların daha iyi koşullara erişmek ve tüm faaliyetleri için fayda-maliyet analizi yapar bir şekilde yaşamaları zamanla ahlaki kaygı ya da değerlerin göz ardı edilmesi sonucunu beraberinde getirmektedir.

Özgürlük kavramı neo-liberaller için önem arz eden bir diğer etik ölçüttür. Bu bağlamda kurumların iyi ya da kötü, istenilebilir çapta ya da eleştirilebilir düzeyde olmaları toplam özgürlük miktarını arttırmaları ya da azaltmaları ölçüsüne bağlıdır. Bu düşünce tarzı kamu yararı ya da adalet gibi unsurları göz ardı eden bir düşünce tarzıdır. Bu çerçevede özgürlük, başka bir özgürlüğü arttırmak amacıyla sınırlandırılabilir ancak, başka bir amacı örneğin halkın refahını arttırmaya yönelik bir amacı teşvik etmek uğruna asla sınırlandırılamaz. Buna ek olarak neo-liberallerin bireysel ve ortak çıkar konusundaki düşünceleri de özgürlük kavramı açısından önem arz etmektedir. Neo-liberaller bireylerin kendi çıkarlarının peşinden koşarken kaçınılmaz olarak toplumun çıkarını da gerçekleştirmeye katkıda bulunacaklarına inanmaktadırlar ki bu noktada faydacı ve egoist bir etik yaklaşımını benimsemektedirler. Bireylerin devlet tarafından korunan temel hak ve özgürlüklere sahip olarak yer aldığı özel alanda, yani piyasanın alanında, kendi çıkarları için en iyi tercihi yapabilecek rasyonellikte oldukları düşüncesinden hareket eden neo-liberaller, bu şekilde kendi çıkarları için eylemde bulunan bireylerin "görünmez bir el" aracılığıyla toplumsal çıkarı gerçekleştirerek "kendiliğinden doğan bir düzen"i ortaya çıkaracağına inanmaktadırlar (Yayla, 1993: 172-177). Böylece, iki çıkar tamamen örtüştüğünden toplum devlet müdahalesine gerek kalmadan ve azami özgürlük sınırlandırılmadan uyumlu bir biçimde işleyebilecektir (Vergara, 2006: 173-185).

Görüldüğü üzere neo-liberalizm, etkinlik ve maliyet argümanlarından yararlanırken, piyasa ya da piyasadan esinlenen çözümlerin ahlaki üstünlüğünü öne çıkarmaktadır. Bu anlamda da önemli olan toplumdaki ahlak anlayışını yüceltmek değil piyasanın her ne şekilde olursa olsun işler hale getirilmesidir. Dolayısıyla, devletin minimalize edilerek özgürlüklerin önünün açılması ve piyasanın işleyişinin sağlanması son derece önemli görülmektedir. Böylece, devletin aşırı büyümesinin ve dallanıp budaklanmasının önüne geçilmesi yönetimsel anlamda yaşanan sorunların çözülmesi için en temel unsurların başında yerini almaktadır.

Aslında neo-liberalizm iyinin bireysel tercihlere bağlı olduğunu ve bu nedenle de herkes için geçerli olabilecek evrensel bir iyinin olmayacağını varsayarak, başta devlet olmak üzere, kimsenin bireylerin tercihlerine ve bu tercihlere göre biçimlenen toplumsal yaşama müdahale etme hakkına sahip olmadığını iddia etse de, konu kamu yönetimi etiği olduğunda bambaşka bir tavır takınmaktadır. Devlet ve onun yönetsel aygıtı olan kamu yönetimini "verimsiz, hantal, sürekli yönetim ve organizasyon hatalarının gerçekleştiği, ulaşılması güç devasa bir örgüt olarak gören ideoloji, kamu yönetimini ve kamu personelini adeta günah keçisi olarak görmektedir (Sayan, 2010b: 385). Bu anlayışa göre, çoğu ülkede ve yaygın biçimde kamu görevlileri bireysel çıkarları adına görevlerini kötüye kullanmaktadırlar. Artan yolsuzluklar, demokrasi ve insan haklarını tehdit etmekte, hakkaniyet ve sosyal adaleti zedelemekte, kamuda iyi yönetişimin oluşmasını engellemekte, rekabeti bozarak iktisadi büyümenin önünü kesmekte, demokratik kurumların istikrarını ve toplumun ahlaki temellerini tehlikeye sokmaktadır (Emek, 2005: 5). Dolayısıyla neo-liberal kuram kendi savlarını güçlendirmek ve piyasa ekonomisinin getirdiği ahlaki yozlaşmayı arka plana itmek adına kamu yönetiminin yolsuzluğunu tartışmaya

açmakta ve kamu yönetimi etiği kavramını bu yolsuzlukların çözümü için adeta bir reçete olarak sunmaktadır. Küreselleşme süreci ise bu reçetenin giderek yayılmasına, evrensel olduğu iddia edilen ilke ve standartlar ile dünya genelinde uygulanan kamu politikalarında önem arz etmesine hizmet etmektedir.

Küreselleşme, neo-liberal ideolojinin işlerliğini kolaylaştıran bir süreç olarak her şeyden önce kapitalizme ilişkin bir aşamadır. En genel anlamıyla kapitalizmin gelişmesinde yeni bir aşamayı ve dünyanın bütünleşmiş tek bir piyasa haline gelmesini ifade etmektedir (Şaylan, 1999: 14). 1980'lerden sonra yaşadığımız dünyayı tanımlamak bakımından sıkça kullanılan, birçok konunun ve tartışmanın odağında yer alan küreselleşme kavramı, en genel anlamıyla sermayenin, fikirlerin ve insanların uluslararası boyutlardaki dolaşımı biçiminde ifade edilebilir. Söz konusu bu dolaşım, aynı zamanda ulusal kültürlerin, ulusal ekonomilerin ve ulusal sınırların çözüldüğü, sosyal hayatın da bu çözülmenin ortaya çıkardığı süreçler tarafından belirlendiği bir aşamayı ifade etmektedir. (Hirst ve Thompson, 1998: 26). Bu anlamda küreselleşme, birbirine karşıtlık oluşturacak biçimde, bütünleşirken parçalanan, küreselleşirken yerelleşen bütün bunların da birbirine karıştığı bir süreci simgelemektedir.

Ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alanlarda çeşitli değişim ve dönüşümleri beraberinde getiren küreselleşme kavramına ilişkin literatürünün iki ana görüş üzerinden yükseldiği görülmektedir. "Şüpheciler" diye adlandırılan birinci gruptakiler küreselleşmenin yeni bir süreç olmadığını, on dokuzuncu yüzyılın birçok açıdan günümüzden daha küresel olduğunu ve bu sürecin küreselleşme yanlıları tarafından ideolojik bir tavırla efsane haline getirildiğini iddia etmektedirler. Küreselleşme nosyonunun refah sistemlerini ortadan kaldırmak ve devlet

harcamalarında kısıntı yapmak isteyen serbest piyasacıların ortaya attığı bir ideoloji olduğunu savunmaktadırlar. "Radikaller" olarak adlandırılan ikinci grupta yer alanlar ise küreselleşme süreciyle birlikte ulus-devletlerin önemini ve işlevlerini piyasalar karşısında yitirdiğini savunmaktadırlar. Bu sürecin tamamen gerçek bir süreç olduğunu, sonuçlarının da istisnasız dünyanın her yerinde hissedileceğini savunurken, ulusların eskiden sahip oldukları egemenliğin, siyasetçilerin de olayları etkileme yeteneklerinin önemli bir kısmını kaybettiklerinin altını çizerek en genel ifade ile ulus-devlet çağının sona erdiğini belirtmektedirler. Nasıl 19. Yüzyılda tarım toplumundan sanayi toplumuna doğru büyük bir zihinsel ve ekonomik dönüşüm yaşandıysa küreselleşme süreciyle birlikte yine böyle bir dönüşümün yaşandığını, sanayi sonrası topluma, küresel topluma doğru bir geçişin söz konusu olduğunu savunmaktadırlar (Giddens, 2000b: 21-30). Ancak küreselleşme yanlıları bu süreci, ulus devletin kazanımlarını kabul etmekle birlikte onu yeniden ortak insan hakları ve evrensel değerler çerçevesinde değerlendirmeyi ve evrenselden etkilenmeyi kabul ederken kendisini de evrensele katkıda bulunacak bir pozisyonda yeniden tanımlamayı amaçladıklarını ifade etmektedirler (Nişancı, 2002: 6-8).

Neo-liberal politikalar ile benzer bir şekilde küreselleşme devletin etkin ama sınırlı bir yapıya dönüştürülmesini ifade etmekte ve küresel düzeyde serbest piyasa ekonomisine geçmeyi ve bütün ülkelerin dünya piyasalarıyla bütünleşmesini amaçlamaktadır. Bu anlamda küreselleşme ideolojik olarak değerlendirildiğinde, çoğulcu demokrasi, serbest teşebbüs, bireycilik, özgürlük gibi değerlere dayanan liberal kapitalist demokrasi tarafından desteklenen bir anlayış olarak görülmektedir. Bu anlamda küreselleşme, tüm dünyada kapitalizmin ekonomik gücünün yönlendirilmesine hizmet etmektedir (Kettl, 2000: 490). Bu hizmeti yerine getirirken

de zengin-fakir ayrımını daha da derinleştirmesi, özellikle gelişmekte olan ülkelerin toplumsal yapıları için olumsuz sonuçlar doğurabilmesi, küçük ülkelerin ekonomilerini olumsuz etkilemesi ve büyük sanayileşmiş ülkeler ile onların yeni pazar arayışlarına destek olması noktaları çoğunlukla göz ardı edilmektedir (Jreisat, 2005: 235).

1980'lerden sonra dışa açılma politikalarının uygulanmasıyla hızlanan uluslararasılaşma sürecine ek olarak dünya genelinde mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmeye başlaması ve yeni-liberal politikaların bütün dünyaya yayılması ile birlikte küreselleşme süreci hemen hemen her alanda etkin olmaya başlamıştır. Ekonomik, siyasal ve yönetsel anlamda ulus-devletlerin çözülmesini amaçlayan süreç, devletlerin birbirlerine olan bağımlılıklarını ve küresel ve bölgesel nitelikli uluslararası kuruluşların söz hakkını arttıran bir yapılanmayı ortaya çıkarmaktadır. Böylece yeni ekonomik kurallar doğrultusunda sağlanacak ekonomik gelişmenin yukarıdan aşağıya tüm ülkeleri etkileyeceği ve yoksulluğu geniş ölçüde ortadan kaldıracağı belirtilmiştir. Ancak bu uygulama ve kuralların yoksulluğu ve sosyal dışlanmayı azaltacağı yönündeki neo-liberal doktrinin pek de geçerli olmadığı kısa zamanda görülmüş, hatta bu politikaların yoksulluğu, adaletsizliği ve dışlanmışlığı daha da arttırdığı gözlenmiştir. Böylece küreselleşmenin ekonomik etkilerinin yanı sıra sosyal, siyasal ve kültürel etkilerini de dikkate alan bilim insanları ve bizzat küresel aktörler bu yönüyle küreselleşmenin ne kadar sürdürülebilir olduğunu tartışmaya başlamışlardır (Sezgül, 2002: 505).

Küreselleşme beraberinde getirdiği rekabet anlayışı ile birlikte rekabet edebilenler ve edemeyenler başka bir ifade ile küreselleşenler ve küreselleşemeyenler arasında büyük bir uçurum yaratmıştır. Tüketim, değerler ve anlamlar küçük bir

azınlık için küreselleşirken büyük kesimlerin payına yerellik ve sefalet düşmektedir (Demir, 2002: 60-61). Anlam ve değer üretim merkezleri günümüzde yurt ötesidir, yerel kısıtlamalardan kurtarılmıştır. Ne var ki bu durum söz konusu değer ve anlamların sunulacağı insanlar için geçerli olmamaktadır (Bauman, 1999: 9). Dolayısıyla, küreselleşme aslında ne refah getirmektedir, ne gözetimi ve disiplini azaltmaktadır, ne de moderniteden tam anlamıyla bir kopuşu ifade etmektedir. Sadece kapitalizmin dünyanın en ücra köşelerine ulaşmasını sağlamaktadır. Ekonomiler büyük ölçüde uluslararasılaşabilse de refah ve üretim bölgesel kalmakta ve son derece adaletsiz dağılmaktadır (Demir, 2002: 62-63). Bu anlamda küreselleşme, sermaye gücüne sahip olanlar ve bunları kontrol edenler adına ne kadar sevimli ise, geri kalanlar için o kadar ürkütücü bir manzara sunmaktadır.

Küresel toplum formasyonuna geçişle birlikte etiğe de önemli bir rol biçilmiştir. Küresel etik, bireysel ve ulusal bir etik bilincini aşan, dünyadaki tüm insanları kapsayacak şekilde ahlaksal bir duyarlılığı ve sorumluluğu ifade etmektedir. 1980 sonrası küreselleşme ile yaşanan bu köklü dönüşüm sürecinin biçimlendirdiği ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel politikalar yeni bir dünya düzeni oluşturma iddiasını da içinde barındırmaktadır. Bu düzen sınırsız kar maksimizasyonunun önünde engel oluşturan her şeyi özel sektöre havale ederek emek piyasasını kuralsızlaştırmakta, yoksulluğu ve sosyal güvenlik krizini derinleştirmektedir. Küreselleşme sürecinde yabancı sermaye ve yatırımların gelişmekte olan ülkelerde yoğun bir biçimde yer almaya başlaması uluslararası şirketlerin kazanç kaynaklarına insan yaşamının en temel öğesi olan etiği de eklemiştir. Bu nedenle de ekonomik ve siyasal alanda yaşanan bu gelişmeler küresel bir etiğe duyulan ihtiyacı daha da arttırmaktadır (Sezgül, 2002: 506). Dolayısıyla, sürecin kendisinin ortaya çıkardığı

ekonomik ve sosyal problemlere ancak, insan haklarını ön plana alan, eşitliğin altını çizen bir küresel/evrensel etik anlayışının çare olabileceğine inanılmaktadır.

Esasen, insan haklarını ön plana alan, eşitliğin altını çizen bir etik anlayışı herkesin özlemini duyduğu bir anlayıştır. Bu bağlamda, bu ilkelerin etik ilkeler olarak kabulünde bir sorun bulunmamaktadır. Sorun bu ve benzeri etik ilkelerin içlerinin doldurulması ya da anlamlandırılması noktasında karşımıza çıkmaktadır. Özellikle küreselleşme süreciyle birlikte kamu yönetimi etiği, DB, IMF, OECD, ve AB gibi uluslararası örgütlerin önderliğindeki çalışmalarla bir yazılı kural ve normlar bütünü, bir grup insanın belirli amaçlarla oluşturduğu ve evrensel olarak geçerli kılınmak istenen ilkeler topluluğu haline getirilmek istenmektedir (Kuçuradi, 2003: 7). Sözü edilen bu uluslararası örgütler aynı zamanda az gelişmiş ülkelerdeki en önemli sorun alanlarının başında yolsuzluk ve etik dışı faaliyetleri görmekte ve bunların temel nedeni olarak da kamu yönetimlerini göstermektedirler. Bu bağlamda, söz konusu örgütler az gelişmiş olarak nitelendirdikleri ülkeler için etik kodlar, değerler yaratmakta; bunları küreselleşme programları içinde adeta zorunluluk haline getirerek uygulatmaktadırlar. Bununla da sınırlı kalmayıp belirledikleri küresel/evrensel etik kodların yine bu devletlerin mevzuatlarına girmesi konusunda her türlü çabayı gerçekleştirmekte bu ülkelere yapılacak yardımlar ya da bu kuruluşlara üyelik için bunu bir önkoşul olarak sunmaktadırlar.

Günümüzde neo-liberalizmin yüksek oranlı enflasyon, işsizlik, gelir dağılımındaki bozukluk, suç oranlarındaki artış gibi yıkıcı etkileri ideolojinin dünyada var olan problemleri çözmede yetersiz kaldığı ve ahlak anlayışı ve sorun çözümü konusunda toplumu şüpheci bir yaklaşıma ittiği açıkça görülmektedir (Ceylan, 1998: 302). Serbestleşmenin bütün ülkelerin refahını arttıracağını savunan

tam rekabet şartına dayalı neo-liberalizm dünya ülkelerinin farklı koşullarını göz ardı etmiş, bu durumdan zengin Batı ülkelerinin sermaye kesimi fazlaca yararlanırken özellikle yoksul sınıfların ve yoksul ülkelerin bu yeni düzenden kayıpları hiç de önemli sayılmamıştır (Kazgan, 2012). Küreselleşme ise; bu yıkıcı etkilerin dünya geneline yayılmasını kolaylaştırmış, devletlerin kuruluş aşamalarından beri var olan ve tartışılan bir olgu olan "yolsuzluk" söylemini bu yıkıcı etkilerin üzerini örtmede kullanmıştır. Yolsuzluğu konu edinen pek çok araştırma ile neo-liberal politikaların tahrip edici etkilerinin üzeri örtülmeye çalışılmış, sorunların esas olarak yolsuzluktan ve dolayısıyla kamu yönetimlerindeki etik dışı faaliyetlerden kaynaklandığı izlenimi yaratılmıştır (Selçuk, 2009: 946).

Özetle, neo-liberal ideoloji ve küreselleşme süreci piyasa mekanizmasının düzgün işleyebilmesi için gerekli görülen istikrar ve güvenin sağlanması noktasında kamu yönetimi etiğine önem yüklemektedir. Böylece hem piyasanın ihtiyacı olan güven ve istikrarı sağlayacak nitelikte etik ilkeler üretilecek hem de neo-liberal politikaların yıkıcı etkileri ve sıklaştırdığı iktisadi krizlerin nedeni devlete ve dolayısıyla kamu yönetimine ve yolsuzluğa eğilimli kamu personeline yüklenebilecektir. Dolayısıyla, neo-liberal ideoloji piyasanın işlerliği için o çok önem verdiği bireysel özgürlükleri etik ilke ve kodlar ile kontrol altına almaya çalışmaktadır. Bunu yaparken de en büyük desteği uluslararası kuruluşlardan almakta, küresel/evrensel kamu etiği anlayışı neo-liberalizmden beslenen kuramlar ve politikalar ile kendisini işler hale getirmektedir.

2.3.Küresel/Evrensel Kamu Yönetimi Etiğinin Kuramsal Temelleri

İdeolojik temellerini liberalizm ve son dönemde neo-liberalizmden alan kamu yönetimi etiğini temellendiren kuramsal yaklaşımlar, bu ideoloji ve küreselleşme süreci ile uyumlu olan yaklaşımlardır. ABD merkezli bir disiplin olan kamu yönetimi etiği, zaman içinde kamu yönetimi disiplininde meydana gelen dönüşüme paralel bir şekilde değişim göstermiştir. Gelinen son nokta ise, temel belli başlı ilkeler ışığında kamu yönetimi etiğinin şekillenmesi olmuştur. Son dönemde bu ilkelere kaynaklık eden esas yaklaşımlar ise aşağıda ayrıntılı olarak incelenmektedirler.

İlk olarak incelenen yaklaşım yeni kamu yönetimi yaklaşımı/hareketi (YKYH)'dir. Aslında neo-liberalizmin etik anlayışından büyük oranda ayrı bir yerde duran ve kamu yönetiminin saf işletmeci anlayışla düzenlenmesi savunusuna yönelttiği eleştirilerle diğer kuramlardan farklılaşan bu yaklaşım ya da hareket, kamu yönetimi disiplininde "değer" kavramının önemine vurgu yaparak, evrensel etik ilke ve değerlerin disiplin için önemli hale gelmesi noktasında küresel/evrensel kamu yönetimi etiğine kaynaklık etmiştir. Yaklaşımda Rawls'ın adalet teorisi üzerinden "sosyal adalet" ilkesine yapılan vurgu kamu yönetimi etiği için önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmıştır. Kamu yönetimi anlayışının saf bir işletmecilik mantığına dönüşmesi yerine değerler ve etik ilkeler ışığında yeni bir anlayışı içermesi gereği bu yaklaşımın savunucularının temel vurgu noktalarındandır. Özellikle Frederickson, bu konudaki vurgusunu son dönemde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı eleştirisi üzerinden kurgulamaktadır. Ona göre; Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)'nin hem mantığı hem de savunuları, kamu yönetimlerinin etkili ve bencillikten arınmış bir kamu hizmeti sunmasını engelleyen bir nitelik göstermektedir. Dolayısıyla, piyasa ahlakını destekleyen bir etik anlayışı yerine sosyal adalet ve eşitliği temel alan bir

etik anlayışı yeni kamu yönetimi hareketi taraftarları için önemli görülmektedir. Buna rağmen, son tahlilde ne kadar YKİ yaklaşımını eleştirseler de YKYH ve YKİ ve hatta devamında yönetişim yaklaşımı, birlikte "büyük devlet"e karşı çıkarak, kamu kuruluşlarına karşı güçlü bir cephe oluşturmaktadırlar ve sonuçta kamu kuruluşlarının özelleştirilmesine ve parçalanmasını birlikte katkı sağlayarak, kamu politikalarının ön plana çıkması ve etkinlik, şeffaflık ve katılım gibi noktalarda birbirlerinden beslenmektedirler (Yalçın, 2010: 246).

İkinci olarak yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı incelenmektedir. Günümüzde egemen paradigma haline alan yönetişim kavramının temelleri arasında yer alan bu yaklaşım, işletmecilik mantığı çerçevesinde bir yönetim anlayışı üzerinden yükselmektedir. Neo-liberal ideoloji ile uyumlu bir şekilde minimal devlet, etkin bir piyasa anlayışı çerçevesinde politikalar üreten yaklaşım, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramların kamu yönetiminde önem arz etmesinin önünü açmıştır. Yaklaşımın evrensellik iddiası, küresel/evrensel bir kamu yönetimi etiği oluşturulması noktasında önem arz etmiş, piyasanın işlerliğini ve devletin minimal ölçekte kalmasını garanti altına almaya yönelik etik ilke standart ve kodların oluşturulması yaklaşım tarafından desteklenmiştir.

Son olarak da YKİ yaklaşımından da beslenen ve günümüzde küresel/evrensel kamu yönetimi etiğine kaynaklık eden temel kuram olan Yönetişim yaklaşımı ayrıntılı olarak incelenmiştir. Günümüzde hesap verebilirlik, şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik gibi yönetişimin temel ilkeleri küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin de temel ilkeleri arasında yerini almıştır. Kamuda iyi yönetişimin sağlanması bu ilkelerin ve dolayısıyla da iyi işleyen bir etik sisteminin varlığına bağlı olarak değerlendirilir hale gelmiştir.

Uluslararası kuruluşlar yönetişim yaklaşımının temel unsurlarını ve küresel/evrensel etik sistemini kamu kesiminde yaşanan her türlü soruna cevap verebilecek bir reçete olarak lanse etmektedir. Gelinen nokta daha önce de vurgulandığı üzere yasaların yanında yükselen yasa görünümünde kurallardan oluşan bir etik sisteminin oluşturulması olmuştur. Bu bağlamda yönetişim yaklaşımı başta olmak üzere yukarıda sözü edilen yaklaşımların ayrıntılı olarak incelenmesi oluşturulan etik sisteminin anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

2.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Etik

Amerikan kamu yönetimi disiplininde 1960'ların sonlarında ortaya çıkan kuramlardan birisi de yeni kamu yönetimi yaklaşımı ya da hareketi (YKYH)'dir[9]. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının o dönemin koşullarına cevap verecek düzeyin gerisinde kaldığı ve kavramlarının disiplin açısından yetersiz olduğu vurgusundan hareketle kuramsal çerçevesini oluşturan bu akım/hareket, köklerini Dwight Waldo[10] ve onun öğrencilerinden oluşan bir grup akademisyenden almaktadır. Diğer kamu yönetimi kuram, yaklaşım ve akımlarının çoğundan farklı olarak, YKYH'nin doğuşunu nispeten kesin bir tarihe ve etkinliğe bağlamak mümkündür. Rasyonalizme, modernizme, pozitivizme, kısmen liberalizme ve faydacı ahlaka karşı

[9] Yeni kamu yönetimi hareketi (new public administration movement) hakkında daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Hüseyin Özgür, (2003) "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 183-224; Hüseyin Özgür, (2009) "Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin (YKYH) 40 Yıllık Serüveni: 1968 Minnowbrook Konferansından 2008'e YKYH'nin Dönüşümü", *VI. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR –IV) 18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform Bildiriler Kitabı*, TODAİE Yayınları, Ankara, ss. 169-192; Mısra Ciğeroğlu ve Hüseyin Özgür (2011) "H. George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı. 29, Nisan, ss. 279-290.

[10] Dwight Waldo hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: Mehmet Atalay, Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi, Ankara Üniversitesi, SBE, Basılmamış Doktora Tezi, 2008; Mehmet Atalay, "Dwight Waldo ve The Administrative State", Kamu Yönetimi Dünyası, Yıl 7, Sayı 27, Ekim, 2006; Coşkun Sayman, Dwight Waldo ve Yönetim Yazını, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006.

tavır almış gözüken ve akademik yazında adı sıklıkla Minnowbrook Konferanslarıyla birlikte anılan YKYH, egemen kamu yönetimi anlayışından farklı düşündüğüne inanan genç kamu yönetimi akademisyen ve uygulamacılarının 1968 yılında Syracuse Üniversitesi'nde gerçekleştirdikleri Minnowbrook Konferansıyla doğmuştur (Marini, 1971: xiii; Özgür, 2003: 184).

Hareketin ortaya çıkmasına neden olan dönemsel koşulların başında ABD'de 1945 ile 1960'lar ortası arasındaki iyimserlik döneminin 1960 ortalarından itibaren belirginleşen olumsuz nitelikteki büyük sosyal, ekonomik ve idari değişikliklerle kaybolmaya başlaması yer almaktadır. Watergate Skandalının ortaya çıkması ve ilk defa bir ABD başkanının istifa etmesi ve bu durumun ülkedeki tüm kurumlara, özellikle de devlete karşı, büyük bir umutsuzluk beslenmesine neden olması Amerikan kamu yönetimi disiplini için sıkıntılara neden olmuştur. Bunlara ek olarak; eğitim, refah, ırk ayrımcılığı, cinsiyet temelli eşitsizlik gibi toplumsal sorunların varlığı da dönemin bu "umutsuz" havasını destekler bir nitelik göstermiştir. Bu noktadan hareketle bürokrasinin ve kamu yönetimi disiplininin güncel toplumsal sorunlarla yakından ilgilenmesini arzulayan ve disiplinin 1970 sonlarına kadarki mevcut statükocu, rasyonalist ve pozitivist anlayışından rahatsızlık duyan Amerikalı kamu yönetimi ve siyaset bilimi akademisyenleri çeşitli alternatif arayışları içine girmişlerdir (Frederickson, 1976: 565).

YKYH, Dwight Waldo'nun "toplumsal sorunlara çözüm arayan sorumlu kamu yönetimi ve yöneticisi" görüşü üzerinden yükselmiş, demokrasi ve kamu yönetimini yeni ve etkin bir biçimde bağdaştırmaya çalışan tutumunu ve siyaset-yönetim ayrılığı öğretisinin reddini benimsemiştir. YKYH'nin kurucu isimlerinden olan Frederickson (1971); klasik kamu yönetiminin; mevcut kaynaklarla daha çok ve

daha iyi nasıl hizmet sunulabileceği, daha az para harcayarak hizmet kalitesinin nasıl yükseltilebileceği sorularına yanıt aradığını belirterek, YKYH ile bu sorulara ek olarak yeni bir soruya, "sunulan hizmetler sosyal adaleti ve eşitliği sağlıyor mu?" sorusuna cevap arandığını vurgulamıştır. Klasik anlamda kamu yönetimi tanımına giren verimli, ekonomik ve eşgüdümlenmiş hizmetlerin sevk ve idare edilmesine sosyal adaletin sağlanması amacının da eklenmesi ile YKYH, kendi meşruiyetini "sosyal adalet" kavramı üzerinden kurmaya çalışmaktadır. Bunu yaparken, iyi yönetim, verimlilik, ekonomiklik gibi amaçları da göz ardı etmemektedir. Bu anlamda YKYH, bu amaçları da kapsayacak bir dönüşüm arayışı olup bunlara ek olarak sosyal adalet ve eşitliği de merkeze oturtmaktadır. Bu bağlamda da YKYH kamu yönetiminin "yönetim" kısmına değil "kamu" kısmına ağırlık verilmesi gerektiğini savunmaktadır. (Frederickson, 1978: 428; Frederickson, 1971: 311).

Sosyal adalet ve eşitliğin sağlanması YKYH için ne kadar önemliyse bunu sağlayacak idari yapılanmanın oluşturulması da bir o kadar önemlidir. Klasik akımların bunu araştırmak yerine örgütler üzerine giderek, örgüt davranışı ve örgüt içindeki bireyin davranışını incelemelerini eleştiren yaklaşım; mevcut toplumsal yapının sözü edilen konulara ek olarak ekonomiklikten ve verimlilikten farklı sorunlarının da bulunduğunun altını çizmektedir. Bu bağlamda da yeni bürokratik/kurum ya da yapılar oluşturulmasının yerine sosyal sorunların çözümüne odaklanılmalıdır. Amaçlanan kamu yönetimi; her anlamda eşitliği sağlamaya yönelen ve daha fazla "şeffaflık", "daha az bürokrasi" ve toplumsal gereksinimlere "daha fazla duyarlılık" içeren bir kamu yönetimidir. Bu çerçeve içinde yeni bir bürokrasi ve güçlü hükümet gerekliliği üzerinde duran ve toplumun daha geniş kesimleri için daha kaliteli yaşam sunmak amacıyla daha etkili ve uygulayıcı olacak yönetimin

sağlanması için çalışan YKYH'nin kendini diğer akımlardan ayırmakta kullandığı bazı özellikleri bulunmaktadır. Buna göre YKYH'nin temel özellikleri aşağıda sıralanmaktadır;

1. Disiplininin ilgi alanının kamu kurumlarından kamu politikasına kaydırılması;
2. Kamu politikalarıyla ilgili kararların alınmasında etkinliğin yanında eşitliğin de bir ölçüt olarak alınması;
3. Etik, dürüstlük ve sorumluluk gibi bazı normatif kavramaların disipline geri kazandırılması;
4. İşlevini kaybetmiş örgüt birimlerinin ve örgütlerin kapatılması;
5. Büyümeye odaklı bir örgütlenme anlayışının yerine değişime odaklı bir örgütlenme anlayışının ikame edilmesi;
6. Kamu kuruluşlarının etkililiklerinin yurttaş katılımıyla arttırılması;
7. Kararların uygulanmasıyla ilgili güçlüklerin tanınması;
8. Rasyonel modelin ve katı hiyerarşi kavramının sorgulanması;
9. Çoğulculuğun uygulamada tek standart olmaktan çıkarılmasıdır (Frederickson, 1989: 97).

1930'ların ortaları itibariyle devlet büyümeye başlamış ve 1950'lerle birlikte kamu hizmeti devletin en önemli unsurlarından biri olarak görülmüştür. 1980'lerde bürokrasi büyük devletin simgesi haline gelmiş ve asıl önemli konuyu oluşturmuştur. Bu tarihlerden itibaren bürokrasi fazlaca eleştirilmeye başlanmış ve devletin bozulması eskisinden farklı olarak yeniden gündeme gelmiştir. Şimdiki tepkiler, bürokrasi, büyük devlet ve yüksek vergi karşıtı olanların birleştiği eleştirilerden oluşmaktadır. Artık siyasi bozulma değil bürokrasideki bozulma hedef alınmıştır. Bu

bozulmayla birlikte de kamu yönetiminde "etik" kavramı tartışılır hale gelmiştir (Frederickson, 1997: 159-160). YKYH teorisyenlerinden olan Harmon (1971: 179)'un da belirttiği üzere kamu yönetimindeki normatif teorilere ilişkin yeni bir yaklaşım kamu yöneticilerinin değerlerini ve güdülerini karşılayacak yönetsel sorumluluk teorilerini de içermelidir. Bu bağlamda YKYH bunu amaçlayarak 1970'lerin başında kamu yönetiminde etik alanında önemli ve belirgin çalışmaların yapılmasını tetiklemiştir.

Sosyal adaleti ve eşitliği temel savunularının merkezine yerleştiren YKYH'nin tetiklediği önemli çalışmalardan birisi, 1974 yılında ana tema olarak John Rawls'ın sosyal adalet kavramını kabul eden "Sosyal Adalet ve Kamu Yönetimi Sempozyumu" (Symposium on Social Equity and Public Administration)'nun Public Administration Rewiev dergisinde yayınlanması olmuştur. Bu yayında bulunan David K. Hart'ın "Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator" isimli makalesi ile Michael Harmon'un "Social Equity and Organizational Man: Motivation and Organizational Democracy" isimli makaleleri etik konusunu ele almıştır. Hart ile benzer şekilde Harmon da çalışmalarında kamu yönetiminde var olan mevcut etik çerçevenin artık miladını doldurduğunu belirterek kamu yönetiminin yeni bir yaklaşıma ihtiyaç duyduğunu vurgulamış ve sosyal adalet nosyonunun işlevsel bir hale getirilmesi ile etiğin disiplin içinde önem kazanacağını belirtmiştir. George Graham ise Hart ve Harmon ile aynı tarihte yazdığı "Ethical Guidelines for Public Administrators: Observation on Rules of the Game" isimli makalesinde, kamu yöneticilerinin sahip oldukları gücü iyi niyetle kamu yararı için kullanmaları gerektiğinin altını çizmiş, kamu görevlilerinin kamu gücünün sahibi değil vekili olduklarının ve devletin kamuya ait olduğunun farkında olmaları gerektiğini ifade

etmiştir (Graham, 1974: 92). Görüldüğü üzere, YKYH teorisyenleri, kamu yönetimi etiğine ilişkin düşüncelerine basit ve işlevsel bir kavramlaştırma oluştururken Rawls'ın adalet teorisinden oldukça beslenmişler ve kamu yararı nosyonunu ön planda tutmuşlardır.

YKYH'nin beslendiği bir diğer düşünür olan Waldo ise, değerleri kamu yönetiminin merkezine koymaktadır ve bu bağlamda da etik konusuna oldukça önem atfetmektedir. Waldo'ya göre sosyal bilim olarak yönetim alanı, "düşünme" ve "değer yükleme" özellikleri ile tanımlanabilecek "insan" unsuru ile ilgilenmektedir. Düşünme, yaratıcılık ve özgür irade anlamına gelir. Değer yükleme ise doğru ve yanlışın kavranması ile ilgili etik bir özelliktir (Waldo, 1948: 181). Dolayısıyla, ekonomi ve verimliliğe odaklanarak çıkabilecek etik sorunlardan kaçınmaya çalışan bir kamu yönetimi anlayışı "değerleri" göz ardı etmektedir. Demokrasi ve bürokrasinin bir şekilde uzlaşması gerektiğine inanan Waldo, demokrasinin gerçek anlamının etikte, bir değerler dizgesinde aranması gerektiğini söylemektedir (Waldo, 1952: 81).

Waldo gibi "değerler" (values) konusuna çok önem veren ve özellikle 1990'lı yıllardan itibaren etik konusu üzerinde daha fazla çalışmalar veren Frederickson, değerlerin kamu yönetiminin ruhunu oluşturduğunu belirtmekte; kamu yönetiminde çalışan herkesin değerler üzerinde önemle durması gerektiğini vurgulamaktadır. "Kanuna bağlılık, dürüstlük, ahlakın profesyonel düsturlarını izlemek, kişisel ahlak ve anayasal prensiplere bağlılık" gibi değerler kamu yöneticisinin hizmetlerini yürütürken nasıl davranması gerektiğini ortaya koymaktadır (Frederickson, 1997: 161). YKYH'ne göre; kamu yöneticisi hem teknik olarak yeterli olmalı, hem de kendini ahlaki anlamda sorumluluk içinde hissetmelidir. Bu hisle birlikte ulusun

temel değerlerini tüm yurttaşlara yaymak için demokrasiyi bir araç olarak kullanmalıdır. Kamu çalışanları, insanları temsil ettiklerinin bilincinde ve başlangıçtaki değerlere bağlılıktaki zorunluluğun farkında olarak, kendi kendilerinin gardiyanı olmalıdırlar. Dolayısıyla eğer toplumsal değerler yeniden gözden geçirilecekse bu, kamu yöneticisinin sorunu olmalıdır (Frederickson, 1997: 21-49).

Bunlara ek olarak; kamu yönetimindeki yozlaşmanın ve etik dışı uygulamaların artmasındaki temel nedenlerden biri olarak son dönemde "devlet" algısında yaşanan değişimi gösteren Frederickson; devletin özel bir şirket gibi algılanmaya başlanması ile birlikte etik dışı faaliyetlerin de artmaya başladığını belirtmektedir ve bu noktada yeni kamu işletmeciliği yaklaşımını da eleştirmektedir. Son dönemde devlet karşıtlığı ve hizmetlerin özel sektör tarafından yürütülmesinin moda bir anlayış haline gelmesiyle birlikte, devlet tarafından yürütülen hizmetlerin özele devri halinde yozlaşmanın ve bozulmanın artacağından da şüphe duymamaktadır. Kamu-özel sektör ayrımından yola çıkarak, devlette çalışanlarla özel sektörde çalışanlar arasında belirgin farklar olduğunu vurgulamakta, devlette çalışanların devletin etiğine bağlı olacaklarını ve kamu çıkarını daha çok gözeteceklerine inanmaktadır. Böylece yozlaşma ve bozulmanın da çok daha az olacağını belirtmektedir. O'na göre; özel sektörde çalışanlar daha esnek, daha az kurallara bağlı, daha az liyakat temelli insanlar oldukları için onların devlette çalıştırılması başarısızlık ve yolsuzluklara neden olacaktır. Kamuda ortak çıkar gözetimi varken özeldeki hâkim düşünce kârlılıktır. Dolayısıyla, devletin özele müdahalesine ve hatta devlete karşı olan insanların kamu sektöründe istihdamı, devlet etiğinden uzak tutumları da beraberinde getirecektir (Frederickson, 1997: 177-181; 1999).

Bu noktada YKİ, yönetimin yeniden icadı *(reinventing government)* gibi işletmecilik temelli yaklaşımlara mesafeli yaklaşan Yeni Kamu Hizmeti (YKH) Yaklaşımına da değinmek gerekmektedir. YKYH'nin bir devamı olarak görülebilecek YKH yaklaşımı da YKYH gibi işletme tekniklerinin ve değerlerinin kamu yönetimlerince kabul edilerek uygulanması konusuna eleştirel yaklaşmaktadırlar. Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği arasında gözlemlenen dikotomide üçüncü bir alternatif olarak Denhardt ve Denhardt tarafından sunulan YKH yaklaşımı, tepeden aşağıya doğru kontrol edilen ve büyük oranda vatandaşlarına kapalı olan geleneksel bürokrasilerin yerine, kamu görevlilerinin birincil rolünün toplum üzerinde kontrol kurma girişimi yerine vatandaşların dertlerine tercüman olma ve ortak çıkarlarını karşılama amacı güttüğü yeni mekanizmaları önermektedir. "Dümen tutmak yerine hizmet etmek" anlayışından hareket eden bu yaklaşım etik açıdan kamu görevlilerinin vatandaşlara karşı sorumlu olması üzerinden yükselmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549). Müşterilere değil yurttaşlara hizmet etme; kamu çıkarını bulmaya yönelik çaba sarf etme; yurttaşlığa, girişimcilikten daha üstün değer verme; stratejik düşünme, fakat demokratik biçimde hareket etme; basit sorumluluk yerine kapsamlı sorumluluk; dümen tutmak yerine hizmet etmek; verimliliğe değil insanlara öncelik verme (Denhardt ve Denhardt, 2003: 42-43) gibi temel düşünceler üzerinden yükselen YKH yaklaşımı, kamu etiği açısından da yurttaşlığı ön plana çıkarması ve yurttaşa karşı sorumlu olunmasının altının çizilmesi noktasında önem arz etmektedir.

Görüldüğü üzere YKYH, kamu yönetimi disiplini içinde "değer"lere önem vermesi ve sosyal eşitlik konusunu merkezine alması noktasında kamu yönetimi etiği açısından önem arz etmektedir. YKYH'nin geleneksel kamu yönetiminde egemen

olan ve kamu yönetimi etiği içinde yer alan bürokratik ethos yaklaşımının bazı temel unsurlarından olan verimlilik ve ekonomikliğin ön planda olduğu anlayıştan, demokratik ethosun temel değerlerinden olan sosyal eşitlik, adalet ve kamu yararının ön planda olduğu bir anlayışa geçişte önemli bir rolü olmuştur. Yaklaşım, sosyal adaletin ve eşitliğin kamu yöneticilerinin görev yükümlülüklerinde yer alması gerektiğinin altını çizmiş; Rawls'ın çalışmalarından da referans alınarak "sosyal adalet" kavramının etik bir değer olarak benimsenmesi noktasında alana katkısı söz konusu olmuştur. Ancak, kolektif faydanın, bireysel faydanın önünde olması gerektiği noktasından hareket eden yaklaşım, etiği kamu yararı ile eş anlamlı görmesi noktasında sıkıntıları da beraberinde getirmiş; etik açık bir şekilde kamu yararı duygusu ile sınırlı hale getirilmiştir (Okcu, 2002: 101-102). Buna ek olarak YKYH'nin temel etik ilkelerinden olan eşitlik konusu yaklaşımı savunanlar tarafından kapitalizmin yarattığı sistemsel bir sorun olarak algılanmamaktadır. Yaklaşım, nereden kaynaklanırsa kaynaklansın eşitsizlik sorununun kapitalizm içinde çözülebileceğini düşünmektedir. Dolayısıyla eşitlik konusu yalnızca insanlık düzeyinde ele alınmakta, kapitalizmin neden olduğu eşitsizlikler göz ardı edilmektedir (Yalçın, 2010: 249). Bu bağlamda, YKYH kapitalizmin devamlılığı ve bunun için gerekli olan küresel/evrensel kamu yönetimi etiği için önem arz etmiştir. Geleneksel yaklaşımın eleştirilerek yeni bir kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması kamu yönetimi etiğinde de değişimi beraberinde getirmiş ve YKYH kamu yönetimi etiği alanındaki çalışmaları farklı bir boyuta taşımıştır. Bu bağlamda da YKYH günümüz küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin beslendiği kaynaklardan birisidir.

2.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve Etik

Kamu işletmeciliği ve devamında yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılan yaklaşım günümüzde kamu yönetimi disiplini içerisinde, disiplinin değişim ve dönüşümünde oldukça önemli bir role sahip olan temel yaklaşımlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle 1970'lerin sonlarından itibaren egemen olan yeni sağ politikalar ve neo-liberal ideolojinin temel savunuları ile uyum içinde işleyen bir kamu yönetimi yaratma konusunda yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı oldukça etkili olmuş, yaklaşımın temel unsurları 1990'lı yıllardan itibaren disiplinde egemen paradigma haline gelen yönetişim yaklaşımının temelleri arasında yerini almıştır. Bu bağlamda yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı kamu yönetimi etiği açısından da oldukça önem arz eder hale gelmiştir.

Kamu işletmeciliği (public management) kavramının ortaya çıkışı ve gelişimine ilişkin farklı değerlendirmelerle ve anlamlandırmalarla karşılaşılmaktadır. Disiplin içerisinde yönetim-işletmecilik ayrışmasının disiplinin ortaya çıkışından itibaren tartışılan bir konu olduğu düşünüldüğünde (Üstüner, 2003: 365) kamu işletmeciliğini bir yaklaşım olarak kamu yönetimi disipliniyle başlatanlar olduğu gibi bu yaklaşımın 1970'lerde filizlendiğini ve 1980'li yıllardan itibaren egemenliğini oluşturduğunu belirtenlerin de bulunduğu görülmektedir (Lynn, 2007: 27). Ancak genel kabul yeni kamu işletmeciliği (YKİ) yaklaşımının özellikle 1980'lerle birlikte parlayarak, devletin küçültülmesini ve özel sektör mantığı ve pratiklerinin kamu yönetimine taşınmasını amaçlayan bir dizi öneriler içeren bir yönetim anlayışı olduğu yönündedir.

Hood (1991: 7); yaklaşımın ortaya çıkması ve kamu yönetimi yazınında egemen bir paradigma haline gelmesinin tek bir nedene dayanarak açıklanamayacağını, yaklaşımın ortaya çıkışında ekonomik, sosyal, siyasal ve toplumsal pek çok faktörün etkili olduğunun altını çizmektedir. II. Dünya Savaşından sonra gelişmiş ülkelerde uzun barış dönemi sürecinde gelişen özel sosyal koşullar ve bu koşullara eşlik eden benzersiz ekonomik büyüme döneminin ardından, ekonomik büyümenin yavaşlamaya başlaması ve bunun nedeni olarak devletin aşırı büyümesinin gösterilmesi YKİ'nin ortaya çıkışını hazırlayan temel unsurlardır (Hood, 1991: 7). Bunlara ek olarak, Sovyetler Birliğinin çöküşü ile birlikte "sosyal refah devleti" anlayışının sarsılmaya başlaması, küreselleşmenin etkisi ile kamu yönetimi alanında yeni taleplerin ortaya çıkması ve bürokrasinin yeniden sorgulanması gibi unsurlar ile 1970'lerdeki petrol krizleri ve bunların neden olduğu ekonomik sorunlar ve bütçe açıklarından kaynaklanan krizler devletin ve kamu yönetiminin rolü ve büyüklüğüne ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 82). Yeni sağ ideolojinin yükselişe geçmesi, özellikle ABD ve İngiltere'de bu ideolojik söylem paralelinde devletin küçültülmesi, işletme benzeri yapıya kavuşturularak verim ve etkinliğinin artırılması amacıyla kamu harcamalarının kısılması, özelleştirmeler vb uygulamaların yaygınlaşması ile OECD, IMF, DB gibi uluslararası örgütlerin yeni sağ ve neo-liberal ideolojinin yaygınlaştırılması konusunda izledikleri aktif siyaset de yeni kamu işletmeciliği yaklaşımını ortaya çıkaran unsurlar arasında bulunmaktadır (Genç, 2010: 147). Bu kuruluşlar, devletlerin yönetim sistemlerini etkileyen bağlayıcı kararlar alarak, işletmeciliğin kamu yönetimi alanında uygulanmasına olanak sağlamaktadırlar (Güzelsarı, 2004: 95).

Aslında 1970'lerden önceki dönemin tekelci kapitalist düzenleme tarzının yol açtığı krizin ardından yükselen yeni-sağ yaklaşımı ve neo-liberal ideoloji krizin faturasını devlete çıkarmıştır. Krize karşı "küçük devlet, güçlü piyasa" formülasyonu önerilmiş ve bu söyleme uygun olarak devletin üstlendiği ekonomik ve toplumsal işlevlerinden geri çekilerek sadece düzenin devamını sağlayacak bir yapılanmada rolünün yeniden tanımlanması söz konusu olmuştur (Güzelsarı, 2004: 4). Bu tanımlamanın kuramsal çerçevesi de YKİ yaklaşımı tarafından çizilmiştir.

1980'li yıllardan itibaren özel sektör yönetim biçimini benimsemiş olan YKİ, yeni sağ-neo liberal politikaların güdümünde piyasacı yönetim tekniklerinin kamuya uygulanmasını savunan baskın bir yaklaşım haline gelmiştir. (Gray ve Jenkins, 1995: 79). Yaklaşım, harcamalar ve personel açısından azalmaya gidilerek, devletin küçültülmesini; kamu hizmeti sunma ve üretme noktasında özelleştirme mekanizmalarını ve yetki devirlerini; kamu hizmetlerinin üretimi ve dağıtımında bilgi teknolojilerinin kullanımını; bunlarına yanı sıra politika oluşumu, devletlerarası işbirliği gibi konularda uluslararası etkileşimin geliştirilmesini önermektedir (Hood; 1991: 3). Bunlara ek olarak; özerk yapıda bağımsız yetkileri olan örgütlenmelerin oluşturulası, performans yönetimi sisteminin kamuya uyarlanması, kamu yöneticilerinin (public managers) daha sorumluluk sahibi ve hesap verebilir olmalarının sağlanması, kamu sektöründe rekabetin arttırılması, toplam kalite yönetimi tekniklerinin kamuda uygulanması gibi birçok unsuru içeren bir yönetim modelini uygulamayı savunmaktadır (Bouckaert ve Pollitt, 2000). Bu bağlamda da YKİ'nin bazı temel varsayımları oluşmuştur. Bunlardan ilki ve en temel varsayımı evrensellik iddiasıdır. Bu varsayıma göre, YKİ ilkeleri ve getirdiği öneriler evrenseldir dolayısıyla uygulandıkları her yerde başarılı olurlar (Hood, 1991: 8).

İkinci varsayım, özel sektör deneyimlerinin ve yönetim ilkelerinin kamu yönetimine taşınabileceğidir. Etkin ve verimli çalışan bir devlet mekanizması oluşturulması için özel sektör yönetim teknikleri kamu sektöründe de uygulanmalıdır. Bir diğer varsayım ise piyasanın en iyi örgütleyici olduğudur. Bu bağlamda rekabet ve pazarlık gücü kamu örgütlerinin daha etkili ve verimli çalışmalarında önemli bir faktörolarak görülmektedir (Yalçın, 2010: 133).

Özellikle son yıllarda kamuoyunda oluşan kamu yönetimindeki yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin arttığı yönündeki inanış, kamu yönetimi etik standartlarında ve etik ve etik olmayan davranış konusunda önemli bir değişimi de beraberinde getirmiştir. Bu değişimi açıklamaya yönelik çalışmaların genel anlamda kamu sektöründe yaşanan ve "Yeni Kamu işletmeciliği" adı altında 1980 ve 1990'lı yıllardan itibaren pek çok ülkenin kamu reformlarında referans aldıkları yaklaşımın çok çeşitli unsurları ile ilişkilendirilmesi de söz konusudur (Maesschalck, 2004b: 465-466). YKYH gibi geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı eleştirisi üzerinden kendisini kurgulayan YKİ yaklaşımı da kamu yönetiminde bir değişimi ve dönüşümü gerçekleştirmek hedefi üzerinden yükselmiştir. Ancak bunu yaparken YKYH taraftarları gibi değerleri ön plana alan bir anlayıştan ziyade piyasa anlayışını kamuda egemen kılamaya çalışan, devletin minimize edilmesi odaklı bir anlayış üzerinden kendisini kurgulamıştır. Bu anlamda da piyasa ahlakının kamu kesiminde egemen hale gelmesinin önünü açan bir yaklaşımı benimsemiştir.

YKİ yaklaşımı yanlıları geleneksel kamu yönetimi anlayışının onarılamaz hatalarını ve ahlaki iflasını çözmedeki tek yol olarak bu yaklaşımı görmektedirler. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının devletin aşırı büyümesinin önüne geçemediğini ve bunun sonucunda hantallaşan mekanizmanın vatandaşlarına cevap

veremez hale geldiği ve bu nedenle de kötü yönetim, etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk gibi unsurların oluşumunun kolaylaştığını vurgulanmaktadırlar. Bu bağlamda temel amacı vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılamak olan devlet eğer bunu gerçekleştiremiyorsa acilen önlemlerin alınarak değişikliklerin yapılması gerektiğini belirtmektedirler (Martinez, 2009: 70). Bu bağlamda etik dışı faaliyetlerin ve yolsuzlukların gerçekleşmesinin bir numaralı sorumlusu olarak görülen devletten ve kamu personelinden kendisini dönüştürmesi ve bu unsurların oluşumunu engelleyici yönde hareket etmesi beklenmektedir.

Esasen YKİ yönetsel teorisi, yaklaşımla gerçekleşen reformlarının kamu yönetimine adapte edilmesi ile etik davranışın doğal olarak oluşmaya başlayacağı inanışı üzerinden yükselmektedir. Oluşan etik davranış 3E'yi (ekonomiklik, etkinlik ve etkililik) güçlendiren bir unsur olarak algılanmalıdır. Bu bağlamda yaklaşım, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamu yararı gibi kamu yönetiminin varlık nedeni olarak tanımlanabilecek, soyut ama iktidarların ekonomik olmayan kararlarını meşrulaştırıcı bir nitelik taşıyan değerlerin yerine, ekonomiklik, verimlilik, etkinlik gibi kavramların ikame edilmesi ya da vurgulanmasını savunmaktadır. Etik ise, bu kavramların destekleyici unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

YKİ'nin temel savunularının yolsuzluğu azaltma yönünde olumlu etkileri olduğu konusunda bir inanış da yaklaşımı benimseyenlerin savunuları arasında yer almaktadır. Rekabetin ve piyasa mekanizmalarının kamu hizmetlerinde egemen hale getirilmesi ile birlikte devletin neyi nasıl yapacağı konusunda sınırlarının yeniden çizilmesi söz konusu olacak ve bu durum kamu harcamaları ve yatırımlarının disipline edilmesini beraberinde getirecektir. Bu bağlamda YKİ savunucuları özellikle rekabet mekanizmasının yolsuzluğu azaltmakta etkili olduğunu savunmakta

ve böylece kamu görevlilerinin tekel niteliğindeki durumlarda ahlaksızca rant sağlamalarının önüne geçilebileceği vurgulanmaktadırlar (Klitgaart, 1988: 43).

YKİ'nin beslendiği kaynakların çoğu devletin asgari sınırlar içinde kalmasını ve ekonominin piyasa tarafından düzenlenmesini savunan liberal iktisat kuramına dayanmaktadır. Bu bağlamda dayanak olarak alınan temel kuramsal yaklaşımların başında işletmecilik hareketi ve yeni sağ siyasal hareketinin de üzerinde yükseldiği Kamu Tercihi Kuramı (KTK) gelmektedir. Özellikle KTK kamu etiği açısından da önem arz etmektedir. Bunun sebebi kuramın, kamu kurumları ile kamu yöneticilerini, diğer kurumlar ve bireyler gibi kendi çıkarlarının peşinde koşanlar, güç kazanmaya çalışanlar olarak görmesi ve bunun sonucunda kamu yönetiminde kamu çıkarının gözetildiğinin bir yanılsama olduğunu ve kendilerini düşünmelerinden ötürü kamu harcamalarının gereksiz yere arttığını, kamu kurumlarının aşırı büyüdüğünü belirtmeleridir (Zengin, 2009: 8).

Kamu tercihi kuramının temel varsayımına göre ekonomide, bürokraside veya toplumda rol alan bütün aktörler kendi çıkarları peşinde koşarlar ve bunu rasyonel biçimde yaparlar. Bu bağlamda devlette görev alan bürokratlar kendi çıkarlarını ençoklama peşinde koşan bencil, çıkarcı, hatta gerektiğinde fırsatçılığa, hileye ve etik dışı faaliyetlere başvuran aktörlerdir; bu nedenle, devlet mümkün olduğunca küçültülmelidir; bunun mümkün olmadığı yerlerde de bürokratlar sıkı biçimde kontrol altına alınmalıdır (Terry, 1998: 196). Dolayısıyla KTK, kendi çıkarını maksimize etmeye çalışan egoist bireyler olarak gördüğü kamu görevlilerinin de etik dışı davranışlarda bulunmaya eğilimli olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda bürokratlar da diğer tüm insanlar gibi kamu yararından çok kendi çıkarlarını düşünmektedirler. Bürokratların kendi durumlarını güçlendirmeleri, gelirlerinde artış,

yetki ve statü artışı, iş yükünün azaltılması ve koltuklarını uzun süre terk etmemeleri şeklinde görülebilir ya da bürokratlar yasama organı faaliyetlerini kendi çıkarlarına uygun olarak yönlendirebilirler (Buchanan: 1979: 7). Buna ek olarak, bürokrasinin hiç kimseye hesap verebilir olmayan bir yapı sergilediğini savunan teori, piyasaların hesap verebilirlik için daha iyi mekanizmalara sahip olduğu da vurgulamaktadır. Bu nedenle bürokratların kontrol altına alınmaları ve aşırı güçlenmelerinin önüne geçilmesi gereklidir. Bu durumun ve kamu kurumlarında etik dışı faaliyetlerin önlenmesinin tek yolu da devletin küçültülmesi ile sağlanabilecektir ki KTK ve YKİ yaklaşımı bu arzunun gerçekleştirilmesine büyük oranda hizmet etmektedir.

Esasen, insanların bencil bir varlık olduğunu varsaymakla, rekabetin kamu kesimi içinde yaygınlaşmasını istemek arasında bir nedensellik ilişkisi vardır. Aktörlerin bencil olduğunu varsaymak sistemi en iyi biçimde çalıştırmak için onlar arasında rekabeti teşvik etmeyi gerektirir (Aberbach, 2001: 5-6). Dolayısıyla KTK ve devamında YKİ yaklaşımları kamu kesimindeki rekabeti arttırma yönündeki politikalarında özellikle kamu çalışanlarının da diğer insanlar gibi kendi çıkarlarını maksimize etme çabası güden bencil varlıklar oldukları savından büyük oranda beslenmiştir. Bu bağlamda da kamu yönetimi etiği söz konusu bencil kamu personelini kontrol altına alma yöntemlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

YKİ ile gerçekleştirilen reformların kamu yönetimi etiğine potansiyel olarak negatif etkilerinin de olabileceği inanışı, bu politikaların geniş çaplı olarak uygulandığı pek çok ülkede yaşanan ve kamuoyunda da yankı bulan skandalların ortaya çıkışı ile güçlü bir şekilde hissedilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda YKİ anlayışı ve buna ilişkin yapılan reformların kamu görevlilerine daha kolektif ve sistematik bir şekilde etik dışı davranışta bulunma fırsatını sağladığı ve bu

davranışları haklı göstermeye yönelik bir anlayışı oluşturmaya hizmet ettiği söylenmektedir. Bu bağlamda performans yönetimi sisteminin ters etki uyandırarak kamu görevlilerini performanslarını arttırmak amacıyla etik dışı faaliyetlerde bulunmaya teşvik etmesi buna örnek olarak gösterilmektedir (Maesschalck, 2004b: 466). Kamu kaynaklarının tahsisi ile kamu görevlilerinin istihdamında, değerlendirilmelerinde ve ücretlerinin belirlenmesinde performansın bir ölçü olarak alınması, bu kriterin gereklerinin sağlanması açısından kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarda bulunmasına da neden olabilmektedir.

Benzer şekilde, Frederickson da özel sektörle kamu sektörünün ilkelerinin birbirinden ayrı olduğunu ve bu nedenle de özelin ilkelerini devlette uygulamaya çalışan bir görevlinin zamanla kamu yararı değil kâr amacı güdeceğini vurgulamaktadır. Kamu çalışanlarının özel sektör görevlilerine göre kamusal hizmet anlayışına daha çok sahip olduklarını belirterek, kamudaki özelleştirmelerin son derece gerekli oluşu ve devletin yaptığı her şeyi verimsiz yapmakta olduğu yaygın görüşünün bir yanılsama olduğunu; uygulamaların devletin her zaman özel sektöre göre daha etik ve uzun vadede daha verimli sonuçlar verdiğini göstermiş olduğunu savunmakta, piyasalaştırma, özelleştirme, sözleşmeci anlayış gibi YKİ uygulamalarının etik sonuçlarına ilişkin endişelerini dile getirmektedir. (Frederickson, 1997: 27-47). YKİ yaklaşımı ile, geleneksel "kamu görevi" anlayışının ortadan kalktığı bir diğer eleştiri noktası olmakta ve bu anlayışa bir geri dönüş yaşanması gereği üzerinde durulmaktadır. Kamu yararının sağlanması önceliği ile kamu görevini kutsal bir vazife olarak gören anlayış ne yazık ki YKİ yaklaşımı ile yavaş yavaş ortadan kalkmaya başlamıştır. Oysa olması gereken vatandaşların dertlerine tercüman olan ve ortak çıkarlarını karşılamaya yönelik bir anlayışla kamu

görevini yerine getirmektir. Dolayısıyla, kamu görevlileri etik açıdan vatandaşlara karşı sorumlu olmalı ve kamu görevini en uygun şekilde yerine getirmelidirler (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549).

YKİ'nin temel unsurlarından biri olan ve ilerleyen kısımlarda görüleceği üzere yönetişim yaklaşımının temel ilkelerinden biri haline dönüşen hesapverebilirlik konusu da kamu etiği için önem arz eden noktalardan birisidir. İşletme tekniklerinin kamuya adaptasyonu sürecinde hesapverebilirlik anlayışının da buna bağlı olarak değişmesi söz konusu olmuştur. Ancak bu durumda göz ardı edilen nokta devletteki hesap verebilirliğin doğasının piyasadaki hesap verebilirliğin doğasından ciddi ölçüde farklılık arz etmesidir (Behn, 2001: Bölüm 2). Terry (1998)'e göre; işletmeci konseptin kamu yönetimine adaptasyonu hem uygun olmamakta hem de tehlikeli görülmektedir. Kamu işletmeciliğinin demokrasi ile bağdaştırılması arayışı yanlış bir arayıştır ve terk edilmelidir. Devlet, sadece belli bir kesime karşı değil tüm vatandaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdır. Bu bağlamda devlet hesap verme konusunda da eşit ve adil davranmalıdır.

Görüldüğü üzere YKİ, piyasa mantığının ve ahlakının kamu sektörüne adapte edilmesinin en temel yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunu yaparken piyasa değerleri ile kamusal değerler arasındaki farklılığı göz ardı ederek beslendiği neo-liberal ideoloji gibi devleti ve "bencil" kamu personelini adeta bir günah keçisi olarak görmektedir. Aşırı dallanıp budaklanan devlet kamu görevlilerinin etik dışı davranmalarını kolaylaştırmakta ve yolsuzluğun önünü açmaktadır. Bu bağlamda yapılması gereken acilen devleti minimize etmek ve kamu personelini denetim altına almaktır. İşte tam da bu noktada kamu etiği bir denetim aracı rolünü üstlenmektedir. Söz konusu "bencil" kamu yöneticilerinin piyasa mekanizmalarının etkin bir şekilde

işlemesini kolaylaştıracak yönde hareket etmelerinin sağlanması hususunda kamu etiğine önemli bir rol düşmektedir. Bunu gerçekleştirmeye yönelik evrensel etik, ilke ve kodlar oluşturulmalı ve bu ilke ve kodların uygulanmasını garantileyecek kurumsal yapılanmalar hayata geçirilmelidir. Dolayısıyla küresel/evrensel kamu yönetimi etiği YKİ'nin ve devamında günümüz egemen yönetim anlayışı haline gelen yönetişimin işlerliğini devam ettirecek bir unsur olarak tasarlanmıştır.

2.3.3. Yönetişim Yaklaşımı ve Etik

20. Yüzyılın ortalarına kadar devlet örgütlenmesinde egemen olan bürokratik ve hiyerarşik karar alma süreçlerinin neo-liberal söylemlerin de etkisiyle değişime uğraması ve bu süreçlere yeni aktörlerin dahil edilmesi, yeni bir yönetimsel model olarak 1990'lı yıllarla birlikte "yönetişim" kavramını karşımıza çıkartmıştır. Daha önce de belirtildiği üzere, Amerikan kamu yönetimi disiplininde 1960'ların sonlarında ortaya çıkan yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve devamındaki süreçte özellikle 1980'li yıllarda disiplinde egemen paradigma haline gelen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımları, geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve unsurlarının kamu yönetimi disiplini açısından yetersiz ve sorunlara çözüm üretemez hale geldiğini savunmuşlar ve geleneksel yaklaşımı eleştirmişlerdir. Gelinen noktada aşırı hantallaşmış ve bürokratikleşmiş devlet yapısının küçültülerek daha şeffaf, daha hesap verebilir ve daha katılımcı bir yönetim anlayışının mevcut sorunlara daha iyi çözüm getirebileceği ve daha etkin çalışacağı düşüncesi hareket noktası olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede, daha küçük ama daha etkin ve verimli, katılımcılık ilkesi temelinde çok aktörlü, şeffaf, hesap verebilir ve performans odaklı bir devlet yapılanması oluşturulması hedeflenmiştir. Bu bağlamda da, özellikle 1990'lardan

itibaren bu hedefleri temel alan bir yönetim yaklaşımı olan "yönetişim" yaklaşımı disiplin içerisinde egemen paradigma haline gelmiştir.

1980'lerden itibaren uygulanmaya başlanan neo-liberal politikalar, 1990'lara gelindiğinde tıkanmaya başlamış ve çeşitli ekonomik krizler, işsizlik, yolsuzluk ve yoksulluk gibi yıkıcı etkileri görülür hale gelmiştir. Bu durum neo-liberal ideolojinin egemenliğini yıkmamış aksine ideoloji ve politikaların yeniden gözden geçirilmesi sonucunu doğurmuştur. Devletin iktisadi ve sosyal alandan çekilmesi üzerine kurgulanmış ve "olabildiğince az devlet, olabildiğince geniş piyasa" öngörüsü üzerinden hareket eden bu ideoloji kendisini "yönetişim" söylemi üzerinden yeniden kurgulamış, piyasa ve devletin aktif şekilde ortaklaşa hareket ettiği ve devletin düzenleyici ve yönlendirici rol oynadığı bir yaklaşımı benimsemiştir. Bu çerçevede de "devlet-piyasa-sivil toplum"un yönetsel anlamda beraberce hareket etmeleri söz konusu olmuştur.

Hem özel sektör hem de kamu yönetiminde kullanılan ve son yıllarda kamu yönetimi alanında egemenliğini ilan eden yönetişim yaklaşımı, merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru örgütlenmesini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindeliği esas alan anlayışı anlatmaktadır (DPT, 2007: 4). Yönetişim kamunun yönetim yetkisinin doğrudan devlet eliyle kamusal mekanizmalar aracılığıyla değil, devlet-özel sektör-sivil toplum etkileşimi içerisinde piyasa mekanizmalarına göre yönetilmesini ifade etmektedir.

Yönetişim yaklaşımı çerçevesinde özellikle istikrarlı, oturmuş devlet yapılanmalarının olmadığı ülkelerde iktidar ve yönetim sorunlarını çözmek ve iyi kamu yönetimi kriterlerini yerleştirme noktasında "iyi yönetişim" kavramı dile getirilmeye başlanmış ve son yıllarda bu kavram sıklıkla vurgulanır hale gelmiştir (Özer, 2006: 79). Özellikle yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele etme konusunda iyi yönetişimin sağlanarak temel unsurlarının hayata geçirilmesi son derece önemli görülmeye başlanmıştır. İyi yönetişim kavramı, ilk defa Dünya Bankası tarafından 1989 yılında Afrika ülkeleri için yayımlanan bir raporda, siyasal ve ekonomik kriz içinde bulunan ülkelerde sürekli hale gelen yönetim sorunlarını ve bu sorunların söz konusu ülkelerin kalkınma çabalarının başarısızlığa uğraması üzerindeki etkilerini belirtmek amacıyla kullanılmıştır (Ayman Güler, 2009: 316; Çukurçayır, 2003: 260). OECD, kavramı "bir ülkenin güç ve yetkilerini icra etmesi için kullandığı anayasal, yasal ve idari düzenlemeler" olarak kullanmaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme - UNDP) ise yönetişimin "bir toplumun siyasi, ekonomik ve sosyal işlerini kamu, özel sektör ve gönüllü sektörle ilişkiler bağlamında yürütmek için kullandığı değerler, politikalar ve kurumların oluşturduğu bir sistem" olduğunu vurgulamaktadır (UNDP, 1997: 2).

Esasen, yeni kurumcu iktisat[11] ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarından temellerini alan yönetişim, neo-liberalizmle en uyumlu siyasi düzen tasarısı olup aralarındaki bağlantı asıl olarak "düzenleyici devlet" modeliyle tanımlanmaktadır. En

[11] Yeni kurumcu iktisat, devlet-piyasa ortaklığı söylemi üzerinden devlete ait yapı ve süreçlerin piyasalaştırılmasına, bunların piyasa kurumlarının yönetimine devredilmesine, dolayısıyla toplumsal yasamın piyasa adına yeniden örgütlenmesine kavramsal destek sağlamaktadır. Yeni kurumcu iktisat piyasaların "serbest" olmadıkları, devletle olduğu kadar çeşitli toplumsal kurumlarla da sınırlandıkları gerçeğine de vurgu yaparak piyasa-devlet ikilemini, iktisadın kurumsal örgütlenişi kavramı sayesinde aşmaktadır. (Ayman Güler, 2005b: 139).

genel ifadeyle, daha az devlet, daha az parlamento, örgütlü kolektif kişilerin ve derneklerin özendirilmesi ve bunların normların oluşturulma sürecine katılımı olarak tanımlanan yaklaşımın özünde mademki kamuya yönelik hizmetlerin kamusal idaresinin maliyeti içte aşırı boyutlara ulaşıyor, o halde bu maliyet dışarı taşınmalı ve özel sektörle sivil topluma yüklenmeli düşüncesi yer almaktadır (Brown, 2002: 37). Bu bağlamda da, düzenleyici devlet ekonomiye etkin müdahalelerde bulunmayan, kamu hizmeti sunmayan, sosyal politikaları daha az önemseyen, piyasaların düzenlenmesi gereksinimi ortaya çıktığı durumlarda düzenleme amaçlı müdahale eden devlet olarak karşımıza çıkmaktadır (Ataay, 2006: 128). Dolayısıyla, bu yaklaşımda amaçlanan, en yalın haline indirgenmiş bir hükümetin, çeşitli politikaların geliştirilmesi, uygulanması ve denetlenmesinde baskın rol oynayan bir sivil toplumu koordine edecek ya da yönlendirecek biçimde iş görmesidir. Bu sayede de, yönetişimin, demokrasiyi sosyal devletin yükünden kurtararak ve sivil topluma yaklaştırarak daha da demokratikleştirmeye yarayacağına inanılmaktadır. Bu demokratikleşme süreci de egemenliğin ayrıcalıklarını daha alt mevkideki kamu makamlarına bırakmayı değil de özel ve tikel çıkarlara (sivil topluma) ve piyasaya devretmeyi içermektedir (Brown, 2002: 39-41). Bu bağlamda, liberaller ve neo-liberaller, yönetişimi, temsili demokrasinin kısıtlılıklarının aşılması ve çoğulcu ve katılımcı demokrasi doğrultusunda çok önemli bir açılım olarak görmektedirler ve toplumdaki eşitsizliklerin ortadan kaldırılması açısından yönetişimin önemli fırsatlar sağlayacağına inanmaktadırlar. Dolayısıyla, yönetişim ile neo-liberalizm arasındaki ilişki, konjonktürel bir rastlantıya bağlı olarak ortaya çıkmış bir ilişki değildir. Yönetişim neo-liberalizmin tarihsel başarısızlıklarını aşmak hedefiyle, yine neo-liberaller tarafından gündeme getirilen ve neo-liberalizmle organik olarak ilişkili bir

modeldir. Bu nedenle yönetişimin ideolojik olarak "nötr" bir model olarak ele alınmaması gerekmektedir (Ataay, 2006: 122-131).

Çok aktörlü bir yönetsel yapılanmayı öneren yönetişim yaklaşımına eleştirel bir perspektiften bakan Bayramoğlu'na (2000: 88) göre, devlet dışındaki aktörlerle birlikte devleti yönetme, temel olarak, devletin piyasalaştırılmasıdır; bir başka ifadeyle, devletin toplumla ya da "aktörlerle" piyasa mantığı ile ilişkilenmesidir. Kamu hizmetleri alanında, "yurttaş"ın yerini "tüketici" ya da "müşteri" kelimesinin alması, bunun açık örneklerinden birisidir. Yönetişim modelinin savunucuları yüksek katılımlı demokratik yönetimin bu sayede kurulabileceği iddiasındadırlar ve bu model, sol ve sosyal demokrat motiflerden yararlanılarak savunulmaktadır (Güler, 2005b: 29–30). Ancak yönetişim, iddia edildiği gibi, yönetim sürecine toplumu katarak katılımcı demokrasiyi yeterince geliştirememekte, yeni aktör olarak sermayeyi getirmekte ve diğer toplum kesimleri bu sürecin büyük ölçüde dışında kalmaya devam etmektedir. Yönetişim aynı zamanda devletin güç kaybına uğramasına da işaret etmektedir. Bu süreçte devlet otoritesi çeşitli şekillerde dağıtılmaktadır. Bu dağılım, yukarıya doğru uluslararası kurumlara ve şirketlere, yana doğru küresel mali piyasalara ve küresel toplumsal hareketlere ve aşağı doğru tüm tür ve biçimleriyle ulus altı yapılara yönelik gerçekleşmektedir (Payne, 2000: 203). Sonuçta, birden çok otoritenin varlığında farklı devlet dışı aktörlerin çok merkezli dünyası, yeni bir denetimler ve dengeler sistemini ortaya koymaktadır. Ancak yönetişim taraftarları yaklaşımı bu açılardan değerlendirmekten kaçınmaktadırlar.

Ulusal çapta neo-liberal politikalara uygun olarak işleyen yönetişime dünya genelinde bu politikalarla koordineli hareket eden, esnek bir tarzda eklemlenmiş

küresel iktisadi yönetişim eşlik etmektedir. Kapitalist dünya sistemini kapsayıcı üst yapılar olarak örgütlenen IMF, DB, Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Ekonomik Forumu ve AB gibi kurumlar yönetişimi bir yandan üye ve aday ülkelere önerirken, bir yandan da bizzat kendi projelerinde uygulamaktadırlar. Bütün bu kuruluşlara ek olarak çokuluslu büyük işletmeler de güçlü siyasi aktörlere dönüşerek küresel iktisadi ve mali kuruluşlar aracılığıyla ya da tek başlarına bu süreçte aktif rol almaktadırlar (Brown, 2002: 37-38). Ancak yönetişimin bir söylem olarak yükselmesinde ve siyasal yönetsel bir projeye dönüşerek küresel düzeyde yaygınlaştırılmasında DB daha kapsamlı rol oynamaktadır. Esas olarak, sermaye birikimi yetersiz azgelişmiş ülkelerin politikalarına ve kamu yönetimlerine yön vermek amacını güden yaklaşımın çerçevesi, kamu sektöründe verimliliğin sağlanması için rekabetin ve piyasaların desteklenmesi, kamu hizmetlerinde reforma gidilmesi, özel sektör için uygun koşulların yaratılması, kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi gibi unsurlarla DB tarafından çizilmiştir. Kurum, bir ülkenin kaynaklarının etkin şekilde kullanımı için hesap verebilirlik, saydamlık, sivil toplumun kamu politikalarına etkin katılımı, hukuk devleti, bağımsız yargı sistemi gibi ilkeler ile yönetişim kavramının sınırlarını ayrıntılı olarak belirtmiştir (Coşkun, 2003: 40; Güzelsarı, 2003: 18-27).

Katılımcılık, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, eşitlik, hesap verebilirlik ve etkinlik gibi unsurlar yönetişim kavramının temel ilkeleri haline gelmiştir. Sözü edilen bu ilkeler kamu yönetimlerinin temel sorunlarından olan etik dışı faaliyetler ve yolsuzlukla savaşma sürecinde referans olarak alınan unsurlar haline dönüşmüş, bu bağlamda kamu yönetimi etiği yönetişim yaklaşımından oldukça beslenir hale gelmiştir. Dolayısıyla, özellikle azgelişmiş ülkelerde yaşanan sorunların temeli

olarak görülen etik dışı faaliyetlerin yoğunluğu, yolsuzluk, çıkar peşinde koşan yöneticiler gibi unsurların ortadan kaldırılmasının ancak ve ancak kamuda yönetişimin etkin şekilde sağlanmasıyla gerçekleşebileceği inanışı kamu yönetimi etiğinin son yıllarda oldukça önem kazanmasını da tetiklemiştir.

Son dönemde dünya genelinde yaşanan küreselleşme süreci etik dışı faaliyetlerin yalnızca az gelişmiş ülkelerde değil pek çok ülkede yaygınlık kazanmasında önemli rol oynamıştır. Söz konusu bu faaliyetler ve buna bağlı olarak gelişen yolsuzluk, rüşvet gibi olguların hem vatandaşların devlete olan güvenini azaltmakta olduğu, hem de devletin kaliteli ve verimli hizmet sunmasını zorlaştırdığı savunulmaktadır. Bu nedenle de, kamu yönetiminde etik, devlete ve kamu kurumlarına güven oluşturmanın ve bunu korumanın en önemli unsurlarından birisi olarak görülmektedir. Günümüzde devlet yönetiminde kurumlara duyulan güvenin, birey, devlet ve özel sektör arasındaki ilişkilerde belirleyicilerden birisi olması etkin bir yönetişim için kamu yönetimi etiğini daha da ön plana çıkarmaktadır. Devletler, vatandaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetinin artmasını sağladığı ölçüde onların daha çok güvenini kazanabilmektedir. Böylece, toplumdaki formel ve informel ilişki ağlarının güçlenebilmesi için etik standartlara uyulması yönetişim yaklaşımı açısından anahtar unsurlardan biri olarak tanımlanmaktadır (Kitapçı, 2010: 84).

Yönetişim yaklaşımına uygun düzenlemelerin hayata geçirilmesi ve özellikle iyi yönetişimin sağlanması, kamuda etik dışı davranışların ve yolsuzluğun önlenmesinde önemli bir unsur olarak görülmektedir. Böylece, hem vatandaşların hem de yönetimin çıkarlarının birleştiği, hak ve sorumlulukların hayata geçirildiği mekanizmalar, kurumlar ve süreçlerin güçlenebileceği düşünülmektedir. Etik

davranışlar, devlet işleyişinin temelini oluşturan ve devam etmesi gereken bir yönetim süreci olarak ifade edilmekte ve iyi yönetişimin başarısında ve devam etmesinde çok önemli bir yere sahip görülmektedir (OECD, 1995). Bu bağlamda, iyi yönetişim, hem kamu yönetiminde etik dışı ve hukuk dışı faaliyetleri ortadan kaldırmayı amaçlamakta, hem de bu sistemin bütünlük içinde devamlılığının sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Buna ek olarak, iyi yönetişim; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği, yargı bağımsızlığının var olduğu, hukuk devletinin çalıştığı, kamu harcamalarının adil ve doğru şekilde yönetildiği, kamu kuruluşlarının ve siyasal liderlerin karar ve eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği, saydam yönetimin ve insan haklarının asgari gereklerinin sağlanabildiği bir devlet yapısını ve işleyişini içermelidir (Yüksel, 2000: 155). Dolayısıyla, iyi yönetişim ile sağlanacak böyle bir ortamın varlığının etik dışı uygulamaların önlenmesi için oldukça büyük bir fayda sağlayacağı ifade edilmektedir.

Temel unsurları; hesap verebilirlik, şeffaflık, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon (Habitat II, 2000: 1; Özer, 2006: 79-81) olarak sıralanabilecek yönetişim yaklaşımı aslında küresel/evrensel etik sistemi anlayışıyla neredeyse birebir örtüşmektedir. Özellikle iyi yönetişimin ana ilkeleri olan eşitlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin de temel aldığı ilkelerdir ve bu ilkeler pek çok ülkede oluşturulan etik standart ya da kodların içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla, iyi yönetişimin sağlanmasıyla birlikte; etik değerlere bağlı bir kamu yönetimi sisteminin, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önüne geçilmesinde, daha nitelikli kamu hizmeti sunulmasında,

çalışanların ve tüm bireylerin devlete ve kurumlara güven duymasının sağlanmasında, tüm toplumun daha mutlu ve huzurlu yaşam standardına kavuşmasında doğrudan etkisi olacağı inanışı (Yağan, 2005) küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin de temel savunusudur. Bu bağlamda da, etik sistemi geleneksel kamu yönetiminin temel unsurları olan dürüstlük, tarafsızlık, kayırmacılığın önlenmesi, sadakat gibi ilkelere ek olarak yönetişim yaklaşımının temel ilkelerini de benimsemiştir. Kamusal hizmetlerin üretim ve sunumunda ve karar alma süreçlerinde etik ilkelerin egemen kılınması, hiçbir kimseye ya da kuruma ayrıcalık tanınmadan eşit şekilde davranılması iyi yönetişim yaklaşımının temel savunularındandır. Kamuda; yetki-sorumluluk dengesinin kurulması, demokratik katılım ilkelerinin içselleştirilmesi, performans ve kalite odaklı yönetimin sağlanması kamu yönetiminde değişim ve gelişimin sağlanabilmesinin önemli unsurları olarak kabul edilmiştir. Bu anlamda küresel/evrensel kamu yönetimi etiği, demokratik ve katılımcı bir yönetime giden yolda önemli bir kavram olarak lanse edilmeye (Atmaca, 2010: 69) başlanmıştır.

Küresel/evrensel kamu etiğinin ilke, standart ve kodlarının ana unsurları olarak yerlerini alan yönetişimin temel ilkeleri; ilk bakışta kimsenin itiraz edemeyeceği genel demokratik özlemler gibi görünseler de, görünenin arkasında yatan ideolojik açılımların çok da üzerinde durulmamaktadır. Özellikle uluslararası finans kuruluşları bu demokratik ilkeleri neo-liberal tarzda içeriklendirmektedir. Buna göre, "etkinlik" kamu yönetiminin piyasa ilkelerine göre çalıştırılması, "şeffaflık" ve "saydamlık" şirketlere ve özellikle de yabancı sermayeye karşı açıklık, "hesap verebilirlik" kamu yönetiminin uluslararası denetim kurumlarınca denetlenmesi, "hukuk devleti" özellikle yabancı sermaye yatırımları ile ilgili

hukuksal sorunlarda ulusal yargı yetkisinden vazgeçilerek uluslararası tahkimin yetkili kılınması anlamına gelmektedir (Ayman Güler, 2005b: 44-49; Ataay, 2006: 128). Dolayısıyla söz konusu ilkelere yüklenen anlamlar neo-liberal ideolojinin temel savunuları ile çelişmemektedir. Bu anlamda sözü edilen ilkelerin etik ilke olarak benimsenmesi de küresel/evrensel etik sisteminin temel kaynakları konusunda yapılan saptamayı desteklemektedir. İzleyen kısımda bu ilkelerin etik ile ilişkilerine daha da ayrıntılı olarak bakılmaktadır.

2.3.3.1. Yönetişim Yaklaşımı Çerçevesinde Saydamlık[12] ve Etik

Yönetişimin temel ilkelerinden olan saydamlık günümüzde küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin de olmazsa olmaz ilkeleri arasında yerini almıştır. Hesap verebilirlik ilkesi ile daima yakın ilişki içinde olan saydamlık kamu yönetimlerinde gerçekleşen etik dışı faaliyetlerin denetlenmesi ve ortaya çıkarılabilmesi açısından oldukça önemli görülen etik ilkelerden biri olarak belirtilmektedir. En genel ifadeyle, kamu yönetimindeki kararlar ve uygulamalar hakkındaki bilgilere kamunun zamanında ve güvenilir şekilde erişmesi olarak tanımlanabilen saydamlık; bilgiye ulaşım, halkın yönetime aktif katılımı, kamu yönetimlerinin halka danışması ve e-devlet gibi temel unsurları içerisinde barındırmaktadır (Armstrong, 2005: 1; Yüksel, 2010: 335).

Saydamlık; açıklık, gizliliğin en aza indirilmesi, iletişim ve hesap verebilirlik gibi unsurları gerektirmektedir. İdari anlamda bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması gizlilik olarak ifade edilmekte, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalarak karar ve uygulamalarının gerekçelerinin

[12] Bu çalışmada "saydamlık" ve şeffaflık" kelimesi İngilizcedeki "transparency" kelimesinin karşılığı olarak eş anlamlı şekilde kullanılmıştır.

açıklanmaması kapalılık olarak tanımlanmaktadır (Eken, 2005: 113-114). Etkin bir yönetişimin olmadığı bir yönetim anlayışı da gizliliği temel alan bir politika güdecek, pratik olarak zaten kendisini dışa kapayacak veya dışa kapanan bir yönetimde gizlilik alanlarını daha da genişletme imkânını elde edecektir. Dolayısıyla, böyle bir ortam etik dışı faaliyetlerin oluşması için oldukça elverişli olacak, kamu yönetiminde yaşanacak etik sorunların önüne geçilmesi mümkün olmayacaktır. İşte tam da bu nedenle iyi yönetişim ve onun temel ilkelerinden olan saydamlık, küresel/evrensel kamu yönetimi etiği için vazgeçilmez bir unsur olarak görülmektedir.

Mali, süreçlere ilişkin, faaliyetlere yönelik gibi türleri olan saydamlık; kamu hizmetleriyle ilgili olarak çalışanların aldıkları tüm kararlar ve eylemleri hakkında olabildiğince açık olmaları ve kamu yararının gerektirdiği durumlarda kararlarını gerekçelendirmeleri ve kesin bilgi vermeleri anlamına gelmektedir (Chapman, 1993). Devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir biçimde sunması saydamlığın esas hedefidir (Atiyas ve Sayın, 2001: 28). Dolayısıyla, ilke; kamu yöneticilerinin halktan aldığı kaynaklarla ne yaptığı hakkındaki gerçeği halka doğru biçimde anlatması olarak tanımlanabilir. Saydamlık devletin izlediği politikalar, programlar, stratejiler ve onların siyasal, mali ve yönetsel sonuçları hakkında kamuoyunun açık, anlaşılır ve düzenli olarak bilgilendirilmesi sürecini de içermektedir (Ömürgönülşen, 2011).

Yönetişim yaklaşımı, devletin doğasından kaynaklanan gizlilik eğilimlerinin önüne geçmek ve bir anlamda devletin kendi kendisini sınırlaması ve kontrol etmesi için saydamlığı gerekli görmektedir. Yöneticilerin vatandaşlar adına devlet yönetiminde kullandıkları güç ve yetkilerin kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi

için saydamlık başta olmak üzere yönetişimin bütün ilkelerinin işler halde olması son derece önemli görülmektedir (Uzun, 2005:231). Saydamlığın ya da şeffaflığın olmadığı yerlerde kamu görevlilerinin keyfi ve kimi zaman etik dışı davranışlarının görmezden gelinmesinin kolaylaştığı vurgulanmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetimlerinde etik dışı faaliyetlerin ve yolsuzlukların önlenmesi sürecinde devletin ve onun yönetsel aygıtı olan kamu yönetimlerinin eylem ve işlemlerine dair açık ve şeffaf olmaları beklenir hale gelmiştir. Doğru bilginin vatandaşa iletilebilmesi, kamu kaynaklarının kullanımı ve kamusal hizmet üretimini içeren süreçlerde şeffaf olunmasının sağlanması etik ilkelerle donatılmış bir kamu yönetimi oluşturulmasında önemli unsurlardan birisi olarak tanımlanmıştır.

Etik açısından da saydamlık, yönetsel etiğin olmazsa olmaz ilkelerinden biri olarak addedilmektedir. Hatta bu kapsamda şeffaflığın kamu yönetimi alanında uygulanmasını sağlamak, bu sayede yolsuzlukları ve etik dışı faaliyetleri önlemek amacıyla 1993 yılında Berlin'de Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) kurulmuştur. Örgüt şeffaflığın olmadığı durumlarda ortaya çıkabilecek kötü yönetim ve yolsuzlukların boyutuna ilişkin her yıl düzenli raporlar yayınlayarak daha açık ve şeffaf yönetime geçmeleri için kamuoyu oluşturmaya çalışmaktadır. Ayrıca, ülkelerin yolsuzlukla mücadeledeki başarı durumlarını ayrıntılı olarak değerlendirerek kamu yönetimlerinin şeffaf, hesap verebilir ve dürüst şekilde çalışmaları konusunda çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır (www.transparency.org).

Görüldüğü üzere, yönetişimin temel ilkelerinden olan saydamlık etik bir kamu yönetimi için olmazsa olmaz ilkelerden biri olarak karşımıza çıkmakta ve küresel/evrensel etik ilkeler arasında yerini almaktadır. Bu bağlamda, saydamlık ile

yakın ilişkili olan ve birlikte değerlendirilmesi gereken hesap verebilirlik ilkesinin de ayrıntılı açıklanması gerekmektedir.

2.3.3.2. Yönetişim Yaklaşımı Çerçevesinde Hesap Verebilirlik ve Etik

Yönetişim yaklaşımının kamu yönetimi etiğiyle bağlantılı olan bir diğer ilkesi de hesap verebilirliktir. "Hesap verebilirlik" veya "hesap verme sorumluluğu" kavramı daha çok mali açıdan öne çıkıyor gözükse de, özünde etik bir içeriği barındırmakta olup Batılı ülkelerde etik davranış ilkeleri arasında yerini almış bulunmaktadır. Kavramsal açıdan baktığımızda hesap verebilirlik; herhangi birinin gerçekleştirdiği faaliyetlerden dolayı başka otoritelere açıklama yapması ya da cevap vermesi olarak tanımlanmaktadır (Dwivedi ve Jabba, 1989: 1; Scott, 2000: 40). Kavram, 1980'lerden önce daha çok finansal yönetim ve muhasebe konularıyla ilişkilendirilirken 1980'li yıllardan sonra muhasebe ve sayma anlamının ötesine giderek yönetişimin temel unsurlarından biri olarak görülmeye başlanmıştır (Bovens, 2005). Bu çerçevede yönetişim yaklaşımına göre hesap verebilirlik; en genel ifadeyle, kendilerine yetki verilen ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme, raporlama sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır. Bu anlayışla 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 önemli bir itici güç olarak kabul edilmektedir (Kesim, 2005: 269-270).

Aslında, kamu yönetiminde hesap verebilirlik, yetki verme sürecini kontrol etme isteğinden doğmaktadır. Vatandaşlar, gücü ve kaynağı devlet kurumlarına devretmekte, bunun karşılığında bu güç ve kaynakların devredildiği kişilerden hesap sormayı ve aynı zamanda onları sorumlu tutmayı istemektedirler (Watt vd., 2002: 2). Devlet kurumlarının hesap verebilir olmaları beklenen bir durum halini almaktadır. Kamu yöneticilerine hukuki düzenlemelerle kontrol ettikleri kaynaklar ve yönettikleri kurumlara dair geniş yetkiler tanınması nedeniyle hesap verebilirlik, söz konusu bu güç ve kaynakların kamu yararı doğrultusunda kullanıldığını kontrol etmeye yardımcı bir yol olarak görülmektedir (Yüksel, 2010: 179).

Konu bakımından hesap verebilirliği bir sınıflandırmaya tabi tuttuğumuzda; Hukuki hesap verebilirlik, kamu yöneticilerinin görevlerini yerine getirirken önceden belirlenen hukuki düzenlemelere ve prosedürlere uygun hareket etmeleri anlamına gelmektedir. Mali hesap verebilirlik ise, herhangi bir kamu örgütünün ya da kamu görevlisinin sorumlulukları dahilinde bulunan kaynakların nasıl kullanıldığına ilişkin hesap vermesini ifade etmektedir (Behn, 2001: 6). Performans için hesap verme, yerine getirilen faaliyetlerin, ne derecede önceden belirlenen amaç ve hedeflere uygun, etkin verimli olarak yerine getirildiğini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Son olarak, etik için hesap vermek ise, profesyonel dürüstlüğü sağlamak ve kamu görevlilerinin davranışlarına ilişkin bazı standartlar belirlemek ile ilgili bir hesap verebilirlik türüdür (Biriciklioğlu ve Sayer, 2011: 7). Gücün kötüye kullanımını önleme ve kamu yönetiminde dürüstlüğü sağlama gibi fonksiyonları içeren hesapverebilirlik kavramı, kamu hizmetlerine ilişkin karar alma ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde tek yetkili olan ve bu konuda geniş takdir yetkisi

bulunan kamu yöneticilerinin denetlenmesinde önemli bir unsur olarak görülmektedir.

Saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin vazgeçilmez ilkeleri arasında yerlerini almışlardır. Kamuda iyi yönetişimin sağlanması ve etik bir yönetimin oluşturulması noktasında bu ilkelere büyük önem yüklenmiştir. Ancak kamu yönetiminde etik kuralların piyasacı ve işletmeci bir anlayış yerleştirilmeden gerçekleşemeyeceği düşüncesi bu ilkelerin ideolojik bir nitelik taşımasını da beraberinde getirmektedir. Buna göre, kamuda iyi yönetişimin sağlanması ve etik ilkelerin hâkim olması için şunlar gerekli gözükmektedir:

- Kamu kesimi tarafından kullanılan kaynakların azaltılması.
- Bu kaynakların ağırlıklı olarak piyasa ortamında dağıtılması.
- Etkinliğin ve verimliliğin ön plana alınarak kamu kesiminin ekonomikleştirilmesi ve piyasalaştırılması.
- Performans, müşteri odaklılık, kalite, rekabet ve esneklik gibi ilke ve değerlerin kamu kesiminde öne çıkartılması.

Oysa kamu yönetiminde etik ilke ve değerleri yerleştirmenin ön koşulu kamu yönetimini piyasacı ideoloji çerçevesinde yeniden düzenlemek olmamalıdır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi temel etik ilkelerin amacı küresel sermayeye bilgi akışı sağlamaya hizmet etmek ya da uluslararası yatırımcıların ülkede yatırım yapmalarını kolaylaştırıcı düzenlemelerin gerçekleşmesine katkı sağlamak olarak düşünülmemelidir. Dolayısıyla, bu ilkeler ideolojik niteliklerinden sıyrıldıklarında ve

müşteri değil vatandaş odaklı bir nitelik kazandıklarında gerçek anlamda etik dışı faaliyetlerin engellenmesinde etkili olacaklardır.

2.3.3.3. Yönetişim Yaklaşımının Diğer Kavramları ve Etik

Kamu yönetiminde hem etik dışı ve hukuk dışı faaliyetleri ortadan kaldırmayı amaçlayan, hem de kamu yönetimlerinin etkin ve verimli çalışmasını sağlamayı temel alan yönetişim yaklaşımı açısından saydamlık ve hesap verebilirlik gibi temel unsurlara ek olarak katılımcılık, hukukun üstünlüğü, eşitlik, tarafsızlık, cevap verebilirlik gibi unsurlar da etik bir yönetimin sağlanması için oldukça önemli görülen ilkelerdir. Bu anlayışla da, küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel ilkeleri arasında yerlerini almışlardır.

Katılımcılık ilkesi yönetişim yaklaşımının olmazsa olmaz unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetsel kararların alınma sürecine çeşitli toplumsal unsurların ya da mekanizmaların etki etmesi ile daha demokratik bir yapılanmanın oluşacağı anlayışı üzerinden kendisini kurgulayan bu model/ilke, tüm vatandaşların, gerek doğrudan gerekse de çıkarlarını temsil eden bir sivil toplum kuruluşu aracılığıyla karar alma süreçlerine katılmasını ifade etmektedir. Katılımcılık kamu gücünün kötüye kullanılmasının önlenmesi, vatandaşların söz sahibi oldukları düzenlemeleri daha olumlu karşılamaları, böylece düzenlemelere uyumun artması, ilginç ve orijinal fikirlerin ve gerçek verilerin edinilmesi, vatandaşların devlete olan güvenlerinin artması, saydamlığın güçlenmesi, tüm taraflar arasında ortak bir dil oluşturulmasına katkı gibi nedenlerle yönetişim yaklaşımı açısından oldukça önem verilen bir unsurdur (DPT, 2007: 15).

Yönetişim yaklaşımı etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklarla mücadelede sivil toplumun güçlendirilmesi ve yönetsel süreçlere katılımı hususuna büyük önem vermektedir. Bu kuruluşlar aracılığıyla özellikle yolsuzluklarla mücadele konusunda kamuoyu bilincinin arttırılacağı ve yine bu kuruluşların bir nevi denetim mekanizması rolünü üstleneceği düşünülmektedir. Devletle vatandaş arasında aracı konumunda olan sivil toplum örgütleri ve medya kilit görev üstlenmektedir (Kösekahya, www.deu.edu.tr: 39-40). Dolayısıyla, yönetişim yaklaşımı açısından sivil toplumun hem bir paydaş olarak hem de kamuoyunda farkındalık yaratmak açısından önemi son derece fazladır. Bu bağlamda, katılımcılığın aktif hale gelmesi devletin hesap verebilirliğini de arttırıcı unsur olarak değerlendirilmektedir.

Çok aktörlü bir yönetim yapılanmasının etik dışı faaliyetlerin önlenmesi ya da ortadan kaldırılması hususunda fayda sağlayacağı inanışı çeşitli sıkıntıları da barındırmaktadır. Bu noktada, üzerinde durulması gereken husus daha fazla toplumsal aktörün siyasal süreçlere katılımının sağlanmasının siyasal sistemleri her koşulda daha demokratik yapmayacağıdır. Katılımcı modellerin demokratik olup olmadığını, katılanın kimliği ve katılanlar arasındaki dengelilik durumu belirlemektedir (Ayman Güler, 2003: 6). Günümüzde, ulus devletler güçlerini büyük oranda, ulus altı yönetimlerle, ağlara dayalı ve katılımcı yönetişim oluşumlarıyla, çeşitli yarı kamusal ve özel örgütlerle, sivil toplum kuruluşları ile uluslararası kurumlarla ve diğer ulus üstü yönetim oluşumlarıyla paylaşmaya başlamıştır. Ancak söz konusu örgüt, kurum ya da oluşumların toplumun tüm kesimlerini eşit şekilde temsil eder bir nitelik taşıdıklarını söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla, daha fazla toplumsal aktörlerin siyasal ve yönetsel süreçlere katılımı, siyasal sistemleri her zaman daha demokratik yapmamaktadır. Buna ek olarak, kamu ve özel sektör

arasındaki süreçlerin karmaşıklığı dikkate alındığında, şantaj potansiyeline sahip olabilecek aktörler arasındaki karşılıklı görüşme ve etkileşim sürecinin kamu yararına aykırı sonuçlar doğurmasını ve etik dışı faaliyetlerin oluşmasını kolaylaştırabileceği de unutulmamalıdır (Papadopoulos, 2003: 479).

Hukukun üstünlüğü yönetişim yaklaşımı açısından önem arz eden bir diğer ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlayışta devletin öncelikli işlevlerinden biri kanun yapmadır. Geleneksel anlamda devlet egemenliğini yitirmiş ve otoritesini diğer kurumlarla paylaşabilir bir duruma gelmiş olsa da hukukun üstünlüğünün sağlanması noktasında devletin rolü önemini korumaktadır (Güzelsarı, 2003: 23).

Hukukun üstünlüğü, devlet tarafından alınan kararların hukuka dayanması ve özel şirketler ve vatandaşların keyfi kararlardan korunması ile mülkiyet ve kişilik haklarının güvence altına alınması ve toplumsal istikrarın oluşturulması olarak ifade edilebilir (Saylam, 2007: 50). İyi yönetişimin sağlanması açısından özel sektör için açık, öngörülebilen ve istikrarlı, herkese yansız ve adil biçimde uygulanan kurallar ve hukuk yapısı ile bağımsız bir yargı sisteminin varlığı önem arz etmektedir. Piyasa ekonomileri açık yasal kurallara ihtiyaç duymakta, bu nedenle bu sistem içerisinde etkileşimin sağlanması için ekonomik aracılar ve devlet birlikte yerini almaktadır. Ayrıca özellikle yabancı sermaye yatırımlarıyla ilgili sorunlarda uluslararası tahkimin yetkili kılınması ile ulusal mevzuatların bunlara ilişkin düzenlemeler içeren şekilde yeniden yapılandırılması önem arz eden hususlardır (Bayramoğlu, 2000: 90; Ataay, 2006: 128-129). Bu anlamda, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu bir hukuk devleti kamu yönetimindeki etik dışı davranışların ve yolsuzlukların önlenmesinde önemli bir unsurdur. Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirdikleri sırada kanunlara, tüm yasal

düzenlemelere ve belirlenen etik ilke ve standartlara uygun davranmaları gerekmektedir. Dolayısıyla, bu durumun denetimi etkili bir hukuk sisteminin varlığını gerekli kılmaktadır.

Yasaların adil olması ve tarafsız bir şekilde uygulanması hukukun üstünlüğünün sağlanması açısından önemlidir. Dolayısıyla, eşitlik ilkesi gereğince kamu sektörünün aldığı kararlarda toplumun her hangi bir kesimini kayırıcı uygulamalar yapmaması ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve net şekilde ortaya konarak herkese aynı şekilde uygulanması elzemdir (Toksöz, 2009: 18). Tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına eşit şekilde sahip olmaları gerekmekte; benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir (Fedai, 2011: 107). Etik açıdan bakıldığında kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden herkesin eşit ve adil şekilde yararlanmasını sağlamak amacıyla dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk ve cinsiyet gibi ayrımlarda bulunmadan hizmet etmelidirler. Bu anlayışla kamu hizmetleri aynı durumda olanlara, aynı koşullara göre, aynı biçimde sunulmalıdır. Buna ek olarak, kamu görevlileri tarafsızlık ilkesi gereği herhangi bir siyasal partinin, kurumun ya da kişi veya zümrenin çıkarlarını gözetemezler ve bu anlamda eşitlik ilkesine aykırı hareket edemezler (Yüksel, 2010: 62-63). Eşitlik ilkesine paralel bir şekilde kurumların ve kamu görevlilerinin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir. Bu bağlamda, cevap verebilirlik ilkesi uyarınca vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri gerekmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir

yapıda olması iyi yönetişimin sağlanması açısından son derece önemlidir (Özer, 2006: 80).

Yönetişim yaklaşımın temel unsurları günümüz küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel hareket noktasını oluşturmuş, söz konusu unsurlar birer etik ilke olarak cisimleşmişlerdir. Günümüzde uluslararası kuruluşların kabul ettiği temel etik ilkeler arasında yerlerini alan bu unsurlar, pek çok ülkenin kamu etiği ilkeleri içinde bulunmaktadırlar. Gelinen nokta kamu kesiminde iyi yönetişimin sağlanması açısından kamu etiğini oldukça önemli bir hale getirmiştir. Zira sözü edilen unsurların etik ilkelere dönüşmesi ile yönetişim yaklaşımının devamlılığının sağlanması hedeflenmektedir. Bu bağlamda, etik dışı davranışlarda ya da yolsuzluklarda yaşanan herhangi bir azalma yönetişim yaklaşımının başarısı olarak lanse edilmekte, yaklaşımın özünde yatan ideolojik unsurların bu durumların oluşumuna olan etkisi gözardı edilmektedir.

2.4.Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasındaki Unsurlardan Biri Olarak Küresel/Evrensel Etik Sistemi

İdeolojik ve kuramsal anlamda yaşanan değişim ve dönüşümler, kamu yönetimi disiplininin de yeniden yapılandırılmasını beraberinde getirmiştir. Bu anlamda devletin yönetsel aygıtı olan kamu yönetimlerine ilişkin yeniden yapılandırma ya da reform çalışmaları özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllardan itibaren pek çok ülkenin gündeminde yerini almıştır. Söz konusu ülkeler dönemin egemen ideolojisi olan neo-liberal politikalar çerçevesinde çeşitli reform uygulamalarına girişerek kamu yönetimlerinin daha etkin ve verimli çalışması için gerekli görülen düzenlemeleri bir bir hayata geçirmeye başlamışlardır. İşte kamu yönetimi etiği de

bu yeniden yapılandırma sürecinin temel unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere, kapitalizmin yaşadığı krizlerin faturası "hantal" devlete ve "bencil" kamu görevlilerine kesilince, neo-liberal ideoloji bu sorunun çözüm yollarından biri olarak kamu etiği kavramını uluslararası kuruluşların da desteğini alarak ön plana çıkarmıştır. Kamu kesiminin daha etkin ve verimli çalışması ile kamu personelinden en az maliyet ile en yüksek faydanın sağlanması noktasında yolsuzlukların ve etik dışı faaliyetlerin önlenmesi gereği en temel unsurlar arasında sayılmıştır. Etik konusu kamu yönetimlerine ilişkin reform çalışmalarında mutlaka yer alması gereken bir unsur olarak görülmeye başlamıştır. Disiplin içerisinde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile başlayan ve yönetişim yaklaşımı ile devam eden paradigma değişimi etik konusuna büyük önem vermekte, kamu kesimindeki yolsuzlukların ve yozlaşmaların önüne geçilmesinin ancak etik ilkelerle donatılmış ve bu ilkelerin uygulanmalarını gözeten kurumların var olduğu bir yönetim anlayışı ile gerçekleşebileceğini belirtmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetiminde etik konusunun popülerleşmesi sözü edilen yaklaşımlar çerçevesinde kamu yönetiminde oluşan yeni yönetim anlayışının bir ürünüdür.

Neo-liberal akımın kamu kesimi için temel dayatmalarından olan ekonomi, etkinlik ve etkililik kavramları ışığından yolsuzluk ve yozlaşmalardan arınmış bir kamu sektörü için etik olmazsa olmaz unsurlar arasında yerini almıştır. Bu üç kavramın teknik ve ussallık vurgularının çözümleyemediği hatta neden olduğu yeni sorunlar, kamu yönetimlerinin yeniden yapılanma ve yolsuzluklarla savaşım sürecinde etiği son derece önemli bir noktaya taşımıştır. Küreselleşme süreciyle birlikte söz konusu politikaların dünya genelinde yaygınlık kazanması ile bilişim ve

enformasyon konusunda yaşanan gelişmelerin de yardımıyla etik bir kamu yönetiminin sağlanması pek çok ülkenin kamu yönetimi reformları içerisinde yer alan temel unsurlardan biri haline gelmiştir.

2.4.1. Küresel/Evrensel Kamu Etik Sisteminin Temel Unsurları: Etik Standartların (Kodlar) ve Bu Standartlarla İlgili Kurumsal Yapılanmaların Oluşturulması

Küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin olmazsa olmaz unsurlarının başında etik standartlar ya da kodlar gelmektedir. Yazılı hale getirilip sistemleştirilen davranış kodları, günümüzde etik davranış hakkında minimum beklentileri açıklamak ve aydınlatmak açısından en çok kullanılan araç haline gelmiştir (Lewis, 1993: 136). En genel ifadeyle, etik ilke ve standartlar (codes of ethics), doğru davranışları tanımlamak amacıyla yapılan sistematik çabaların bir ürünüdür. Temel hedef, iyi ve doğru davranışta bulunma ve kötü ve etik dışı davranışlardan kaçınma konusunda, kamu görevlilerine rehberlik ederek, değerlerin çatıştığı durumlarda karar vericilere yol göstermektir (Plant, 2001: 309). Bu bağlamda, hukuk kuralları çerçevesinde her kamu çalışanı için uyulması gereken temel kurallar belirlenirken, etik standartlar ile daha spesifik durum ve koşullarda kamu görevlilerinden beklenen doğru davranışlar ayrıntılı şekilde tanımlanmaya çalışılmaktadır.

Etik davranış kodları, Amerika'da "Uluslararası Şehir Yöneticileri Derneği" tarafından 1924 yılında yayımlanan ilk kodların 1942 yılında yeniden düzenlenerek kabulünden itibaren kamu yönetiminin bir parçası haline gelmiştir (Plant, 2001: 309; Cohen ve Eimicke, 101). İlk kodlar kamu görevlilerinin mesleki dernek ya da kurumlar tarafından tanımlanan doğru davranış standartlarına uygun olarak hareket

etmelerini düzenleyen kodlardır. American Society for Public Administration (ASPA)'ın oluşumu ile birlikte etik konusu daha da gündeme gelmiş, 1984 yılında ASPA kabul ettiği etik kodları yayımlamış, 1994 yılında da bu kodları revize ederek yeniden düzenlemiştir (Bowman, 2001: 336-341). "Uluslararası Şehir Yöneticileri Derneği" ve ASPA tarafından oluşturulan etik kodlar, Amerikan federal hükümeti tarafından geliştirilerek farklı yıllarda kamu görevlileri için etik davranış kodlarının hazırlanmasında temel olarak kullanılmışlardır. Etik konusunun popülerlik kazanmaya başladığı yıllardan itibaren de ABD dışında diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlar da etik kodlar oluşturma konusunda çeşitli çalışmalar ve düzenlemelerde bulunmuşlardır.

Süreç içerisinde kamu yönetimi etiğindeki dönüşüme paralel olarak doğru davranış kurallarının (codes of conduct) etik kodlara (codes of ethics), başka bir ifade ile daha açıklayıcı, düzenleyici ve itaate dayalı kurallardan, profesyonel etiğin temelinde yatan genel, yüksek seviyeli etik standartlara dönüşmesi söz konusu olmuştur. Bu anlamda, doğru davranış kuralları gerçekçi koşullar altında bir kurumun tercih ettiği ya da iş için gerekli gördüğü ve uygulanmasını beklediği temel değer ya da ilkeleri ayrıntılı olarak tanımlarken, etik standart ya da kodlar hesapverebilirlik, sorumluluk, güvenilirlik, dürüstlük gibi genel nitelikli ilkeleri belirlemekte, ancak bu ilkelerin belirli koşullara ya da durumlara nasıl uygulanacağı konusunda herhangi bir açıklamada bulunmamaktadırlar (Whitton, 2001: 3). Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren doğru davranış kuralları ve etik kodlar arasındaki ayrımın gittikçe belirgin hale gelmesinde kamu yönetimi ve kamu görevi anlayışındaki değişimin etkisi büyüktür. Yeni kamu işletmeciliği ve devamında yönetişim yaklaşımlarının ön plana çıkardığı şeffaflık, hesap verebilirlik, açıklık,

sorumluluk, güvenilirlik gibi ilkeler kamu kesimine ilişkin her alan için vazgeçilmez ilan edilince, doğru davranışın nasıl olması gerektiğinden çok bu ilkelerin hayata geçirilmesi gözetilmeye başlanmıştır. Dolayısıyla, etik kodlar özünde söz konusu ilkeleri düzenleyen, ayrıntıya inmeden genel hatları ile etik ilkeleri sıralayan bir unsur olmaktan öteye gidememektedirler.

Sözü edilen etik kodlar, yazılı ya da yazılı olmayan bir şekilde oluşturulabilmektedirler. Yazılı kodlar, ihlalleri çeşitli şekillerde yaptırımlara tabi olan ve kamuya hesap verebilirlik şartı üzerinden yükselen unsurlarken; yazılı olmayan kodlar ise kamu yönetimlerinde ve kamu kurum ve kuruluşlarında egemen olan etik kültürün uygulamaya yansıyarak ifade edilmiş biçimi olarak karşımıza çıkarlar. Yazılı olan etik kodlar, bir yargı organı, devletin herhangi bir kademesi, bir kurum ya da belli kurumları temsil eden kuruluşlar tarafından yürürlüğü konarak ilan edilebilmekte hatta söz konusu kodlara uygun davranılıp davranılmadığı yine bu kurum ya da kuruluşlarca denetlenebilmektedir (Benson, 1991; Plant, 2001: 309).

Kamu yönetimindeki etik davranış kodları işlevsel anlamda yasama ve yargı erklerinden farklılıklar arz etmesinin yanı sıra; özel sektör, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve ticari birlikler için hazırlanan kodlardan da ayrı tutulmaktadırlar. Kamu yönetiminde etik davranış kodları, kamunun adaletli, dürüst ve liyakatli bir şekilde işlemesi ve demokratik değerlerin uygulanarak toplumun devlete karşı duyduğu güveni arttırılmasında önemli bir unsur olarak görülmektedir. Kamu görevlilerinden beklenen toplumdaki diğer kimselerden daha yüksek standartlara sahip olduklarını garanti etmeleridir ki etik kodlar bu garantinin sağlanması noktasında bir güvence unsuru olarak görülmektedir (Chandler, 1989; Rohr, 1990: 98-99). Ancak unutulmaması gereken, etik kodların etkili bir şekilde uygulanabilmesinin kamu

görevlilerinin etik bir sorunu ya da bu sorunun neden kaynaklandığını tanımlama konusunda teknik bir yetkinliğe sahip olmalarının gerektiğidir. Kamu görevlileri bağlı oldukları kamu örgütlerinin kendilerinden ne tür standartlara uygun davranmaları gerektiğini beklediğini bilmiyorlarsa ya da daha da kötüsü bu durumu umursamayıp kişisel ya da profesyonel anlamda doğruluk ve dürüstlüğü savunup, yolsuzluk ve yozlaşmalara karşı bir tavır takınmıyorlarsa, etik kodların varlığının pek de bir önemi veya etkisi olmamaktadır (Whitton, 2001: 3).

Etik kodların kamu yönetiminde etik davranışın sağlanması noktasında faydalı olup olmayacağı konusu, kamu etiği alanında yapılan çalışmalarda da tartışılmaktadır. Etik ilke ve standartlarının en hararetli savunucuları bile, söz konusu kuralların, tek başına etik dışı davranışların önlenmesinde kesin bir çözüm olmadığını kabul etmektedirler. Bu anlamda etik kodların etkinliğine ilişkin eleştirilerin başında söz konusu kodların zorlayıcı oldukları ve kamu yöneticilerinin hareket alanlarını azaltıp pratik olanakları kısıtladıkları gelmektedir. Ayrıca, yaptırımı olmayan kodların zayıf bir mesaj niteliği taşıyan temenniler bütünü olmaktan öteye geçemediği de vurgulanan noktalardandır (Yüksel, 2010: 77). Bunlara ek olarak, etik ilke ve standartlarının çoğununu, genel nitelikli olması ve spesifik durumlara uygulanmasının zorluğu; kamu yönetimi örgütlerinin karmaşık yapısı dikkate alındığında, bütün kurum ve birimlerde etkin ve adilane bir biçimde uygulanabilecek etik ilke ve standartlar hazırlama konusunda yaşanan sıkıntılar; etik ilke ve standartların, kamu görevlilerinin ötesinde, onların yakınlarının bireysel haklarını ve özel yaşamlarını olumsuz bir biçimde etkilemeleri ve son olarak da kabul edilen ilke ve standartların kurum içi uygulamalarla çeliştiği ve kurum içi uygulamaların etik standardını ihlal etmeyi teşvik ettiği durumlarda, söz konusu

standart ya da kodların bu durumla etkin bir şekilde mücadele edememesi eleştirilen diğer noktaları oluşturmaktadır (Kernaghan, 1993: 19). Tüm bu eleştirilere ek olarak söz konusu kodların nadiren karar alma sürecinde kullanıldığı ya da tartışıldığını ve kamu yöneticileri tarafından her zaman ciddiye alınmadıklarını gösteren ampirik çalışmaların varlığı da söz konusudur (Bowman, 2001: 338).

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda kamu görevlilerinden beklenen doğru davranışlar hukuk kurallarına ek olarak, etik standartlar aracılığıyla tanımlanmaktadır. Etik kodlar, kanunların kimi zaman düzenlemekte yetersiz kaldıkları öznel durumları düzenleme görevini üstlenerek belli bir statüye tabi olan görevlilerin nasıl davranmaları gerektiği yönünde kurallar koymakta ve bu kurallara uyulmasını gözetmektedir. Bunda yönetim sürecinde yaşanan dönüşüm ile birlikte yükselen günümüz etik anlayışı ile bu anlayışa hizmet eden ideoloji, kuram ve kuruluşların payı oldukça büyüktür. Bu anlamda etik kodlar, farklı ve yerel ahlak türlerini aşarak, ahlaka tek ve evrensel bir zemin bulmak çabasının en önemli unsurlarından biridirler.

Küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel çabası genel geçer, dünyanın her yerinde uygulanabilecek etik standartlar oluşturmak ve bu standartların içini kendi belli başlı değerleri ile doldurmaktır. Bunu yaparken de, oluşturduğu etik kodları; kusursuz, evrensel ve temelleri sarsılmaz olarak nitelendirmektedir. Uluslararası kuruluşların etiğe ilişkin çabaları ile kabul ettikleri etik standartlar hep bu anlayışın göstergesidir. Kamu kesiminde yaşanan yolsuzlukların ve etik dışı faaliyetlerin faturası devlete ve bencil kamu görevlilerine kesilirken, söz konusu kuruluşlar tarafında belirlenen etik ilke ve kodların benimsenmesi ve bunlara uygun

düzenlemelerin yapılması bu durumun çözümü olarak sunulmaktadır. Böylece, kamu yönetimi etiği daha da önem kazanır hale gelmektedir.

Esasen hiçbir etik kod kusursuz, evrensel ve temelleri sarsılamaz olarak kabul edilemez. Ahlak için belirlenebilecek hiçbir standart yoktur. Ahlakta karşılıklılık yoktur. Karşımızdaki insanın bize uygun biçimde karşılık vermesi için ahlaki davranamayız. Benzer şekilde, ahlak sözleşmesel değildir. Rasyonel olmadığı için hesaplanabilir de değildir. Ahlak gayri şahsî ya da evrenselleştirilebilir kuralları izlememektedir. Ahlaki çağrı kişisel olup bireyin sorumluluğuna seslenmektedir. Bu anlamda bireyler, eylemlerinde "sorumluluk" esasına göre hareket etmelidirler. Dolayısıyla, bireylerin yaşamlarını daha ahlaki kılmak için kendi bireysel vicdanlarından ve sorumluluk duygusundan başka bir şeye ihtiyaçları olmamaktadır (Bauman, 1998: 79; Bauman, 2001: 354-357).

Genel olarak değerlendirildiğinde, farklı ülke ya da kuruluşlar tarafından kabul edilmiş olan etik kodların ortak noktası kamu görevlilerine görevlerini yerine getirirken kanunlara uymaları, kanunun açık olmadığı ya da açıkça düzenlemediği durumlarda da doğru şeyi yapmalarını önermeleridir. Bu açıdan bakıldığında, "doğru şey"in ne olduğunun, kişiden kişiye ya da toplumdan topluma değişebilmesi söz konusudur. Yine bu "doğru şey"in belirlenmesi kişinin hayat görüşüne, dini inanışına, vicdanına, kültürel birikimine ve buna benzer pek çok unsura da bağlıdır Dolayısıyla, kamu görevlilerine yol göstermek açısından etik kodlar oluşturmak kimi faydalar arz etse de etik kodların varlığı tek başına yeterli olmamaktadır. Kodlar kamu görevlilerine sıkıntılı durumlarda nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin çok çeşitli ipuçları sağlasalar da, kamu yönetiminde var olan ya da olması gereken yüce değerleri uygulama veya hayata geçirme konusunda yeterince ayrıntılı bir yol

gösterici olamamaktadırlar. Benzer şekilde, temel amacı kamu görevlilerine yol göstermek olan kodların belirli bir ideoloji ya da kuramın savlarına hizmet eder şekilde oluşturulması ya da içlerinin doldurulmasının da kamu görevlilerinin daha etik davranmaları konusunda yol gösterici olmayacağı da açıktır. Zira, böyle bir uygulama, kamu kesiminde etik davranışı yaygınlaştırmaktan çok, kamu yönetimlerinin belirli bir ideoloji ve bu ideoloji ile uyumlu kuramlar çerçevesinde yeniden yapılanmasına hizmet eden bir anlayışın egemen olmasını beraberinde getirecektir.

Evrensel olarak nitelendirilen ya da nitelendirilmek istenen etik kodların varlığı üzerinden yükselen küresel/evrensel etik sistemi, söz konusu kodların yaygınlaşmasını, devamlılığını ve uygulanmasını da sağlamak ihtiyacını duymaktadır. Bu amaç için de çeşitli kurul ya da kurum tarzı yapılanmaların oluşturulması desteklenmekte ve hatta uluslararası kuruluşlar aracılığıyla kimi zaman bu tarz yapılanmaların hayata geçirilmesi adeta bir ön koşul olarak öne sürülmektedir. Dolayısıyla günümüzde pek çok ülke, kendi isteği ya da çeşitli mekanizmaların etkileri ile kamu yönetimi etik davranış kodlarının idaresi ve uygulanmasını gözetmek, kamuda etik davranış ilkelerini yerleştirmek ve belirlenen ilkelere uygun davranılıp davranılmadığını denetlemekle görevli kılınan merkezi kurumsal yapılar oluşturmaktadırlar. ABD'de "The Office of Government Ethics", İngiltere'de "The Committee on Standards in Public Life", Kanada'da "The Office of the Ethics Counselors", Japonya'da "National Public Service Ethics Board", Avustralya'da "The Public Service end Merit Protection Commission" ve Türkiye'de "Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu" bu kurumsal yapılara verilebilecek örneklerdir. Bu bağlamda etik ilkelerin ihlali halinde yaptırımın vicdani olması

konusu ortadan kalkmış, hukukun yanında somut yaptırım mekanizmaları da oluşturulmuştur.

Bu kurumsal yapılanmaların işleyişleri, görev ve yetkileri ya da kapsamları ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de genel anlamda varlık sebepleri aynıdır. Bu sebepler; kamu kesiminde etik davranış kurallarını belirlemek, bu kuralların uygulanmasını gözetmek ve etik kültürün egemen olduğu bir yönetim yapısı oluşması açısından gerekenleri yerine getirmektir. Görüldüğü üzere, etik standartlarla bu standartlara ilişkin kurumsal yapılanmaların oluşturulması küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel unsurlarından olmakta, sistem kendi devamlılığını söz konusu standartlar ve kuruluşlar üzerinden gerçekleştirmektedir. Bu noktadan hareketle de, Türkiye'de oluşturulan kurumsal yapılanma "Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu"dur. Bu anlamda sözü edilen Kurula ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme çalışmanın üçüncü bölümünde yer almaktadır.

2.4.2. Yolsuzluğun ve Yozlaşmanın Önlenmesinde Etik Sistemi

Yolsuzluk kavramı, özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllardan itibaren ülkelerin gündemlerini işgal eden ve çözüm bulunması gereken sorunların başında gelmeye başlayan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yolsuzluk ahlaki ve ekonomik bakımdan zararlı bir faaliyet olmakta ve iyi yönetişim uygulamalarını tehlikeye düşürecek bir potansiyel taşımaktadır. Yolsuzluk uygulamaları kamu kaynaklarının çarçur edilmesinin yanında toplumsal değerlerin aşınmasına, bencilliğin yaygınlaşmasına ve bireylerin küçülmesine de yol açmaktadır. Bu bakımdan hükümetlerin ve kamu yönetiminin yolsuzluklarla sürekli mücadele etmesi ve bu mücadeleyi sürdürülebilir bir seviyeye getirmesi gerekli görülmektedir. Bunun için

yasal düzenlemelerin yanında etkin mali ve yönetsel denetimlerin de yapılması önem taşımaktadır (Öztürk, www.deu.edu.tr: 8).

Yolsuzluk olgusu özellikle 1990'lı yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında yapılan çalışmaların önemli bir kısmının konusunu oluşturmaktadır. Bu durum rastlantısal bir durum değildir. Kamu kesiminde yolsuzluğun ve rüşvetin gündeme oturmasının arkasında yatan temel unsurların başında neo-liberal politikalar ve bu politikalara uygun yönetsel yapılanmalar öneren yaklaşımlar yer almaktadır. Buna ek olarak, Doğu Bloku'nun yıkılışı sonrası uluslararası rekabete açılan yeni piyasalarda yaşanan kıran kırana mücadele de yolsuzlukların sorun olarak algılanmasında etkili olmuştur (Williams, 1999: 487). Yolsuzluk zeminini pek çok açıdan elverişli hale getiren neo-liberal politikalar ve devamında küreselleşme süreci, yolsuzlukların ve kamudaki etik dışı faaliyetlerin piyasayı alt üst ettiği, verimsizliği arttırdığı ve halkın refah düzeyini azalttığı yönünde söylemlerinde faturayı her zaman devlete ve kamu görevlilerine kesmektedir.

Uzunca bir süre neo-liberal ideoloji tarafından yalnızca azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sorunu olarak görülen yolsuzluk ve kamudaki etik dışı davranışların, kitle iletişim araçlarının yaygın kullanımıyla birlikte bilgiye erişimin artması sonucu kamuoyuna yansıyan haberlerin ışığında sadece sözü edilen bu ülkelerin değil gelişmiş ülkelerin de önemli bir sorunu olduğu görülmüştür[13]. Özellikle küreselleşme süreciyle birlikte, uluslararası ekonomik bütünleşmelerin

[13] Neo-liberal ideoloji yolsuzluk ve yozlaşmaların devlet gelenekleri ve kurumsal yapılanmaları nedeniyle daha ziyade gelişmekte olan ülkelerin sorunları olduğunu savunmaktadır. Ancak ABD'de yaşanan 2001 Enron ve 2002 Worldcom skandalları ile Almanya'da ortaya çıkan Siemens skandalları gibi pek çok yolsuzluk örneklerinin varlığı bu sorunun yalnızca gelişmekte olan ülkelere özgü bir durum olmadığının en önemli göstergesi olmaktadır. Zira söz konusu skandallar, gelişmiş olarak addedilen ülkelerde yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin daha karmaşık, tespit edilmesi daha zor, özetle gelişmiş bir hal aldığını göstermektedir. Neo-liberal ideolojinin yolsuzlukla mücadele konusundaki önerileri bu ve benzeri skandalların ortaya çıkmasını engelleyememiştir.

artması, mal ve hizmet hareketleri ile sermaye akımlarının ciddi anlamda hızlanması yolsuzluğu tek bir ya da birkaç ülkenin sorunu olmaktan çıkarmış, küresel bir sorun haline getirmiştir. Zira, herhangi bir ülkedeki yolsuzluk, o ülke ile ekonomik ve siyasi ilişki içindeki diğer ülkelere de yayılabilmektedir (Çelen, 2007: 23). Bu bağlamda, kamu yönetimlerinde etik dışı davranışların ve yolsuzlukların artışı, yasaların hâkimiyetini, demokrasi ve insan haklarını tehdit eden; hakkaniyet ile sosyal adalet ile kamuda iyi yönetişimin temelini çürüten; rekabeti bozarak iktisadi büyümeyi engelleyen ve demokratik kurumların istikrarı ile toplumun ahlaki temellerini tehlikeye sokan bir durumdur. Dolayısıyla, dürüst, güvenilir ve adil bir kamu hizmetinin sağlanması hem piyasanın ve uluslararası kuruluşların kamu yönetimlerine duydukları güvenin artmasını sağlayacak hem de iş dünyası için uygun bir ortam oluşturarak piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunacaktır (Emek, 2005: 6).

Yolsuzluk kavramı "iyi ve kötü" olanla ilgili varsayımlar içerdiği için "etik"in kapsama alanı içerisinde yer almaktadır. Zira yolsuzluk, suistimal, bozulma gibi kavramlar ahlaki yargılar barındırmaktadırlar (Selçuk, 2009: 940-942). Bu bağlamda, küresel/evrensel kamu etik sistemi neo-liberal ideoloji ve bu ideolojiden beslenen yönetim kuramları tarafından kamu yönetimlerinde yaşanan yozlaşma ve yolsuzlukların önlenmesi için adeta bir reçete olarak sunulmaktadır. Bu politika ve kuramların destekçileri yolsuzluk odaklı gerçekleştirdikleri pek çok çalışma sayesinde neo-liberal politikaların tahrip edici etkilerinin göz ardı edilmesine neden olmakta, sorunların esas itibariyle yolsuzluktan kaynaklandığı izlenimini yaymaktadırlar. Neo-liberal ideoloji etik dışı faaliyetleri ve yolsuzluğu tamamen devletten kaynaklanan bir sorun olarak görmekte ve bu alanlarda yapılacak

mücadelenin de iyi yönetişimin temel ilkeleri ve şeffaflık çerçevesinde gerçekleşmesini savunmaktadır. Ancak Bedirhanoğlu (2007b: 30)'nun da vurguladığı gibi, günümüzde yaşanan yozlaşma ve yolsuzluklar "hem somut bir olgu hem de ideolojik bir söylem olarak küresel sermayenin birikim ve rekabet mücadelesinin bir parçası" olarak nitelendirilebilir. Bu bağlamda, neo-liberal yolsuzluk karşıtı söylem "yanlı, çelişkili, politikleşmiş ve tarihsel olmayan bir yapı" arz etmektedir (Bedirhanoğlu, 2007a: 1239).

Yolsuzluk konusundaki iddialar ve öneriler incelendiğinde neo-liberal politikalara paralel şekilde devletin küçültülmesi, özelleştirmelerin yapılması ve ticari serbestleşmenin sağlanması gibi unsurlara yapılan vurgular dikkat çekmektedir. Neo-liberal ideolojinin yolsuzlukların ve yozlaşmaların nedenlerini tanımlarken farklı ülkelerin yönetsel, ekonomik ve kültürel anlamdaki farklılıklarına yaptığı vurgu, çözüm önerilerinde bir anda ortadan kaybolmakta her ülke için sözü edilen farklılıklar dikkate alınmadan önerilen reçete şeffaflık ve iyi yönetişim ile bunlara paralel oluşturulan küresel/evrensel etik sistemi olmaktadır.

Aslında, ülkelerin şeffaflık ve iyi yönetişim ilkeleri doğrultusunda neo-liberal ideoloji çerçevesinde yeniden yapılanmaları Post-Washington konsensus tarafından meşrulaştırılmıştır. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren neo-liberal politikaların gelir dağılımındaki bozukluk, finansal istikrarsızlık, yoksulluk ve yolsuzluk gibi yıkıcı etkilerinin ortaya çıkması sözü edilen politikaların ciddi anlamda eleştirilmesini beraberinde getirmiştir (Yıldırım, 2011: 8-9). Aşırı serbestleşmenin neden olduğu kırılganlıklar sistemin devamlılığı açısından düzenleyici bir devlete duyulan ihtiyacı daha da ön plana çıkarmış (Dikmen, 2013: 299) ve neo-liberal ideoloji küreselleşme süreciyle birlikte kendi devamlılığını sağlarken yolsuzluk söylemi çerçevesinde

kamu etiğini de bir düzenleme aracı olarak kullanmaya başlamıştır. Post-Washington Konsensusu çerçevesinde düzenleyici devlet anlayışının hakim olması sürecinde iyi yönetişimin sağlanması noktasında kamu etiği son derece önemli görülen unsurlar arasında yerini almış, kamu görevlilerinin davranışları söz konusu etik ilke ve kodlar çerçevesinde düzenlenmeye çalışılmaya başlanmıştır. Geçiş ülkeleri ya da gelişmekte olan ülkeler olarak adlandırılan ülkelerin yolsuzlukla mücadelelerinde bu politikaların uygulanması bir gereklilik olarak tanımlanmış; uluslararası örgüt ve kuruluşlar da bu konuda söz konusu ülkelere çeşitli telkin ve hatta bazen dayatmalarda bulunmuşlardır. Bu durum neo-liberal söylemin devlete ilişkin önermeleri ile de örtüşmektedir. Özellikle finansal kriz dönemlerinde (Asya krizi gibi) başarılı bir finansal liberalizasyonun gerçekleştirilememesi yolsuzlukların kaynağı olarak gösterilmekte ve bu durumun faturası devlete kesilmektedir (Bedirhanoğlu, 2007a: 1239-1242). Neo-liberal yaklaşım devleti kendi kazanç ve çıkarlarını maksimize etmeye çalışan bürokrat ve politikacıların toplamı olarak tanımlamakta, yolsuzluğun sebebi olarak da yine devletin yarattığı rantlar ve bu rantlardan fayda sağlamak amacıyla takdir yetkilerini kullanan kamu görevlilerini görmektedir (North, 1994: 326-327). Bu bağlamda, neo-liberalizm yolsuzluğu bireysel bazlı olarak değerlendirmekte, devletin küçültülmesi ve işletme teknikleriyle yönetilmesi halinde kamu görevlilerinin denetim altına alınmasının kolaylaşacağı düşüncesinden hareket etmektedir.

Yolsuzluk konusunun uluslararası kuruluşların gündeminde bu kadar önemli bir yere sahip olmasının altında yatan temel neden ise, neo-liberal politikaların yıkıcı ve olumsuz etkilerini örtecek bir perde olarak yolsuzluğu söylemini kullanmalarıdır. 1997 Doğu Asya Krizi sonrasında neo-liberal gündemi meşrulaştırmaya hizmet eden

bir söyleme dönüşen yolsuzluk sorunu, özellikle IMF ve DB tarafından, birinci kuşak reformlar olarak tanımlanan mali ve ticari serbestleştirme ve özelleştirme gibi reformların başarıyla uygulanamamasının temel bahanesi, neo-liberal politikaların kurumsallaşmasını hedefleyen ikinci kuşak reformların da itici gücü olarak kullanılmıştır (Bedirhanoğlu, 2007b: 37). Dolayısıyla, neo-liberal ideolojinin kendisinden kaynaklı bir sorun olan yolsuzluk, aynı ideolojinin yaygınlaşmasına hizmet eden bir söylem olarak kullanılmaktadır.

Neo-liberal politikaların kamudaki yolsuzluk ve yozlaşmalara çözüm olmak bir yana onları daha da arttırdığını gösteren çalışmaların varlığı da söz konusudur.[14] Buna rağmen, neo-liberal politikaların yaygınlaşması sürecinde bu durum çok da fazla dikkate alınmamakta, söz konusu artışın nedeni olarak sözü edilen politikaların iyi şekilde hayata geçirilip etkili biçimde uygulanmaması görülmektedir. Bu anlamda, neo-liberal ideolojinin yolsuzluk konusunu özellikle gelişmekte olan ülkelerde kendi politikalarının işler hale getirilmesi ve yaygınlaşması açısından politik bir strateji olarak kullandığı söylenebilir (Bedirhanoğlu, 2007: 1243). Kamu yönetimi etiği de bu stratejinin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Küresel/evrensel kamu yönetimi etiği neo-liberal politikalara uyumlu şekilde iyi yönetişimin kılavuzluğunda kurgulanmıştır. Ülkelerin kamu yönetimlerinde karşılaştıkları etik dışı faaliyetler ile yolsuzlukların çözümü için bir yol olarak lanse edilen kamu etiği günümüzde uluslararası kuruluşların neo-liberal argümanlar ışığında belirlediği temel ilkeler ve yine bu kuruluşların yol gösterici bir rol

[14] Ayrıntılı bilgi için bakınız: Luigi Manzetti and Charles H. Blake (1996) "Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways", *Review of International Political Economy*, Vol. 3, No. 4, ss. 662-697; Miles Kahler (1990) "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Joan M. Nelson (Editor), Princeton University Press, New Jersey.

üstlenmeleri ile yolsuzluk ve yozlaşmaların önlenmesinde önemli bir unsur haline dönüşmüştür.

2.4.3. Uluslararası Kuruluşların Etik Sistemine Katkıları

Neo-liberal ideoloji ve onun yaygınlaştırıcısı olan küreselleşme süreci aslında liberalizmin kamu yönetimi dönüştürme yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönüştürme sürecinde liberal ideolojinin en büyük destekçileri bu ideolojiyle uyumlu politikaların dünya genelinde uygulanmasını yaygınlaştırma amacı güden uluslararası kuruluşlardır. Günümüzde neo-liberal ideoloji istediği kararları uluslararası düzlemde almakta, ülkelerin iç ve dış politikalarına, hukuk sistemlerine ve kamu yönetimlerine yine bu düzlem aracılığıyla etki etmektedir. Kurallar uluslar üstü düzlemde koyulmakta ve uygulayıcı konumunda olan kuruluşlar da yine aynı şekilde uluslar üstü biçimde oluşturulmaktadır.

Uluslararası düzeyde yapılan anlaşmalar ve uluslararası kuruluşlarca alınan kararlar bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu çerçevede gelinen nokta ulusal karar alma düzeneklerinin arka plana itilmesidir. Ülkelerin hukuk dizgelerini bu kurallara göre yeniden düzenlemeleri ve istenilen koşulları sağlamak üzere yeni yönetimsel örgütlerin oluşturulması, mevcut yapıların dönüştürülmesi gibi önlemler, bu kuruluşlarca ve anlaşmalarla pek çok ülkeye dayatılmaktadır. Aslında, neo-liberal ideoloji, yerel hukuk sistemleri içerisinde çözümleyemediği ve sonuca ulaşamadığı yasal düzenlemeleri hayata geçirmek için uluslararası hukuk ve örgütleri devreye sokmaktadır. Dolayısıyla, küresel bir güç haline dönüşen uluslararası örgütler hem kural koyucu hem de kuralların uygulanmasını denetleyici bir rol üstlenmişlerdir. Kısacası neo-liberalizm, istediği kararları uluslararası düzlemde almakta, ülkeleri de

kendi hukuk düzenleri içerisinde karmaşada bırakmaktadır. Bu karmaşanın çözüm yolu olarak da ülkelerin hukuk düzenlerini uluslararası kuruluşların istekleri ve yine bu kuruluşlar ile yapılan uluslararası anlaşmalar çerçevesinde yeniden düzenlemeleri gösterilmektedir.

Sözü edilen uluslararası kuruluşlar küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin genel çerçevesinin oluşması ve yaygınlaşması konusunda da önemli bir görev üstlenmiş durumdadırlar. Neo-liberal akımın bir söylemi olarak kullanılan "kamu etiği"nin inşa süreci ağırlıkla ABD tarafından gerçekleştirilirken, sözü edilen uluslararası örgütler etiğin ve etik kodların özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mevzuatına girmesinde önemli bir rol oynamaktadırlar (Sayan, 2010: 143). Dünya genelinde kapitalizmin yaşadığı iktisadi krizlerin sebeplerinin başında kamu kesimindeki yolsuzluk olgusu ve etik dışı davranışların varlığı gösterilmekte ve bu durumun çözümü için "kamu etiği" sihirli bir değnek etkisi yaratacak olan bir çözüm yolu olarak sunulmaktadır. Bu anlamda uluslararası kuruluşlar neo-liberal temelli "kamu etiği"ne yönelik uygulama ve düzenlemelerin oluşturulması ve yaygınlaştırılmasında en temel araçlardır. Bu araçlardan en önemli olanları Birleşmiş Milletler (BM), AB, OECD, DB ve IMF'dir. Söz konusu kuruluşlar gerek yayımladıkları, sözleşmeler, bildiriler ve strateji planlarıyla gerekse de oluşturdukları veya oluşumuna katkıda bulundukları yeni örgütlenmelerle yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele adı altında neo-liberal politikaların dünya genelinde yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadırlar. Bu bağlamda, aşağıda kısaca sözü edilen uluslararası kuruluşların kamu etiği ve yolsuzluk konusuna bakışları ve bunlara ilişkin düzenlemelerine değinilmektedir.

1. Birleşmiş Milletler (BM)

BM, yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda uluslarüstü bir yaklaşım sergilemektedir. Devletler için konuya ilişkin bildiriler yayımlamakta ve kimi zaman da bağlayıcı nitelikte kararları uluslararası kamuoyunun katılımına sunmaktadır. BM tarafından etik anlayıştan, ahlaki değerlerden, geleneklerden, hukuktan, yurttaşlık anlayışından uzaklaşmış olan davranış biçimi yolsuzluk olarak nitelendirilmektedir. Yolsuzlukların varlığının da yatırımların azalmasına ve bazen tamamen kesilmesine neden olduğu ve uzun dönemde sosyal değişim, insan haklarına saygısızlık, demokratik olmayan uygulamalar, gelişmeye ve önemli kamu hizmetlerine ayrılmış olan mali kaynakların saptırılması gibi sorunları da beraberinde getirdiği vurgulanmaktadır. Yine ülkelerdeki yolsuzlukların ve etik dışı davranışların varlığının uluslararası yatırımcıların, hukukun üstünlüğü, şeffaflık ve hükümet yönetiminde saygınlığın olmadığı ülkelere yatırımda bulunmaktan kaçınmalarına neden olduğu da ifade edilmektedir (unodc.org, 2011). Bu nedenle de, üye ülkelerde neo-liberal politikalara uygun, küreselleşme süreciyle çelişmeyen bir etik yapılanmanın oluşturulması kapitalizmin devamlılığı sağlanarak, kurumun uyguladığı ya da uygulanmasını desteklediği kamu yönetimine ilişkin diğer politikaların sağlıklı işlemesi açısından son derece önemli görülmektedir.

BM'in kamu etiği konusundaki en temel faaliyeti 1996 yılında kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kurallar konusunda yayınladığı tavsiye kararıdır[15]. Yolsuzluğa Karşı Eylem Planının bir unsurunu oluşturan bu karar, "Birleşmiş Milletler Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları" olarak

[15] Söz konusu kararın tam metnine http://gopher.un.org/00ga/recs/51/RES51-59.EN adresinden ulaşılabilmektedir.

adlandırılmakta ve üye ülkelerin yolsuzluğa karşı olan mücadelelerinde onlara yol gösterecek bir kılavuz olarak nitelendirilmektedir. Söz konusu kararda, çıkar çatışması, hak mahrumiyeti, malvarlığının bildirilmesi, hediye ve diğer menfaatlerin kabulü, gizli bilgi ve siyasi faaliyetlere ilişkin hükümler ile etkinlik, etkililik, tarafsızlık, eşitlik gibi prensipler üzerinde durulmuştur. Buna ek olarak, Türkiye'nin de imza koyduğu 2003 tarihli "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi" ile sözleşmeye taraf olan ülkelerde bu ilkelerin uygulanması garanti altına alınmıştır. Sözleşme; kamu ve özel sektörde görülen yolsuzlukların engellenmesine vurgu yaparak kamu hizmetlerinde kamu görevlilerinin liyakatli olmasına, kamu hizmetlerinde etkinliğin, etkililiğin, şeffaflığın, hesap verebilirliğin, güvenilirliğin ve saygınlığın sağlanmasına oldukça önem verilmiştir (Başak, 2008: 97).

2. Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi

Etik konusuyla yakından ilgilenen bir diğer örgüt AB'dir. Özellikle küreselleşen dünya düzeninde söz sahibi ve etkin olmak amacı güden Birlik için yolsuzluk kötü yönetişimin en temel göstergesi olarak sayılmaktadır. Bu bağlamda, etik altyapıyı oluşturmak hem kendi içinde iyi yönetişimin gereklerini yerine getirmek hem de üye ve aday ülkelere örnek olarak, bu ülkelerin kamu yönetimlerinin de aynı şekilde işlemesi noktasında öncü bir rol izlemek açısından büyük önem arz etmektedir. Bu çerçevede Birlik kendisi tarafından oluşturulmasa da OECD tarafından belirlenen genel etik ilkeleri kabul etmiş gözükmektedir (Demiral, 2009: 196).

AB'nin açık şekilde ortaya konmuş kamu etik ilkeleri bulunmamaktadır. Diğer pek çok alanda etik ilkeleri ortaya koyan AB, kamu etiği ilkelerini genel olarak ve tek bir belgede değil, farklı farklı belgelerde ilgili kurum personeline yönelik olarak belirlemiştir. Bu belgelere göre, iyi yönetişimin temel ilkeleri arasında yer alan doğruluk ve dürüstlük, sorumluluk ve hesap verebilirlik, saydamlık ve tarafsızlık gibi ilkeleri AB'de geçerli olan etik ilkelerdir. Birlik, bu etik altyapı ve ilkeler çerçevesinde öncelikle Avrupa Komisyonu gibi kendi kurumları içinde, sonra da Birliğe üye ve aday devletlerin kamu yönetimi sistemlerinde etik ilkelerin ortaya konularak uygulanmasına oldukça büyük önem vermektedir (Cini, 2007: 17; Demiral, 2009: 197). Bu bağlamda da, çeşitli sözleşmeler, tavsiye kararları ve üye ülkeler için hazırladığı ilerleme raporları ile küresel/evrensel kamu etik sisteminin yerleşmesine ve yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadır.

Birlik içerisinde kamu etiği ve yolsuzluk konusunda önemli çalışmalar yapan kurum Avrupa Komisyonu'dur. Komisyon, özellikle uluslararası uygulamalar doğrultusunda temel ilkeleri ortaya koyarak, söz konusu ilkeleri uygulamada ve işleyişte etkin kılmaya çalışmaktadır. Komisyon, kamu yararı ve bilgilerini koruma, liyakat, sorumluluk ve tarafsızlık ilkelerini temel etik ilkeler olarak benimsemiş ve yolsuzlukla mücadele bağlamında "AB Sahtecilikle Mücadele Ofisini (OLAF)" 1999 yılında oluşturmuştur. Komisyon bünyesinde bağımsız bir soruşturma birimi olan ve idari denetim yetkisine sahip bir kurum olarak OLAF, üye ülkelerin mali çıkarları ve güvenilirlikleri açısından önem arz etmektedir (Özbaran, 2003: 21).

Etik ve yolsuzluk konusunda Avrupa Konseyi'nin de çalışmaları söz konusudur. Konsey'in 2000 yılında tavsiye kararı olarak benimsediği "Avrupa

Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu[16]" kamu etiği konusunda Konsey'in en önemli çalışmalarından biridir. Bu kararda kamu görevlilerine yönelik etik kuralların getirilmesinin teşvik edilmesinin konu hakkında halkın duyarlılığının yükseltilmesinin yolsuzlukla mücadele konusunda çok önemli bir araç olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede ulus devletlerin kendi hukuk sistemlerine ve kamu yönetimi prensiplerine bağlı olarak söz konusu kodları benimsemelerinin faydalı olacağı belirtilmiştir. Söz konusu kodda kamu görevlileri için dürüstlük tarafsızlık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve etkinlik gibi birtakım genel etik ilkelere ek olarak, çıkar çatışması, eski kamu görevlileri ile ilişkiler, kamu görevinin kötüye kullanılması, hediye alma gibi konularda da çeşitli düzenlemeler yer almaktadır (Yüksel, 2010: 202-203).

Konsey, Yolsuzluğa Karşı Ceza ve Özel Hukuk Sözleşmeleri gibi çeşitli uluslararası sözleşmeler vasıtasıyla da kamu etiği konusunda çeşitli düzenlemeler yapılmasını sağlamaktadır. Yolsuzlukla mücadele konusunda iyi yönetişimin sağlanmasına büyük önem veren Konsey, söz konusu sözleşmeler aracılığıyla iyi yönetişimin yaygınlaşmasına da hizmet etmektedir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler ve stratejiler oluşturmak üzere temel amacı üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu konudaki kapasitelerinin arttırılmasına katkı sağlamak olan "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)" 1999 yılında oluşturmuştur (www.greco.coe.int). GRECO'ya üye olmak için Avrupa Konseyi üyesi olma şartı yoktur. Tam üyelik için aranan tek koşul GRECO

[16] Söz konusu belgenin tamamına ulaşmak için bakınız: http://www.greco.coe.int/docs/codee.html, Ek-1.

tarafından değerlendirilmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmek ve karşılıklı değerlendirme aşamalarına kısıtlamalar koymamaktır. GRECO, yaptığı incelemelere ve tavsiyelerine ilişkin raporlar hazırlamakta ve ayrıca tüm faaliyetleri ve çalışmaları hakkında yıllık faaliyet raporunu da kamuoyunun bilgisine sunmaktadır (Özbaran, 2003: 19). Tavsiyelerine uyulmadığı durumlarda Başkan, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğinden ilgili ülkenin dış işleri bakanlığına yazılı protesto gönderilmesini talep edebilmektedir. Dolayısıyla, ülkelerin etik altyapılarının GRECO standartlarını karşılaması en fazla önem verilen noktalardandır.

3. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD):

OECD kamu etiği ve yolsuzluk konusunda yoğun çalışmaları olan bir diğer uluslararası kuruluştur. 1989 yılından itibaren yolsuzlukla mücadele politikasını başlatan kuruluş, 1994 yılında düzenlenen "Uluslararası Ticari Muamelelerde Rüşvetle Mücadeleye Dair OECD Tavsiyeleri" ile 1996 yılındaki yabancı ülkelerdeki kamu görevlilerine verilen rüşvetin vergiden düşülmesini engelleyen bir sistem geliştirilmesi konusundaki tavsiye kararını yayımlamıştır (OECD, 1994; 1996).

Etik davranışların sistematik şekilde kurumsallaşmasını amaçlayan OECD, 1997 yılında "*Managing Government Ethics*" adlı belgede kamu yönetiminde etik altyapının bileşeni olarak aşağıda yer alan unsurları sıralamıştır (OECD/PUMA, 1997: 3):

1) *Siyasal destek*; siyasetçiler etiğin önemini vurgulamalı ve etik açıdan iyi birer örnek olmalıdırlar.
2) *Etkili bir yasal çerçeve*; etik davranış standartlarını ortaya koyan ve bunların uygulanmasını sağlayan yasa ve düzenlemeler var edilmelidir.

3) *Etkili hesapverebilirlik mekanizmaları*; yönetsel prosedürler, denetimler, kurum içi performans değerlendirme mekanizmaları oluşturulmalıdır.
4) *Uygulanabilir davranış kuralları*; görev, yetki, sorumluluk ve yükümlülükler açıkça ortaya konmalıdır.
5) *Destekleyici personel yönetimi koşulları*; eşit ve adil uygulamalar ile yeterli maaş ve güvenlik sağlanmalıdır.
6) *Etik uygulamalarda eşgüdümü sağlayacak bir birim*
7) *Etkin bir sivil toplum:* kamu kuruluşlarını inceleyip denetleyecek ve medya ile işbirliği içerisinde hareket edecektir.

Kuruluş, 1998 yılında kamu hizmetinde etik davranışı geliştirme alanında yayımladığı tavsiye kararıyla üye ülkelere etik yönetim sistemlerini oluştururken referans alabilecekleri temel ilkeleri belirlemiştir. Buna ek olarak yine bu yılda yolsuzluğu önlemek ve onunla savaşmayı desteklemek amacıyla "Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia" oluşturulmuştur (OECD, 1998). Belirlenen bu temel etik ilkeler aşağıdadır:

1) Kamu hizmeti için belirlenen etik standartlar açık ve net olmalıdır
2) Etik standartlar yasal bir çerçeve içerisine yerleştirilmeli ve yasal dayanağa sahip olmalıdır.
3) Etik kılavuzlar kamu personeli için açık ve ulaşılabilir olmalıdır.
4) Kamu çalışanları haklarını ve yükümlülüklerini bilmelidirler.
5) Siyasal iradenin etiğe bağlılığı ile kamu görevlilerinin etik davranışları desteklenmelidir.
6) Kamusal karar alma süreçleri şeffaf ve denetime açık olmalıdır.
7) Kamu-özel sektör arasındaki ilişkilere yönelik açık ilkeler bulunmalıdır.
8) Yöneticiler etik ilkelere uygun davranmalı ve bu yönde davranışı teşvik etmelidirler.
9) Yönetim politikaları, prosedürleri ve uygulamaları etik davranışları desteklemelidir.

10) Kamu hizmeti koşulları ve insan kaynakları yönetimi ilkeleri etik prensipler çerçevesinde belirlenmelidir.
11) Kamu hizmetinde etkin hesapverebilirlik mekanizmaları oluşturulmalıdır.
12) Etik kurallara aykırı durumlar için uygun prosedür ve yaptırımlar oluşturulmalıdır (OECD, 1998: 3-5).

OECD kamu yönetimi komitesi (PUMA); ki yerini kamu yönetişimi ve işletmeciliği ile düzenleyici reform programlarını yürüten Public Governance and Territorial Development Directorate (Kamu Yönetişimi ve Yerel/Bölgesel Kalkınma Direktörlüğü)'ne bırakmıştır[17]; her yıl OECD ülkelerinde yaptığı araştırma ve incelemelerde ortaya çıkan bulgulardan hareketle ülkeleri etik davranış ve ilkeler konusunda yönlendirmektedir.

Günümüzde OECD ülkelerinde en çok benimsenen temel değerler; tarafsızlık, yasallık, dürüstlük, şeffaflık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adalet'tir (Özdemir, 2001: 2) Etkinlik, amaca odaklılık ve hesapverebilirlik bu ilkeleri besleyen diğer temel değerler olarak karşımıza çıkmaktadır. Üye ülkelerin deneyimlerine dayanarak kuruluş kamu görevlilerinin etik kurallarının fonksiyonel altyapısını kılavuzluk, yönetim ve denetim unsurlarına bağlı olarak belirlemiştir. Bu anlamda *kılavuzluk*; kararlı bir siyasi iradenin bulunması ve siyasilerin etik konusunda halka örnek olması, kamu görevlileri için iyi işleyen etik kuralların yürürlüğe konması, bazı profesyonel sosyalleşme mekanizmalarının bulunması, *yönetim*; bir etik eşgüdüm organının oluşturulması, destekleyici kamu hizmeti sunumu koşullarının sağlanması ve *denetim* ise; etkin bir yasal mekanizma ile hesapverebilirlik mekanizmalarının bulunması, aktif sivil toplum kuruluşları ve yazılı ve görsel basının varlığı unsurlarını ihtiva etmektedir (Edes, 2000: 164-166).

[17] Ayrıntılı bilgi için bakınız: Zengin, Ozan (2008) "OECD", *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü*, Maki Basım-Yayın, Ankara.

OECD, kamu etiği ve yolsuzluk konusunda pek çok rapor ve metin hazırlamıştır ve büyük ihtimalle hazırlamaya devam etmektedir. Bu çalışmalarına ek olarak kamu görevlilerinin etik konusunda çeşitli eğitimlere tabi tutulmaları konusuna da büyük önem vermektedir. Bu anlamda üye ülkelerin kamu yönetimlerine ilişkin gerçekleştirdikleri ya da gerçekleştirecekleri reformlarda etik konusuna ilişkin çalışma ve düzenlemelerin de yer alması kuruluşun önemli beklenti ve istekleri arasında yer almaktadır.

4. Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF)

Dünya Bankası, kamu sektöründe yaşanan etik dışı davranışlar ile yolsuzluk konusunu uzunca bir dönem ülkelerin kendi iç sorunu olarak değerlendirmiştir. Ancak, özellikle son yıllarda yolsuzlukların ekonomik anlamda yüksek maliyet getirmeye başlaması Bankanın harekete geçmesini beraberinde getirmiştir. DB, yolsuzlukların kendisine borçlanan gelişmekte olan ülkelere maliyetini çok yüksek bulmakta; bu ülkelerde bozulan makroekonomik istikrar, kayıt dışı ekonomideki artış, yabancı yatırımlardaki azalış ve küçük girişimlerin gelişmelerinin engellenmesi konusundaki en önemli nedenlerin başında yolsuzlukları görmektedir (World Bank, 1997a: 18-19). Bu nedenle, liberal ekonominin devamlılığının sağlanması açısından etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklarla savaşım banka için son derece önemli görülmektedir.

Bu anlayışla DB'nın uluslararası yolsuzluklarla mücadelesi 1992 yılında başlamıştır. Bu yılda yürürlüğe giren "*Guidelines on the Treatment of Foreign Direct Investment*" isimli Rehberde tüm üye ülkelerin uygun yöntemlerle uluslararası yolsuzluğu önleme, kontrol ve diğer ülkelerle bu konularda birlikte çalışma

içerisinde bulunmaları istenmiştir. 1994 yılında Dünya Bankası "Hükümet" adlı bir Rapor hazırlayarak vergilendirme, özelleştirme gibi alanlarda üye ülkelere yolsuzluğu önleme amacıyla yardımda bulunulacağı belirtilmiştir. 1997 yılında ise "Yolsuzlukla Mücadelede Ülkelere Yardım, Dünya Bankasının Rolü" adlı Raporu kabul ederek yolsuzluk konusuna verdiği önemi bir kez daha gözler önüne sermiştir (Kömürcü ve Çalışkan, 2000: 84).

DB, 2007 yılında "Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption (GAC)" Stratejisini kabul etmiştir. Bu Strateji temelde kalkınma etkinliğini artırmak, yoksulluğu azaltmak ve büyümeyi desteklemek için ülkelerin Bankanın temel prensibi olan yönetişim yaklaşımını kavrayarak uygulamaları üzerine kurgulanmıştır (worldbank.org, 2012). Bu bağlamda, Banka tarafından yolsuzluk zayıf yönetişimin bir sonucu olarak görülmekte ve kamu kaynaklarının özel kazanç için kötüye kullanılmasını içeren bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Bu açıdan stratejinin temel amaçlarından biri yoksullukla savaşım konusuna destek vermektir. İyi yönetişimin olmadığı ve yolsuzlukların had safhada olduğu bir ülkede, bu durumun finansal ve ekonomik çöküşe, kamuya yabancılaşmaya ve hatta yoksulluğun gittikçe artmasına neden olduğu belirtilmekte bu çerçevede de yönetişimin iyileştirilmesinin ve yolsuzluğun azaltılmasının insanların yoksulluktan kurtulmalarına ve ülkelerin kalkınmasına fayda sağlayacağı vurgulanmaktadır (Word Bank, 2007b: i-i). Bunun gerçekleşmesi için de etkin ve verimli kamu hizmetleri sağlayan, kamu yararını koruyarak iç ve dış yatırımcılar için sağlam bir yatırım ortamı sağlayabilen, katılımcılığı ön plana almış, şeffaf ve hesapverebilir kurumlar oluşturmak hayati öneme sahip görünmektedir (Word Bank, 2007b: 10-11).

Yine sözü edilen Stratejiye göre, yolsuzlukla mücadele dört ana tema üzerinden kurgulanmaktadır. Bu temaların ilki, bankaların dâhil olduğu projelerde yolsuzluğu önlemek; ikincisi devletlerin yolsuzluk oranlarını azaltmalarına yardımcı olmak; üçüncüsü yolsuzlukla mücadeleye hız kazandırmak ve dördüncüsü ise yolsuzluğu azaltmak için gerçekleştirilen uluslararası faaliyetleri desteklemektir. Bunların gerçekleşebilmesi için de siyasetin saygınlığının arttırılması; sivil toplumun katılımının güçlendirilmesi; rekabet gücü olan bir özel sektör oluşturulması; resmi yetki ve otorite üzerine kurumsal sınırlamalar getirilmesi ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi gerekmektedir (World Bank, 2007b: 17-19). Bu hususlar çerçevesinde Banka kredi verdiği ya da yardımda bulunduğu ülkelerde öncelikle iyi yönetişimin sağlanması üzerinde durmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, iyi yönetişim ilke ve politikalarının etkili bir şekilde uygulanması yolsuzlukla mücadele için kilit unsur olarak görülmektedir. Buna ek olarak, Banka'nın borç vermede en önemli ön şartlarından birisi olarak, kredi verilecek devletin yolsuzlukla mücadele politikalarına öncelik vermesi gereği belirlenmiştir (Pieth, 1997: 127). Banka tarafından bu konuda belirlenen hususlara uyulmadığı tespit edildiğinde, DB, verdiği kredi anlaşmalarını iptal etme veya verdiği kredileri geri tahsil etme yoluna gitmektedir. Dolayısıyla DB, istenilen politikaların hayata geçirilmesi konusunu kredi verme noktasında adeta bir zorunluluk olarak ortaya koymaktadır.

DB ile yakın ilişki içerisinde çalışan bir diğer uluslararası kuruluş olan IMF'nin de yolsuzluk konusunda çalışmaları bulunmaktadır. Özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren yolsuzlukla mücadele konusu üzerinde önemle durmaya başlayan kuruluş 1996 yılında "Sürdürülebilir Gelişme İçin Ortaklık Deklarasyonu"nda bu konuyu vurgulamıştır (Elliot, 1997: 212). Aynı zamanda,

kamu sektöründe şeffaflık ve saygınlığın sağlanması için çalışmaları olan kuruluş 1997 yılında açıkladığı yolsuzluğa karşı yeni politikasında, sürdürülebilir gelişmenin devam ettirilebilmesi için bir kısım reformların aciliyetle tamamlanması gerektiği konusuna dikkat çekmiştir. Bu bağlamda, iyi yönetişim sağlanması ile hukukun üstünlüğünün gerçekleşmesi ve kamu sektöründe verimlilik ile saygınlığı arttırmak yolsuzlukla mücadelenin temel unsurlarından olarak sayılmıştır (imf.org, 1996). Yardımlar konusunda da IMF, DB'nın uyguladığı politikaya uygun bir yöntem benimsemiştir. Buna göre; eğer gelişmekte olan ülkenin hükümetinin yolsuzlukla bağlantısının olduğu ortaya çıkarsa ve de bu bağlantı o ülkenin ekonomik gelişimini olumsuz etkiliyorsa, bu ülkeye yapılacak yardım ertelenmekte ya da iptal edilmektedir (Kömürcü ve Çalışkan, 2000: 85).

Görüldüğü üzere, DB ve IMF yolsuzluk konusunun çözümünde en temel sorun olarak iyi yönetişim unsur ve mekanizmalarının etkili olarak uygulanmamasını görmektedir. Bu çerçevede her iki kuruluş da kredi ve yardım konusunu yolsuzlukla ilişkilendirmiş, istenilen belli başlı düzenlemelerin gerçekleşmemesi durumunda yine kredi ve yardım konusunu adeta bir tehdit unsuru olarak kullanır hale gelmiştir.

5. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI)

DB'ndan bir grup görevlinin istifa ederek 1993 yılında oluşturdukları Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International), yolsuzluğa karşı geniş bir koalisyon elde etmek amacıyla uluslararası örgütleri, hükümetleri ve iş dünyasının temsilcilerini bir araya getirmek suretiyle, seçim sistemi, kamu yönetimi ihaleler ve iş ilişkilerinde şeffaflığı geliştirecek bir ortam oluşturmaya çalışan bir kuruluştur (Glyn, Stephen, Moises, 1997: 16). Yolsuzluğu, "emanet edilmiş yetkinin

özel çıkar için kötüye kullanılması" olarak tanımlayan kuruluş yolsuzluğun nedenlerini araştıran, bu konuya yönelik olarak çalışmalar yapan ve reform programları hazırlayan, çok taraflı sözleşmelerin uygulamaya konmasına öncülük eden ve nihayetinde hükümetlerin, kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini izleyerek elde ettiği verileri kamuoyu ile paylaşan bir örgüttür (Özbaran, 2003: 25-26).

Kuruluş 1995 yılından itibaren hükümetleri, gerekli hukuki reformları, iç hukuklarında gerçekleştirmeye teşvik etmek ve yolsuzlukla ilgili sorunlara kamuoyunun ve hükümetlerin dikkatini çekmek için yıllık "Yolsuzluk Algılama Endeksi" yayımlanmaya başlamıştır (transparency.org, 2012). Bu endeks, yolsuzluğu değil yolsuzluğun algılanmasını ölçmekte olan ve kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılmasını, kamu işlemlerinin yürütülmesinde rüşvet alma, kamuya ait fonların zimmete geçirilmesi gibi konular üzerine yoğunlaşan bir endekstir. İş adamları, akademisyenler ve risk analiz uzmanlarının yolsuzluk algılamaları boyutlarını gösteren 10 (çok temiz) ve 0 (çok yozlaşmış) arasındaki derecelerden oluşan endeks araştırması, ilgili ülkelerde yapılacak dış yatırımlar ve anlaşmalarda hükümetler tarafından başvurulan en önemli kaynaklardan biri olarak görülmektedir (Sayan, 2010: 152). Bu bağlamda, endeks, sadece ülkede iç piyasadaki istikrarı değil, o ülkenin uluslararası yatırımcılar açısından çekim merkezi olup olmadığını da belirleyen unsurlar arasında bulunmaktadır (Şalcı, 2007: 88).

Uluslararası Saydamlık Örgütü yayınladığı yıllık raporlar ve yolsuzluk algılama indeksine ek olarak, dünya üzerindeki değişik ülkelerde toplumun yolsuzlukla ilgili deneyimleri ve yolsuzluğa karşı tavırlarını genel olarak değerlendiren Küresel Yolsuzluk Barometresi (Global Corruption Barometer);

yolsuzluğa katkıda bulunanlar tarafını değerlendirerek, belli başlı ihracat yapan ülkeleri ülke dışında iş yaparken rüşvet verme eğilimlerine bakarak bir sıraya koyan Rüşvet Verenler Endeksi (The Bribe Payers Index) ve her yıl değişik bir konuyu ele alarak bu konudaki yolsuzluğa ilişkin haber ve analizleri, önemli olayların altını çizerek ulusal ve uluslararası alandaki gelişmeleri ve tüm dünyadan deneysel örnekleri dile getiren Küresel Yolsuzluk Raporunu (Global Corruption Report) yayımlamaktadır (www.seffaflık.org, 2012). Kuruluş bünyesinde ayrıca yerel düzeyde faaliyet gösteren "ulusal saydamlık örgütleri" mevcuttur. Bu örgütler, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın artmasına yönelik çeşitli çalışma ve faaliyetlerde bulunarak kamuoyu ve medyanın da desteği ile ulusal düzeyde yolsuzlukla mücadele görevini yüklenmişlerdir.

Görüldüğü üzere, uluslararası kuruluşlar etik sorununu büyük oranda yolsuzlukla mücadele üzerinden anlamlandırmakta ve son yıllarda bu konuya ilişkin çalışmalarını yoğunlaştırmaktadırlar. Neo-liberal akımın temel savunularına paralel şekilde gerçekleşen bu çalışmalar özünde gelişmekte olan ülkelerin kamu sektörleri ve kamu yönetimlerine müdahale edebilme olanağı yaratılmasına dayanmaktadır. Çeşitli anlaşmalar, raporlar, tavsiye kararları ve benzeri uygulamalar ile uluslararası kuruluşlar neo-liberal ideolojinin egemen söylemlerini yaygınlaştırıcı bir fonksiyon üstlenmiş durumdadırlar. Ortak söylem kamuda iyi yönetişimin sağlanmasının, devletin minimalize edilerek toplumsal yaşamın hemen her alanının piyasa mekanizmalarının düzenleyiciliğine bırakılmasının yolsuzluk sorununun çözümüne katkı sağlayacağı üzerinden yükselmektedir. Ancak, söz konusu kuruluşların çalışmaları neticesinde tatminkâr bir yolsuzlukla mücadele programının çıktığını söylemek pek de mümkün görünmemektedir. Bedirhanoğlu'nun (2006b: 165) da

vurguladığı gibi, bu durum büyük ölçüde uluslararası kuruluşların yolsuzlukla mücadeleyi halen pek çok ülkede gündemde olan devletin neo-liberal ekonomi politikalarını gerçekleştirme konusunda uygun bir araç olarak görülen yönetişim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılması sürecine eklemlemelerinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, bu kuruluşlar, günümüzde yolsuzlukların küresel bir boyuta bürünerek, oldukça karmaşık ve ölçülemeyecek hale bürünmesiyle bunun yanında yaşanan ekonomik krizlerin etkisi çerçevesinde yönetişimle yolsuzlukların çözümlenebileceği söyleminin aslında pek de gerçekçi olmadığı noktasını gözardı etmektedirler.

Aslında neo-liberal ideoloji, kendi devamlılığını yolsuzluk kavramı üzerinden kurgulamaya çalışırken kamu etiğini ve uluslararası kuruluşları bir araç olarak kullanmaktadır. İdeolojinin yıkıcı etkilerinin görülmeye başlandığı 1990'lı yıllardan itibaren etik literatüründe çalışmaların yolsuzluk konusu üzerine yoğunlaşmasının sebebi de budur. Minimal devlet-egemen piyasa anlayışının popüler hale geldiği 1980'li ve 1990'lı yıllarda bu anlayış yolsuzluğu ortadan kaldırmak şöyle dursun aksine evrensel ölçekte yoğunlaşmasına sebebiyet vermiştir (Şaylan, 1995: 5). Dolayısıyla, bu durum bize yolsuzlukla mücadele için önerilen kamu kaynaklarının ve kamu hizmetlerinin daraltılmasına yönelik politikaların çok da başarılı olamadığını göstermektedir. Bu durum ülkelerin kamu yönetimlerinde gerçekleştirdikleri reform programları ve yukarıda ayrıntılı olarak bahsedilen uluslararası kuruluşların kamu etiğine verdikleri önemi daha da ön plana çıkarmış, etik bir kamu yönetiminin sağlanması iyi yönetişimin gerçekleşmesi açısından son derece önemli görülmüştür. Bu çerçevede Türkiye'de özellikle 2000'li yıllardan itibaren Türk kamu yönetiminde neo-liberal ideolojiye ve yönetişim zihniyetine

uygun reform çalışma ve uygulamaları hız kazanmıştır. Bu noktadan hareketle, izleyen bölümde, Türkiye'nin kamu yönetiminde gerçekleşen bu dönüşümün kamu etiği boyutu ayrıntılı olarak incelenmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

TÜRKİYE'NİN KAMU YÖNETİMİNDE ETİK SİSTEMİ

Türkiye'nin kamu yönetiminde oluşturulan etik sistemi ve bu sistemin günümüze kadar gelen süreçte gerçekleştirdiklerinin (ya da gerçekleştiremediklerinin) irdelenmesi, küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele noktasında nasıl bir katkı sağladığının anlaşılması açısından incelemesi gereken bir unsurdur. Özellikle 1990'ların sonundan itibaren Türkiye'de gerçekleşmeye başlayan yönetsel reform ya da düzenlemeler içinde yer alan etik altyapıya ilişkin düzenlemeler, ülkede neo-liberal ideoloji ve küreselleşme süreciyle uyumlaşma çabaları açısından önemli bir örnektir. Bu bağlamda, izleyen kısımda, küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin ve onun yaygınlaştırıcısı olan unsurların Türkiye özeline nasıl etki ettiğinin ayrıntılı bir analizi yapılmaktadır.

3.1.Türkiye'nin Kamu Yönetimi ve Etik

Türkiye'nin kamu yönetiminde ne yazık ki etik dışı faaliyetlerin oldukça yaygın olduğu göze çarpmaktadır. Bu durum özellikle son yıllarda bireysel boyutları aşıp kurumsallaşmaya başlamış; vatandaşların devlete olan güveni zedelenir hale gelmiştir. Dünya geneline paralel şekilde kamu yönetimlerini yeniden yapılandırma çabalarına yön veren neo-liberal ideoloji; yolsuzluk ve yozlaşmaların önüne geçememiş, Türkiye'de de kamu yönetiminde yaşanan sorunların ana kaynaklarından

biri olarak etik dışı faaliyetler ifade edilir olmuştur. Bu bağlamda, etik dışı davranışlar olarak gösterilen yolsuzluk, yönetsel ve siyasal yozlaşma, rüşvet ve rant elde etme, çıkar ilişkileri, kayırmacılık ve irtikap gibi unsurlar pek çok ülkenin kamu yönetimlerinde olduğu gibi Türkiye'nin kamu yönetiminde de karşılaşılan temel sorunlardan başlıcalarını oluştur hale gelmiştir.

Türk yönetim tarihine baktığımızda, yönetsel etiğe ilişkin uygulamaların nüvelerini görmek mümkündür. Geleneksel Osmanlı toplumsal düzeninde Loncaların başında bulunan ve "kethüda" olarak adlandırılan yöneticilerin görevi esnasında, herhangi bir şekilde kötü bir tutum ve davranış içerisine girdiği tespit edilirse görevinden alınması yönünde yaptırımların varlığı etiğe ilişkin düzenlemelere bir örnek olarak değerlendirilebilir (Çadırcı, 1997: 123). Ancak, özellikle Osmanlı Devletinin son dönemlerinde kamu düzeninde etik dışı davranışların var olduğu da tarihçilerin vurguladıkları bir durumdur.

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren özellikle 1980'li yıllara kadar gelen süreçte etik dışı faaliyetlerin varlığı söz konusu olsa da Türkiye'nin kamu yönetiminin, özellikle 1970'lerin ikinci yarısından sonra yoğun ve yaygın bir etik bunalımın içine girdiği görülmektedir. Bu bunalım yalnızca kamu yönetimindeki küresel etik sorunların bir parçası değildir; aynı zamanda yaygın bir yapısal ve işlevsel yozlaşmanın da bir sonucudur. Yozlaşmanın sonucu, kamu yönetiminin işlevini yitirmesi olmuştur. II. Dünya Savaşından bu yana hükümetler konuya, kurumsal düzenlemeler gerçekleştirmek biçiminde yaklaşmışlardır; ama bu çabalar, sorunun kültürel boyutlarını gözardı ettiğinden başarılı olamamıştır (Emre, 2000: 6).

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren modernleşmenin bir parçası olarak modern bürokrasi oluşturma amacı güdülmüştür. 1950'lerde çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte kamu yönetimi modernist bürokratik seçkinlerle geleneksel-liberal seçkinler arasında bir mücadele alanı haline gelmiştir. 1960'ların ikinci yarısından 1980'lere kadar yoğun ve yaygın bir biçimde siyasal kayırmacılık ve kamu görevlerinin siyasal yandaşlara tahsis edilmesi gibi unsurlar kamu bürokrasisinin yapısal, işlevsel ve ahlaki değerler açısından aşınmasını beraberinde getirmiştir (Emre, 2003: 460-462; Heper, 1990: 608-609).

1980'li ve 1990'lı yıllar Türkiye için yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Turgut Özal tarafından 24 Ocak 1980 kararları olarak bilinen ekonomi politikalarının uygulamaya geçmesi ile ülke yalnız ekonomik anlamda değil, sosyal, siyasal ve kültürel anlamda da bir değişime girmiş ve bu değişimler toplumsal değer yargılarını ve ahlak anlayışını da dönüştürmeye başlamıştır. Dönemin egemen ideolojisi olan neo-liberal ekonomik ve mali politikalar, bu yıllarda Türkiye'de yolsuzluğun olağanüstü olarak nitelenebilecek yoğunluğa ulaşmasına neden olmuş; yeni sağ politikaların sağladığı "minimal devlet" anlayışının yolsuzlukları azaltmak bir yana evrensel ölçekte arttırdığı görülmüştür (Şaylan, 1995: 4-5). Bu dönemde, siyasal seçkinler amaçladıkları liberal devrimin başarısı için bürokrasiyi daha da siyasallaştırmaya çalışmışlardır. Buna ek olarak işbitiricilik uğruna yasaların ve kuralların bir kenara bırakılarak hareket edilmesi bu dönemde oldukça fazla bir şekilde gerçekleşmiştir (Heper, 1990: 610-612). Gelinen nokta, giderek her türlü yasa ve ahlak dışılığın olağan kabul edilmeye başlandığı, ekonominin kayıt dışı hale getirildiği, kamu bankalarının denetim dışı bırakılarak soyulmalarının kolaylaştırıldığı, paranın kaynağının sorgulanma konusu olmaktan çıkarıldığı, hayali

ihracatın yaygınlaştığı ve kara para aklama işinin kolaylaştırıldığı bir durum olmuştur (Kazgan, 1999: 143-161). 2000'li yıllara gelindiğinde de, durumda her hangi bir gelişme olamamış, konuya ilişkin yapılan çalışma ve uygulamalara rağmen ülkede yönetsel ve siyasal yozlaşma ile etik sorunlar büyük oranda devam etmiştir.

Kamu yönetimi alanındaki gelişmeler ise dünyadaki genel eğilime paralel bir şekilde gelişmiştir. 1980'li yıllar ve devamındaki süreç ülkede neo-liberal politikalar ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının savunularının hayata geçmeye başladığı yıllar olmuştur. Bu çerçevede ekonomik ve yönetsel açıdan yeniden yapılanma yönündeki çalışmalar özellikle siyasette istikrarın sağlanması, dışa açılma ve ekonomide liberalleşme üzerinden kurgulanmıştır (Yıldırım, 2008: 126). Liberalleşme, piyasalaştırma, özelleştirme gibi eğilimler, devlette ve kamu yönetiminde etkinlik anlayışına, piyasa mekanizmalarına ve müşteri merkezlilik vurgusuna daha fazla yer verilmesini beraberinde getirmiştir (Gül, 1999). 2000'li yıllara gelindiğinde, AK Parti Hükümetinin iktidara gelmesiyle birlikte kamu yönetimi alanında kapsamlı bir dönüşüm gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 2004 yılından itibaren yürürlüğü girmeye başlayan yasal düzenlemelerde kamu yönetiminde etkinlik, şeffaflık, açıklık, katılım, etik, hesap verebilirlik, kalite, sözleşmeli istihdam, performans denetimi, müşteri odaklılık gibi konular ele alınmıştır. AB'ye uyum çalışmaları ve uluslararası kuruluşların talepleri çerçevesinde bir bakıma zorunlu kılınan bu dönüşüm ile özellikle BM, OECD, AB ve DB gibi kuruluşlarca desteklenen kamu yönetiminde iyi yönetişimin sağlanması hedeflenmiştir (Balcı, 2003: 128; Gül ve Memişoğlu, 2007: 72). Bu bağlamda, kamu etiği konusu da gerçekleşen dönüşüm içerisinde kendisine yer bulmuş, iyi yönetişimin sağlanmasının temel unsurlarından biri olarak küresel/evrensel kamu

yönetimi etiğine ilişkin uygulama ve düzenlemeler Türkiye'de de hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Yukarıda genel çerçevesi çizilmeye çalışan durum izleyen kısımlarda ayrıntılı olarak incelenmektedir. Bu çerçeve içerisinde öncelikle, ulusal mevzuatımızda etiğe ilişkin var olan düzenlemelere değinilmektedir. Devamında ise, Türkiye'de küresel/evrensel kamu etik sisteminin hayata geçirilmesi irdelenmekte ve bu sürece etki eden ulusal ve uluslararası faktörler ve unsurların üzerinde durulmaktadır. En son kısımda ise, Türkiye'nin kamu yönetiminde oluşturulan etik sisteminin temel organı olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na ilişkin ayrıntılı bir değerlendirme yer almaktadır. Bu bağlamda, BKGEK üyeleri ile yapılan anketlere ek olarak konuya ilişkin bir kısım kamu görevlisi ile de anket yapılarak; bilgi ve belge incelemesine ek olarak yapılan anketler ışığında da detaylı bir çözümleme gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

3.2.Ulusal Mevzuatımızda Etiğe İlişkin Temel Unsurlar

Ülkelerin kamu yönetimlerinde istenmeyen davranış ve uygulamaları önlemek ve bunların aksi olan davranış ve uygulamaları teşvik etmek için çeşitli çabalar içerinde bulunmaları ve bu amaçla çeşitli araçlardan yararlanmaları olağan bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, kullanılan en önemli araçlardan biri de özellikle son dönemde ülkede etik bir altyapının oluşturulmasıdır.

İyi işleyen bir kamu yönetiminin olabilmesi için iyi işleyen bir etik altyapının da var olması gerekliliği küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel savunusudur. Bu noktada da, ülkelerin kendi hukuk sistemleri içerisinde konuya ilişkin hükümler içeren yasal düzenlemeleri ile taraf oldukları çeşitli uluslararası antlaşma ya da

düzenlemeler, etik altyapının temel unsurlarını oluşturmaktadır. Türkiye için de durum farklı olmamakta, ülkedeki etik altyapı incelenirken konuya ilişkin ulusal yasal mevzuat ile Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası düzenlemeler öncelikle irdelenmelidir.

Türkiye'nin kamu yönetiminde etik davranışların geliştirilmesi ve düzenlenmesi sürecine yönelik atılmış en temel adım 2004 yılında yürürlüğe giren "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Kanun'un uygulama yönetmeliği olan "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"dir. İzleyen kısımlarda bu Kanun ve Yönetmelik ayrıntılı olarak incelenecektir. Ancak, Türkiye'de kamu görevlilerince takip edilmesi gereken etik davranış ilkeleri, yürürlükte bulunan yasalarda da temel ilkeler ortaya konulmak suretiyle düzenlenmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'nin kamu yönetiminde etik altyapının hukuki çerçevesi en genel şekliyle aşağıdaki gibi çizilebilir (Yüksel, 2010: 263);

- Anayasanın 10'uncu, 129'uncu ve 137'inci maddeleri,
- 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 İdari Otoriteler ile ilgili yasal düzenlemeler

- 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,
- 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu,
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,
- 4389 sayılı Bankalar Kanunu,
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu.

Yukarıda sıralanan kanunların kimi maddelerinde etiğe ilişkin açıkça kimilerinde ise dolaylı olarak düzenlenmiş normların bulunduğu görülmektedir. Bu bağlamda yukarıda sıralanan düzenlemeler ayrıntılı olarak incelendiğinde mevzuatımızda dağınık şekilde de olsa kamu etiğine ilişkin düzenlemelerin zaten var olduğu görülmektedir. Bu düzenlemelerin en temel olanları aşağıda ayrıntılı şekilde ele alınmaktadır.

Kamu görevlilerinin etik davranmalarına ilişkin en temel düzenlemeler 1982 Anayasası'nda yer almaktadır. İdarenin, vatandaşlara verdiği hizmet sırasında uymakla yükümlü olduğu eşitlik ilkesi Anayasa'nın 10'uncu maddesinde düzenlenirken; eşitlik ilkesiyle birlikte kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerinden çağdaş demokratik ülkelerde en çok düzenlenenlerden biri olan hukukilik ilkesi ise, Anayasanın 137. maddesinde "kanunsuz emir" başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasanın 129'uncu maddesinin son fıkrasında ise, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılmasına ilişkin düzenleme yer almaktadır (T.C. 1982 Anayasası).

1965 tarihli, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda etik davranış ilkeleri ve bazı çıkar çatışması durumları düzenlenmiştir. Kanunda öncelikle liyakat ve

kariyer ilkeleri düzenlenerek kamuda kayırmacılığın önlenmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Devlet Memurları Kanununun 1'inci Kısmının 2, 3, 4, 7 ve 8 inci bölümlerinde kamu görevlilerinin davranış kuralları ve yaptırımlarla ilgili ayrıntılı kurallar bulunmaktadır. Kanuna göre, devlet memurları görevlerini tarafsız bir biçimde yerine getirmek ve devlet menfaatini korumak zorundadır (md. 7). Yine Kanuna göre, devlet memurları konusu suç olan bir emri hiçbir şekilde yerine getiremez, böyle bir emri yerine getiren kişi sorumluluktan kurtulamaz (md. 11). Devlet memurları kendileri, eşleri ve çocukları için mal beyanında bulunur (md. 14). Ayrıca devlet memurları, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamazlar (md. 28). Buna ek olarak Kanuna göre, kamu görevlilerinin hediye almaları ve menfaat sağlamaları da yasaklanmıştır (md. 29). İzleyen maddede devlet memurlarının çalıştığı ya da mensubu olduğu kurumdan her ne ad ile anılırsa anılsın herhangi bir menfaat sağlamasının yasak olduğu belirtilmiştir (md. 30) ve yine devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklamaları yasaktır (md. 31) (657 Sayılı DMK).

Kamu görevlilerinin etik davranışlarını düzenleyen bir diğer yasa 5237 sayılı Türk Ceza Kanunudur. Etik dışı davranışlara ilişkin cezai yaptırımlar bu Kanunla düzenlenmiştir. Türk Ceza Kanununda düzenlenen rüşvet, irtikâp, 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. Bu bağlamda, Kanunun 247-266. maddeleri kamu yönetiminin güvenirliğini ve işleyişini bozan suçları önlemek için oluşturulmuştur.

Öncelikle Kanunun 247-251. maddeleri zimmet ve irtikap suçlarına ilişkin düzenlemeler içermektedir. 252-254. maddeler ise rüşvet suçuna verilecek cezayı düzenlemektedir. Rüşvet yolsuzlukların içerisinde en bilinen, en yaygın ve en fazla ceza gerektiren suç olarak kanunda kendisine yer edinmiştir. Bu bağlamda rüşvet ayrıntılarıyla incelenmiş ve hem kamu görevlileri hem de kamu görevlilerine rüşvet veren kişiler için çeşitli yaptırımlar düzenlenmiştir. 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. 256. maddede de zor kullanma yetkisine sahip olan kamu görevlisinin yetkisine ilişkin sınırı aşmasıyla oluşacak suçlar belirtilmektedir. 257. maddede ise kamu görevlisinin görevini kötüye kullanması sonucu verilen cezalar söz konusudur. 258. madde kamu görevlisinin görevine ilişkin sırların açıklanmasının önüne geçilmeyi amaçlamış ve bu sırları açıklayan kamu görevlilerine çeşitli cezalar öngörmüştür. 259. madde kamu görevlisinin ticaretini yasaklamıştır (5237 Sayılı TCK). Bu maddeler ışığında, Kanun hem zarara uğrayan kişileri korumakta hem de haksız kazanç sağlayan, mesleğinin kendisine verdiği yetkileri kötüye kullanmaya çalışan kamu görevlilerini cezalandırmaktadır. Ayrıca, etiğin de hukuk yoluyla kamu görevlilerini etkilemesine yardımcı olmaktadır (Kahraman, 2010: 68).

2531 sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun, sıraladığı kapsamda kamu görevinde bulunmuş 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 kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş almaları, taahhüde girmeleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapmaları yasaklanmış bulunmaktadır.

Birinci maddesinde amacı; "rüşvet ve yolsuzlukla mücadele cümlesinden hareketle, 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 düzenlemek" olarak ifade edilen 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu da kamu yönetimi sistemimizde etik altyapının yasal çerçevesini oluşturan önemli kanunlardandır. Kanunun temel amacı kamu çalışanlarını gelirleriyle orantılı olarak edindiği malların haksız kazanç olup olmadığını belirlemektir. Kamu görevlileri kendilerine, eşlerine ve çocuklarına ait taşınmaz malları ve aldığı ücretin beş misli tutarındaki para ve diğer taşınır mallarını bildirmek zorundadırlar. Bu bildirimler kamu görevlisinin göreve başladığı zaman verilmeli, mal varlığında önemli değişiklik olanlar da bu değişiklikle ilgili bildirim gerçekleştirmelidirler. Bu bildirimlerin her beş yılda bir yenilenmesi gerekir. Mal varlığı konusunda bildirimde bulunmayan ya da gerçeğe aykırı bildirimde bulunanlar hakkında ise cezai hükümler uygulanmaktadır (3628 sayılı Kanun).

Son dönemde hayata geçirilen ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının ürünlerinden olan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu da etiğe ilişkin düzenlemeler içermektedirler. Kamu İhale Kanunu, 2886 sayılı Devlet

İhale Kanunundaki yetersizlikler sebebiyle Kanunun korumaya çalıştığı rekabet ortamından uzaklaşılması ve kamuda yolsuzlukların alenen ortaya çıkması neticesinde oluşturulmuştur. Ancak Kanunun oluşturulmasındaki asıl önemli neden AB'ye üyelik sürecinde gerçekleştirilmesi gereken yönetsel uyum çalışmalarıdır. Bu süreçte birçok kanun çıkarılırken kamu ihaleleri ile ilgili düzenlemeler de gözden geçirilmiş ve Kanun AB ve uluslararası ihalelere paralellik gösterecek bir şekilde oluşturulmuştur (Akalan, 2006: 158). Söz konusu Kanunla birlikte Kamu İhale Kurulu oluşturularak ihaleyi yapan idarelerin hukuka aykırı işlemlerine karşı etkili bir denetim mekanizması oluşturmak amaçlanmıştır. Kanun, Türk kamu yönetiminde yolsuzlukların belki de en fazla ortaya çıktığı alan olan kamu ihalelerinde şeffaf ve rekabetçi bir ortamın sağlanmasına katkı sağlama amacı gütmektedir. 4 Ocak 2002 tarihinde IMF'ye verilen taahhütlere uygun olarak kamu ihalelerinin daha şeffaf yapılması iddiasıyla çıkartılan bu kanunun getirdiği en önemli değişiklik, yabancı sermayenin kamu ihalelerine girmesine izin verilmesi olmuştur. Kamu ihaleleri alanını uluslararası rekabete açarak iç sermayenin pazardaki payının azalmasına yol açan bu kanunun çıkarılma sürecinde dikkat çekici olan, iç ve dış sermaye çıkarları arasında kıran kırana bir mücadeleye sahne olmasıdır (Ercan ve Oğuz, 2006: 641-656). Bu mücadele çerçevesinde, Kanun bir çok değişikliğe uğramıştır. Yapılan değişikliklerle enerji kurumlarının ve hizmet alımları, Hazine taşınmazlarının satış ve kiralama işlemleri, sosyal güvenlik kurumları, fonlar, bağımsız bütçeli kuruluşlar, Telekom, Türk Hava Yoları, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar kanunun düzenlemesi dışında tutulmuşlardır. Bu son derece önemli alanlarda yapılacak kamu ihalelerinde farklı çıkarlar şeffaflıktan önce gelmiş ve değişikliklerde iç sermayenin yanı sıra IMF ve Dünya Bankasının etkili müdahaleleri olmuştur (Bayramoğlu, 2005:

322-330). Dolayısıyla, şeffaf bir yönetim anlayışı referansıyla kamu yönetimini yeniden yapılandırma amacıyla ortaya çıkan düzenlemelerde "şeffaflığın" uluslararası sermayenin çıkarlarına hizmet etme amacıyla yorumlanmasına verilebilecek bir örnek olması açısından Kamu İhale Kanunu üzerinde durmak gereklidir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, yeni kamu yönetimi anlayışının bir diğer önemli ürünüdür. Bir anda hayatımıza giren bu düzenlemede de AB sürecinin yakın ilgisi söz konusudur. 2003 yılında toplumun kendi dinamiklerinden açık bir şekilde talep olmadan ya da bu dinamiklerden kaynaklanmayan bir şekilde gündemimize girmiş bir düzenleme olan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacını taşımaktadır (4982 sayılı BEHK, Md. 1). Bu anlamda, söz konusu Kanun ile yönetimin şeffaflaştırılmasının sağlanarak yolsuzluk ve yozlaşmaların en aza indirilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

Yine AB'ye uyum kapsamında çıkarılan bir diğer önemli düzenleme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'dur. Hesap verilebilirliği arttırmak ve bu şekilde yolsuzluklara karşı mücadele etmek amacı güden Kanun, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemeyi gerçekleştirmek için oluşturulmuştur (RG, 24.12.2003, Sayı 25326). Kanunun

getirdiği mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri ile yolsuzlukların engellenmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Aslında, Türkiye'de kamu mali denetimini düzenleyen 1050 sayılı Kanun, IMF, Dünya Bankası ve OECD'nin baskılarının yanısıra AB'ye üyelik sürecinin de bir gereği olarak değiştirilmiştir. Bu düzenlemeyle kamu kuruluşlarının harcama denetimleri Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulundan alınıp, iç denetçilere ve Sayıştay'ın kâğıt üzerinde yaptığı muhasebe denetimine bırakılmıştır. Buna ek olarak da kamu harcamalarının denetiminin para karşılığı özel denetim şirketleri tarafından yapılması hedeflenmektedir. Esasen ABD'de 1978'e kadar uygulandıktan sonra yolsuzlukları ve usulsüzlükleri engellemedeki yetersiz kaldığı gerekçesiyle eleştirilen ve eski Anglo-Sakson anlayışa dayanan bu düzenlemenin, Türkiye'de yolsuzlukla mücadele açısından önceki uygulamaya göre bir ilerleme sağlayıp sağlayamayacağı da şüpheli olmaktadır. Özellikle ABD başta olmak üzere bir çok ülkede teftiş kurullarına daha çok yetki verilmesi gerektiğinin tartışıldığı bir dönemde, Türkiye'de 1879'dan itibaren kamu mali kontrolünün önemli bir parçası olan teftiş kurullarının kamu denetimi yetkilerinin zayıflatılması, yolsuzluk ve yozlaşmayla mücadele açısından çelişkili bir durum olarak değerlendirilebilir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2008: 266-267).

Görüldüğü üzere, uzunca bir süre kamu yönetiminde etik konusunda denetim ve düzenlemeler Kanunlar çerçevesinde gerçekleşmiştir. Ulusal mevzuatımızda yer alan temel unsurlar, yolsuzluğun pek çok türü de dâhil olmak üzere etik dışı davranışın önlenmesi için gerekli olan çeşitli hukuki araçları içermektedir. Buna ek olarak, uluslararası kuruluşlar tarafından kamu görevlileri için geliştirilen farklı davranış kodlarında yer alan çeşitli ilkelerin de söz konusu mevzuatta yer aldığı görülmektedir. Tüm bu düzenlemelerin varlığına rağmen 1970'li ve 1980'li yıllardan

itibaren ülkede neo-liberal politikaların etkisiyle yaşanan yolsuzluk ve yozlaşmalardaki artma eğilimi "yasalarla düzenlenen etik" anlayışının eleştirilmesine neden olmuştur. 1990'lı yıllardan itibaren ise Dünya geneline egemen olan yolsuzluk söylemi ve onun yegâne reçetesi olarak görülen küresel/evrensel kamu yönetimi etiği anlayışı başta AB'ye üyelik sürecinin etkileri ve diğer uluslararası politika yayıcıları tarafından gerçekleşen baskılar çerçevesinde ülkemizde de düzenleme ve dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Bu düzenleme ve dönüşümün kamu etiği alanında vardığı nihai nokta ise 2004 yılında kabul edilen 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilke ve standartları belirleyen "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"dir. Bu düzenlemeler ile Türkiye'de küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel ilkeleri Türkiye'de kamu etik sisteminin ana unsurları haline dönüşmeye başlamıştır.

3.3.Türkiye'de Küresel/Evrensel Kamu Etik Sistemine Geçiş

Daha önce de vurgulandığı üzere, Türkiye'nin kamu yönetiminde etiğe ilişkin düzenlemeler 2000'li yıllara kadar mevzuat çerçevesinde oluşturulmuştur. Kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerinde kamu etiğine uygun davranmalarına ilişkin düzenlemeler başta Anayasa ve DMK olmak üzere, yukarıda sayılan hukuki düzenlemelerle sağlanmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, etiği yasalarla düzenleme anlayışı özellikle 1980'li yıllarla birlikte Türkiye'de yaygın uygulama alanı bulan neo-liberal politikaların hem ekonomi, hem siyaset hem de toplumsal yapıda gerçekleştirdiği dönüşümlerin de etkisiyle yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu tarihler

ülkede yolsuzluk ve yozlaşmaların artarak çoğalmaya başlaması açısından önemli tarihler olarak değerlendirilebilirler.

Özellikle, neo-liberal ekonomi politikalarının 24 Ocak kararlarıyla uygulanmaya başlanması ve devamındaki süreç devlet-özel sektör ve vatandaş ilişkilerinde her türlü yolsuzluk ve yozlaşmanın artarak devam etmesini beraberinde getirmiştir. 1980'lerin başından itibaren bu politikalar çerçevesinde toplumdaki hızlı sosyo-ekonomik dönüşüm Türkiye'deki sosyal değerlerin aşınmasına da katkıda bulunmuş, bu durum Türk bürokrasisinin bütün faaliyetlerini de etkiler hale gelmeye başlamıştır. Altun'un (2004: 206) da belirttiği gibi, 1983'te Özal iktidarı ile başlayan ve 1990'lı yılların ortalarına kadar süren dönemde ülkede yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin ciddi oranda artma eğilimine girdiği söylenebilir. Kamu sektöründe yaşanan artan rüşvet olaylarına ek olarak devletin özellikle rant oluşumu ve paylaşımında avanta dağıtma politikası ile yatırım için verilen teşviklerin yolsuzluklara neden olması, ülkeye döviz girmesi için hayali ihracata göz yumulması, vatandaşın paralarına yolsuz işlemlerle el konulması, çalışanların zorunlu tasarrufa yöneltilmesi, serbest piyasanın işlemesi için KİT'lerden kurtulma sürecinde yaşanan özelleştirme yolsuzluklarına ek olarak batan özel sektör kuruluşlarının yine serbest piyasanın devamlılığı için kurtarılması gibi politikaların uygulandığı bu dönem ülkenin ciddi anlamda yolsuzluk ve yozlaşmayla karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. 1990'lı yılların sonlarına doğru ise ülkede yolsuzluk ve yozlaşmaların devam ettiği görülmüştür. Cumhuriyet tarihinde ilk kez bir hükümet, 1997-1999 döneminde iktidarda olan ANASOL-D Hükümeti, Türkbank ihalesinde gerçekleşen yolsuzluk skandalının patlak vermesi neticesinde düşürülmüştür (Altun, 2004: 276-277).

Sözü edilen bu skandallara ek olarak, IMF ve DB'nın 1980'lerden itibaren Türkiye'ye dayattığı ve temel hedefi kamu ekonomisinin daraltılarak ekonomik faaliyetlerin bütünüyle piyasa güçlerine terk edilmesi üzerine kurulu olan politikalar, ne yolsuzluk ve yozlaşmaların önüne geçilmesine fayda sağlamış ne de 2000 ve 2001 ekonomik krizlerinin ortaya çıkmasını engellemeye yetmiştir. 2002 genel seçimleri sonucunda tek başına iktidar koltuğuna oturan AK Parti ise, seçim programlarında yolsuzlukla mücadeleyi en önemli maddelerin başında saymak dışında başta IMF, DB ve AB ile ilişkiler olmak üzere, özelleştirme ve ekonominin temel dinamikleri konusunda önceki hükümetlerden çok da farklı bir politika izlememiştir. Zira AK Parti Hükümetinin, başta sağlık ve eğitim sektörünün piyasalaştırılması olmak üzere devam eden özelleştirme ve yerelleşme uygulamalarında 2002'den günümüze kadar gelen süreçte tek parti iktidarını elinde bulundurması sayesinde özellikle İslami iş çevrelerine iltimas geçmesi ya da devlet kaynaklarını transfer etmesi gibi uygulamalarının da var olduğu iddia edilmektedir (Gülen, 2006: 151; Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2008: 274-280). Bu çerçevede AK Parti iktidarı dönemine ilişkin yolsuzluk konusu üzerinden bir değerlendirme yapan Bedirhanoğlu'na (2010: 51) göre, AK Parti iktidarı dönemi "bir yandan yolsuzlukla mücadele amacına yönelik olduğu iddiası ile bir dizi Kanunun yürürlüğe sokulduğu, diğer yandan da AK Parti eliyle yaratılan yeni 'rant paylaşımı, avanta ve vurgun' mekanizmaları üzerinden 'yeşil' sermayeye kaynak aktarıldığı çelişkili bir dönem" olarak değerlendirilebilir.

2000'li yıllardan itibaren neo-liberal politikalar ve bu politikaları kendi çıkarları doğrultusunda kullanma eğilimi gösteren kimi politikacı ve bürokratların da etkisiyle ülkede yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin ciddi oranda arttığı görülmüş, toplumun pek çok kesiminden de bu konuya ilişkin eleştiriler yükselir olmuştur.

Buna ek olarak, uluslararası kuruluşlar da Dünya genelinde benimsedikleri politikaya paralel bir şekilde ülkede kötü giden her şeyin sorumlusu olarak devleti ve yozlaşmış kamu yönetimlerini görme eğilimi çerçevesinde neo-liberal politikaların yıkıcı etkilerini görmezden gelerek küresel/evrensel kamu yönetimi etiğini yolsuzlukların çözümü açısından temel unsur olarak önümüze sürmüşlerdir. Daha önce de vurgulandığı gibi, neo-liberal ideoloji yolsuzluğu "devlet merkezli" bir durum olarak tanımlamakta, bütün suçu hantal devlete ve bencil kamu görevlilerine atmaktadır. Bu çerçevede yozlaşma ve yolsuzlukların oluşmasında piyasanın ya da sermayenin rolü gözardı edilmektedir. Dolayısıyla, küresel/evrensel etik sistemi kapitalizmin içindeki etik dışılığın ve yolsuzlukların devlet ve kamu görevlilerine ilişkin yapılan düzenlemeler ile ortadan kalkacağına dair bir inanç üzerinden kendisini kurgulamaktadır. Bu kurgunun da temelleri iyi yönetişim ve şeffaflık kavramları üzerinden yükselmekte, 1990'lardan itibaren de, Türkiye gibi pek çok az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkede yaşanmakta olan neo-liberal politikaların kurumsallaşması sürecine bu anlayışa dayanan etik sistemi bir bakıma meşruiyet kazandırmaktadır.

Özetle, Türkiye'de yolsuzluk ve yozlaşma tartışmalarının ivme kazanmaya başladığı yıllar neo-liberal politikaların hayata geçirilmeye başlandığı 1980'li yıllardır. Ancak, yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlere ilişkin tartışmaların bu yıllarda değil de 1990'lardan itibaren tartışılır ve gündem oluşturur hale gelmesinin altında yatan neden soruna uluslararası alanda belki de daha önce hiçbir dönemde olmadığı kadar büyük bir önem atfedilmesidir. Çeşitli küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşlar nezdinde gerçekleşen etik dışı faaliyetler ve yolsuzlukla mücadele çabaları, birbiri ile paralellik gösterir şekilde ülkelerin kamu sektörlerinde yaşanan hemen hemen her türlü olumsuz durumun faturasını devlete keserek yolsuzluk ve etik dışılık ile

ilişkilendirmekte, bu durumun çözüm yolu olarak iyi yönetişimin sağlanması ve küresel/evrensel kamu etiğinin uygulanmasını göstermektedirler. Yolsuzluk ve yozlaşmalarla mücadeleyi küreselleşme ve demokratikleşme süreçleri ile ilişkilendiren neo-liberal ideoloji, küreselleşme süreciyle birlikte, ülkelerine sermaye çekebilmek için birbirleriyle yarış halinde olan devletleri yönetimlerinde daha şeffaf ve denetlenebilir olmaya zorlamakta; demokratikleşme süreciyle ise, etkin bir sivil toplum yapısının oluşmasına yardımcı olarak devletler üzerinde benzer yönde bir baskı yaratmaktadır (Bedirhanoğlu, 2007b: 36). Bu anlayış çerçevesinde de, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde neo-liberal politikaların kurumsallaşması ve iyi yönetişimin gerçekleşmesi için gereken araçların başında küresel/evrensel kamu etik sisteminin oluşturularak yaygınlaştırılması politikası uygulanmaya başlamıştır. Ülkede 2000'li yılların ortalarında gelinen nokta da bu politikanın hayata geçmesine elverişli bir haldedir. Hükümetlerin yolsuzlukları ve patlak veren skandalların etkisi, toplumdan gelen baskılar, uluslararası kuruluşların etki ve zorlamaları ile kamu yönetimi ya da hizmeti anlayışında yaşanan değişim çerçevesinde yasalarla düzenlenen etik anlayışının yetersizliğinin kabul edilerek, bunun yanında yasa görünümünde etiğin de Türkiye'de benimsenmesi söz konusu olmuştur. Bu çerçevede, öncelikle yasalarda dağınık olarak yer alan düzenlemeleri tek bir Kanun çatısı altında toplama yoluna gidilmiş, devamında ise küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel savunuları çerçevesinde etik standartlar ve kurumsal yapılanmalar oluşturulmuştur.

3.3.1. Neo-liberal İdeoloji ve Küreselleşme Sürecinin Türk Kamu Yönetimine Etkileri

Türkiye'de son dönemde oluşturulan etik sistemini anlamak için öncelikle küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin ideolojik kaynakları ile kuramsal temellerinin Türkiye'nin kamu yönetimine olan etkilerine kısaca değinmek gereklidir. Zira oluşturulan etik sistemi bu kaynakların etkileri ile Türkiye'nin kamu yönetiminde gerçekleşen dönüşüm ya da yeniden yapılanmanın unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle de neo-liberal politikalar ile küreselleşme süreci çerçevesinde YKİ ve yönetişim kuramları ışığında Türkiye'de kapitalizmin dönüşümü ve Türkiye'nin kamu yönetiminde gerçekleşen yeniden yapılanma bize etik sisteminin parçası olduğu dönüştürme politikasının daha net anlaşılması açısından büyük oranda yol gösterecektir.

Türkiye'de 1950'lerde başlayan ve 1960'lı yıllarda güçlenen ithal ikameci birikim modeli, sabit döviz kuru, korunan bir iç pazar, düşük faiz hadleri ve yoğun devlet desteği ile dayanıklı/dayanıksız tüketim malları üretme ağırlıklı bir sanayileşmeye dayanmaktadır. Ancak, 1970'lere gelindiğinde dünya kapitalizminin yaşadığı yapısal krizden etkilenen Türkiye'de devlet desteği ve korumacılığa dayalı ithal ikameci sanayileşmenin yarattığı sıkıntılar daha somut bir hal almış ve dönemin sonunda ithal ikameci modelin tıkanması kendisini şiddetli enflasyon, bütçe açıklarının derinleşmesi, dış borç geri ödemelerinde yaşanan sorunlar ve döviz darboğazları olarak göstermiştir. Bu sıkıntılar nedeniyle ithal ikameci birikim modeli yerini 1980'lerle birlikte ihracata dayalı, yabancı sermayenin ülke içine çekilmesini sağlayacak ve kapitalist dünya piyasalarıyla bütünleşmeyi gerçekleştirecek bir yapılanmaya bırakmıştır. Neo-liberal politikaların da baskısıyla zorunlu olarak dışa

açılma politikası izlemeye başlayan Türkiye için 1980 yılı siyasi ve ekonomik anlamda belirgin bir dönüşümün ortaya çıkması bakımından son derece önemlidir (Güzelsarı, 2007: 63-64). Zira 1980 sonrası dönemde başlayan, yasal serbestleşme, sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemleri ile uygulamaya geçen düzenlemeler ile içe dönük kalkınma politikaları tamamen terk edilmiştir (TÜSİAD, 2003b: 17).

Bu tarihlerden itibaren Türkiye'nin siyasal, yönetsel ve ekonomik hayatında belirleyici ideoloji olmaya başlayan neo-liberal ideoloji, 1980'lerin başından 1990'ların sonuna kadar olan dönemde, istikrar ve yapısal uyarlama politikaları doğrultusunda toplumsal ilişkilerin piyasa ilkesine göre yeniden düzenlenmesini ve bu doğrultuda Türkiye ekonomisini dünya kapitalizmiyle bütünleştirme sürecinin önündeki engellerin tek tek ortadan kaldırılmasını beraberinde getirmiştir. Bunlara ek olarak, devletin işlevlerinde de köklü bir değişimi öngören düzenlemeler ortaya çıkmaya başlamıştır. Devlet-sermaye ve devlet-toplum ilişkilerinin yanı sıra devlet mekanizması içerisinde siyaset-bürokrasi dengesiyle devlet aygıtlarının örgütlenme ve işleyiş ilkelerinin de değişmesi söz konusu olmuştur. Devletin küçültülmesi söylemi temelinde kamusal alanın sermaye lehine daraltılması ve devletin sosyal yönünü tasfiye etmeye dönük bu politikalar aynı zamanda devlet örgütlenmesinin de neo-liberal dönüşümün gerekleri doğrultusunda yeniden yapılanmasını ortaya çıkarmışlardır. 1990'ların sonundan itibaren ise, ilk yıllarda gerçekleştirilen neo-liberal reformların bir dizi yasal düzenleme ile kurumsallaştırılması doğrultusunda yeni bir yapılanma sürecine girilmiştir. Bu ikinci evrede tasfiye süreci devam etse de öne çıkan strateji yeniden yapılanmadır. Söz konusu yeniden yapılanma ise yapısal

reformların bir dizi yasal düzenleme ve uluslararası kuruluşların da müdahaleleri ile kurumsallaşarak ilerlemesinden meydana gelmektedir (Güzelsarı, 2007: 63).

Sözü edilen yeniden yapılandırma politikalarının temelinde piyasaların etkin kılınması amacı yatmaktadır. Bu amaç çerçevesinde devletin ve kamu yönetiminin değiştirilmesi gerekmektedir. Bu anlayış özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'nin kamu yönetiminin dünyada yaşanan hızlı değişmeleri takip etmekte yetersiz kaldığı ve bunun temelinde de küresel gelişmelerin gerisinde kalan hantal bir bürokratik yapı ile yönetim zihniyetinin olduğu noktasından kendisini ön plana çıkarmıştır. Mevcut yapı ile var olan sorunlara çözüm olunamayacağı vurgusundan hareket edilerek de kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarına hız verilmiştir. Uyguladığı liberal ekonomi politikaları ve bu politikalarla uyumlu yönetim anlayışı sayesinde kapitalist devletlerle daha güçlü bağlar kurma yönünde bir yol izleyen Türkiye Cumhuriyeti hükümetleri de özellikle neo-liberal politikaların benimsenmesi ile birlikte kamu yönetimlerinde bir yeniden yapılanma sürecine girmişlerdir. 2000'li yıllara girildiğinde kamu sektöründe pek çok alanda köklü yasal ve kurumsal değişiklikler gerçekleşmiştir ve gerçekleşmeye devam etmektedir.

Bu süreçte karşımıza çıkan temel yasal/kuramsal düzenlemeler ise yeni kamu yönetimi anlayışı olarak adlandırılan YKİ ve yönetişim yaklaşımlarının temel savunularından meydana gelen bir anlayış çerçevesinde gerçekleşmiştir. Bu anlayış, anti-bürokratik yapıyı öngörmekte, bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine, piyasa mekanizmalarına dayalı yeni bir rasyonellik anlayışını tercih etmektedir (Eryılmaz, 2008: 34-260). Bu bağlamda, sözü edilen anlayış; düzenleyici etki analizi, stratejik planlama yaklaşımı, performans değerlendirme, esnek istihdam, bölgesel

kalkınma ajansları kurulması ve nihayetinde çalışmanın konusu olan etik sistemi oluşturulması gibi spesifik düzenlemeleri Türkiye'nin kamu yönetimini yeniden yapılandırma sürecine sokmuştur. Bunun yanında yönetime katılma, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelere dayanarak bu ilkeleri gözeten kurumların oluşmasını beraberinde getirmiştir.

Türkiye'de kamu yönetiminde reform ya da yeniden düzenleme yapma çabaları Osmanlı Devleti'nin son yüzyıllarından günümüze kadar gelen süreçte farklı şekil ve yöntemlerle kendisini göstermiştir. Planlı döneme kadar çeşitli Raporlar[18] ile planlı dönemden itibaren de kalkınma planları ile kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Özellikle küresel sistemle uyumlu olma konusunda temel politika belgeleri olarak kalkınma planlarına göz atıldığında; küreselleşmenin ve kamu yönetiminde sağlanması gereken dönüşümün özellikle 1990 sonrası süreçte hazırlanmış olan 7, 8 ve 9. Kalkınma planlarında temel hedefler içinde yer aldığı görülmektedir. Bu açıdan 1980 sonrası izlenmeye başlayan dışa açılma politikası bu oluşumu desteklerken, 1990'lı yıllardan itibaren AB'ye uyum süreci ve uluslararası kuruluşların etkileri kamu yönetimi alanında yapılan reformların temel hareket noktası olmuştur (Genç, 2007: 265-274).

Liberalizme, ekonominin dışa açılmasına ve serbest piyasa anlayışına dayanan bu yeni yaklaşım, kamu yönetiminde yapılan düzenleme çalışmalarını da etkilemiştir. Ekonomide devletin rolü yeniden tanımlanmış, özelleştirme uygulamaları, düzenleyici kurulların oluşması ve kamu yönetiminde etkinlik ve

[18] 1949 yılında Neumark Raporu, 1950 yılında Barker Raporu, 1951 Martin ve Cush Raporu ve 1952 yılında Leimgruber Raporu kamu idaresi alanında reform konusunu ele alan çalışmalar olmaktadırlar. Bu çalışmalara ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: Gökhan Kalağan (2010) "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetsel Reform Çalışmaları", *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, ss. 65-84; Hüseyin Yayman (2005) *Türkiye'nin İdari Reform Politiği*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

verimlilik artışı sağlamaya yönelik politikalar uygulanmaya başlamıştır. Özellikle 1990 sonrasında başa geçen hükümetlerin çoğu kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusuna programlarında yer vermişlerdir. Ancak en kapsamlı kamu yönetimi reformları 2002 yılı ve sonrasında gerçekleşmeye başlamıştır (Genç, 2007: 267-269). 2002 yılı sonunda iktidara gelen AK Parti hükümeti Türkiye'nin kamu yönetimini yeniden yapılandırma amacını güden kapsamlı girişim ve çalışmalar gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu bağlamda AK Parti hükümetinin ilk iktidar dönemi ile başlayan ve günümüze kadar devam eden süreci, siyasi değişim için IMF, DB ve AB unsurlarının her zamankinden daha fazla kullanıldığı, bu bakımdan da neo-liberal kurumsallaşma sürecinin hızlanarak devam ettiği bir dönemin başlangıcı olarak tanımlamak mümkündür.

2002 yılı ve sonrasında gerçekleşen reformların temel kaynak noktası AB'ye uyum çabaları önderliğinde diğer küresel finans çevrelerinin (DB, IMF vb.) talepleridir. Ayman Güler'e (2004: 26-27) göre, sözü edilen talepler doğrultusunda gerçekleşen reformlar, Türkiye'nin kamu yönetiminin "var olan dünya sisteminin başlıca örgütlerince geliştirilmiş bir reform politikasının transfer yoluyla" değiştirilmeye zorlandığının en önemli göstergesidir. Hem dinamikleri hem de politika oluşturucusu bakımından dışsal olan reform süreci neo-liberal ideoloji ve küreselleşme sürecini olduğu gibi kabul etmektedir. BM, OECD, DB, IMF gibi uluslararası kuruluşları "politika transfercileri" olarak adlandıran ve bunların çok sayıda gönüllü, yarı-resmi ve resmi örgütlerle adeta bir şebeke gibi çalıştıklarını vurgulayan Ayman Güler, bu şebekeyi ayakta tutan ilkeler olarak da girişimcilik, serbest ticaret, özel sektör ve piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, hukuk reformu ve iyi yönetişimi sıralamaktadır. Bu dönemde, Türk

kamu yönetiminde yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim yaklaşımları çerçevesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişlerine ilişkin düzenlemelerin hayata geçirilmesi, yönetim-vatandaş ilişkilerinin kuvvetlendirilip daha iyi bir hale getirilmesi için yönetsel usullerin yeniden düzenlenmesi söz konusu olmuştur. Bunun yanında, yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin arttırılması, kamunun her kesimindeki her türlü yolsuzlukla mücadele edilebilmesi için gerekli hukuki ve yönetsel önlemlerin alınması, kamu personel sistemine ilişkin düzenlemelerin hayata geçirilerek performans denetimi gibi usullerin uygulanması, kamu hizmetlerinde AB normları ile uyumlu kılınmış kalite standartlarının saptanması, uygulanması ve denetlenmesi gibi önlemler, gerek IMF, DB gibi uluslararası finans kuruluşlarının talepleri, gerekse de AB'nin baskıları ile Türkiye Cumhuriyetinin son dönem hükümetlerinin programlarına ve eylem planlarına yansıtılmıştır. Bu çerçevede de, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun gerçekleşmesi gündeme gelmiştir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 101-105). Dolayısıyla, neo-liberal ideoloji sözü edilen uluslararası kuruluşlar aracılığıyla temel politikaları ve bu politikalarla uyumlu düzenlemeleri Türkiye'de hayata geçirme yöntemini belirlemiştir.

Daha önce de vurgulandığı gibi, 2002 sonrası kamu yönetimi reformlarına öncülük eden süreç AB'ne uyum süreci olmuştur. AB, adaylık sürecinde olan ülkelerin kendi müktesebatında yer alan güvenilirlik, açıklık ve şeffaflık, etkinlik ve etkenlik gibi bazı temel olarak kabul ettiği ilke ve değerleri aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerine yerleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapmalarını gerekli kılmaktadır (Kösecik, 2004: 6). Türkiye'de adaylık süreci ile birlikte bu ilkeler

çerçevesinde kamu yönetimi sistemini AB'nin istekleri doğrultusunda değiştirmeye başlamıştır.

AB'nin üzerinde durduğu konulardan biri yönetsel uyumun sağlanarak yönetsel kapasitenin arttırılmasıdır. Bu anlamda üzerinde durulan temel alanlar ise merkeziyetçiliğin azaltılması ile yolsuzlukla mücadele politikalarının etkili hala getirilmesidir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 58). Bu amaçla yapılan reform çalışmalarının en kapsamlı ve dikkat çekici olanı 2003 tarihinde "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" (KYTKT) olarak kamuoyu ile paylaşılan ve üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 15.07.2004 tarihinde kabul edilen 5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" olmaktadır.

Sözü edilen Tasarı ve Kanun birlikte incelendiğinde, reformların yapılmasında itici gücü oluşturan AB'ye uyum süreci ve daha da genel olarak küresel sistemle uyum amacı açık bir şekilde görülmektedir. Küreselleşmenin neden olduğu değişim baskılarının başlangıç ve gerekçe kısmında açıkça ifade edildiği tasarı, temel kamusal hizmet alanlarını serbest piyasaya açmak ve Türkiye'yi küresel sisteme daha iyi eklemlemek gibi hedeflerin yanında kamu yönetimi sistemimizde köklü değişimlerin gerçekleşmesini de amaçlayan düzenlemeler içermektedir. Tasarı incelendiğinde genel olarak kamu yönetiminin küçültülmesi ve etkinsizleştirilmesi, merkezi yönetimin sınırlandırılarak yerel yönetimlerin ve sivil toplumun güçlendirilmesinin hedeflendiği ve serbest piyasacılık anlayışı çerçevesinde kamu hizmetlerinin hemen hemen tamamının piyasa koşullarında piyasa aktörlerine sundurulması anlayışının benimsendiği görülmektedir (Gül, 2005: 41-47).

KYTKT Genel Gerekçesi'nde, söz konusu Tasarının yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanmış olduğu belirtilmekte temel hedefinin de kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde "iyi yönetişim" ilkelerini hayata geçirilmesi olduğu vurgulanmaktadır. Tasarıda, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi ve sektörü talebi dile getirilmiştir. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesi öngörülmüştür. (KYTKT Genel Gerekçe, 2003). Bu bağlamda, KYTKT'nın, temel aldığı bu yeni yönetim anlayışı ve uygulaması; piyasaya saygılı ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanan, hukukun güvencesi altında sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanıyan, yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkaran, stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşarak, performansa ve kaliteye dayanan, bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayan ve kullanan, katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamı ve mekanizmaları oluşturarak hesap verebilirliği arttıran, herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanan ve her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışan bir kamu yönetimi oluşturma hedefi gütmektedir (KYTKT Genel Gerekçe, 2003).

Söz konusu Tasarı 5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" olarak kabul edilmesinin ardından, 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edilerek bazı maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için TBMM'ne iade edilmiştir. O tarihten sonra sözü edilen düzenlemenin temel unsurlarına paralel düzenlemeler

içeren Kanunlar[19] ard arda yürürlüğe girmişlerdir. Bu anlamda sözü edilen Yasa, kamu yönetimini dönüştürme ya da yeniden yapılandırma sürecinde bir dönüm noktasıdır. Bu tarihlerden günümüze kadar gelen süreçte yeni kamu yönetimi anlayışı ve neo-liberal politikalar temelinde pek çok düzenleme hayata geçirilmiştir ve geçirilmektedir. 2004 yılında yürürlüğü giren 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun da KYTKT'nın benimsediği yeni kamu yönetimi anlayışının bir ürünüdür.

Görüldüğü üzere, Türkiye neo-liberal ideoloji ve onun savunduğu politika ve düzenlemeler ile küreselleşme karşısında, devlet politikası anlamında, olumlu, iyimser ve benimseyici tavır takınmıştır. Bu anlayışla yapılan yönetsel reformlar, Türkiye'nin kamu yönetimini küresel sistemle uyumlu, onun taleplerine cevap verebilir bir hale getirmeye yönelik olmuştur. Bu çerçevede söz konusu reformlar yukarıdan aşağıya bir şekilde üst yönetimin planları ve düzenlemeleri ile hayata geçirilmektedir. Bu reformların temelinde de yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim yaklaşımları yatmaktadır. Bu yaklaşımların önerdiği temel düzenlemeler ile neo-liberal yaklaşım ve küreselleşme süreci etkin şekilde kamu yönetimi sistemimizde varlık gösterir hale gelmiştir. Bu varlığın örneklerinden biri de sözü edilen kuram ve ideolojilerin rehberliğinde küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin Türkiye'nin kamu yönetiminde kendisine yer edinmesidir. Bu çerçevede oluşturulan etik sistemi neo-liberal ideoloji ile uyumlu bir yapılanma arz etmektedir.

[19] 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu bu süreçte ortaya çıkmış kanunlara örnektir. Söz konusu Kanunlar, 5227 Sayılı Kanun ile paralel şekilde yeni kamu işletmeciliği ve iyi yönetişim yaklaşımları çerçevesinde AB, DB, IMF gibi uluslararası kuruluşların talep ve önerileri dikkate alınarak hayata geçirilmiş düzenlemeler olmaktadırlar.

3.3.2. Etik Altyapının Oluşturulması ve Küresel/Evrensel Kamu Etik Sisteminin Kurumsallaşması

Küresel/evrensel kamu yönetimi etik sisteminin Türkiye'nin kamu yönetiminde oluşturulmasında etkili olan unsurlar; Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabulü ile yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu yönetimi paradigmasında yaşanan dönüşümdür. Bu anlamda, Türkiye gündeminde yer alan pek çok reform ya da yeniden yapılandırma çalışmalarının AB'ye üyelik ve yeni kamu işletmeciliği ve iyi yönetişim yaklaşımları çerçevesinde gerçekleştiğini söylemek çok da hatalı bir saptama olmayacaktır. Dolayısıyla, AB'ye adaylık sürecinin etkileri ve devamında da özellikle 2001 yılında yaşanan krizin ardından uluslararası kuruluşların artan bir şekilde ortaya çıkan talep ve önerilerine uygun olarak gerçekleştirilen kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları içerisinde küresel/evrensel kamu etik sisteminin oluşturulması ve kurumsallaşması söz konusu olmuştur.

Türkiye'de neo-liberal politikaların, IMF ve DB'nın aktif etkileri ve AB ile bütünleşme süreci çerçevesinde çeşitli yasal ve anayasal düzenlemeler yoluyla kurumsallaştırılmakta olduğu 1999 yılından günümüze geçen sürede, bu sürecin meşrulaştırılmasına hizmet eden en önemli siyasal söylemlerden biri devlete ve bencil kamu görevlilerine savaş açmış olan neo-liberal yolsuzluk anlayışı ve bu anlayışın mücadele aracı olarak benimsediği küresel/evrensel etik sistemidir. Türkiye'de 2001 krizini takip eden günlerde, krizin finansal serbestleşmenin kendisinden kaynaklanan kırılganlıklardan dolayı değil, sürecin yolsuzluk ortamında yaşanması nedeniyle baş gösterdiği savı, ulusal ve uluslararası düzeyde medya ve çeşitli araştırma kuruluşları tarafından sık sık dile getirilmiştir. Özellikle, 2001

finansal krizinin, Türkiye'de neo-liberal politikaların ve finansal serbestleşme sürecinin eleştirilerek gözden geçirildiği değil kurumsallaştırıldığı bir dönemin önünü açması, finansal krizi yolsuzluğa ve kamu yönetiminde yaşanan etik dışı faaliyetlere bağlama stratejisinin ne yazık ki ne kadar etkili olduğunun da bir göstergesidir. Krizin ardından başlatılan neo-liberal kurumsallaştırma süreci içinde yolsuzluk, başta bankacılık ve sağlık sektörleri olmak üzere birçok sektörün yeniden yapılandırılmasında, merkezden yerel yönetimlere yetki devredilmesinde ve kamu harcamalarının yapılması ve denetlenmesinde değişiklikler öngören yasal düzenlemelerin meşrulaştırılmasında hükümetlerin yanı sıra IMF ve DB gibi uluslararası finans kuruluşları tarafından da sıkça kullanılan önemli siyasal söylemlerden biri haline gelmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2008: 262-264). Bu söyleme paralel şekilde Türkiye'de de krizin faturası yolsuz devlete ve yozlaşmış kamu görevlilerine kesilmiş, devletin yolsuzluk karşıtı söylem çerçevesinde yeniden yapılandırılması ivedilikle gündeme alınmıştır.

Bu konuda yapılan ilk önemli çalışma çeşitli kamu kurumu temsilcilerinin katılımıyla 2001 yılında hazırlanan "Kamu Yönetiminde Saydamlığın Arttırılması ve İyi Yönetişimin Güçlendirilmesi" yürütme komitesi tarafından hazırlan "Türkiye'de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı"nın Bülent Ecevit'in Başbakanlığındaki Koalisyon Hükümeti tarafından 2002 yılında kabul edilmesi olmuştur. Kamu görevlilerine yönelik etik davranış kurallarına ilişkin bir kanun çıkarılması, yolsuzlukla mücadele konusunda uzman mahkemelerin kurulması, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin yanında saydamlığın da birincil öncelikle sağlanması gereği gibi unsurlar adı geçen eylem planında yer almıştır (Başbakanlık, 2002). Ancak, bu unsurlar çerçevesinde her hangi bir ilerleme

sağlanamamış, 2001 krizi ve devamında ortaya çıkan kimi yolsuzluk skandallarının kamuoyunda oluşturduğu genel hoşnutsuzluğun da etkisiyle 2002 seçimlerinde Koalisyon Hükümetinin partileri siyasal anlamda hezimete uğrayarak seçim barajına takılmışlardır.

Esas vaatlerini yoksulluk, adaletsizlik ve yolsuzlukla mücadele olarak belirleyen Adalet ve Kalkınma Partisi, 2002'den günümüze kadar süren iktidarı süresince, bir yandan OECD, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gibi çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan yolsuzlukla mücadele sözleşmeleri Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) onayından geçirilip ulusal hukukun bir parçası haline getirilmiş, bir yandan da yolsuzlukla mücadele adına devletin neo-liberal mantıkla yeniden yapılandırılması sürecine büyük bir hız verilmiştir. 2002'den bu yana, neo-liberal stratejinin sadık takipçilerinden olan AK Parti Hükümeti, özellikle devletin yeniden yapılanması sürecinde yapılan yasal düzenlemelerde yolsuzlukla mücadele söyleminin meşrulaştırıcı etkisinden sık sık faydalanmaya çalışmıştır.

2002'nin sonuna doğru Abdullah Gül'ün Başbakanlığında iktidara gelen AK Parti, öncelikle 2003 yılında "Acil Eylem Planı (AEP)"nı kabul etmiştir (Başbakanlık, 2003b). Bu Planın "Yolsuzlukla Mücadele" başlığı altında yapılması planlanan uygulamalar yer almıştır. Buna göre;

- Yolsuzluklar Hakkında Ceza Hukuku Sözleşmesi ile Yolsuzluklar Hakkında Medeni Hukuk Sözleşmesi onaylanacak,
- Yolsuzluk ve usulsüzlük yapanlara verilecek cezalar caydırıcı niteliğe kavuşturulacak,

- Kamu gücünün görevden ayrıldıktan sonra da kullanımın önüne geçilmesine ilişkin düzenlemeler oluşturulacak,
- Siyasetin finansmanı "şeffaf" hale getirilerek, mevzuatımızdaki "sır" kavramı ulusal güvenliği ilgilendiren konular dışında yeniden tanımlanacak,
- Yolsuzluk konusunda hükümet-kamu yönetimi-yargı- medya-sivil toplum diyalogu geliştirilecek ve bu konuyla işbirliği içerisinde mücadele edilecektir

ifadeleri yer almaktadır (Başbakanlık, 2003b: 37-38). Buna ek olarak, yönetsel ve mali işlemlerde kırtasiyeciliğin azaltılması, kamu yönetimine "şeffaflığın ve hesapverebilirliğin" egemen olması gibi söylemler de AEP'nda yer almaktadır.

Söz konusu Plan çerçevesinde kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmalarda bulunan ve bunu gerçekleştirirken de küresel/evrensel kamu yönetimi etiğine uygun düzenlemeleri hayata geçirmeye devam eden Recep Tayyip Erdoğan Başbakanlığındaki II. AK Parti Hükümeti ise; bu çerçevede bazı Kanun ve Yönetmelikleri yürürlüğe sokmuş, çeşitli kurumsal ve yönetsel düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Öncelikle hayata geçirilemeyen "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" çerçevesinde 2003 tarihinde "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" ve 2004 yılında da bu Kanunun uygulanmasına ilişkin Yönetmelik çıkartılmıştır. İyi yönetişim anlayışının gereği olan demokratik ve şeffaf bir yönetimin sağlanması açısından eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun bir şekilde kişilerin bilgi edinme haklarına ilişkin usul ve esasları düzenleyen bu Kanun ve ilgili yönetmelik küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel ilkelerinden olan şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla oluşturulmuş adımlardan biri olmuştur.

2004 yılında ise "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun" ve 2005'de "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları

Hakkında Yönetmelik"in çıkartılması ile küresel/evrensel kamu etik sistemi Türkiye'de oluşturulmuş ve kurumsallaştırılmıştır. Başbakan R. T. Erdoğan tarafından TBMM Başkanlığına sunulan Kanunun Genel Gerekçesinde vurgulanan noktalar, küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel unsurlarının söz konusu Kanunda ne kadar benimsendiğinin de bir göstergesidir. Buna göre, Gerekçede öncelikle etik davranış kuralları ile yasalar arasındaki ilişkiye vurgu yapılmakta, ardından da, yasaların kimi zaman düzenlemekte yetersiz kaldığı öznel durumları düzenlemek ve belli bir statüye tabi olanların nasıl davranmaları gerektiği yönünde kural koymak ve bu kurallara uygun davranılmasını sağlamak amacıyla etik davranış kodlarının düzenlenmesi gereği vurgulanmaktadır. Devamında ise, söz konusu kodların toplumsal ve ekonomik boyutuna ilişkin şu ifadeler yer almaktadır:

> *"İdare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında, açıklık, saydamlık, hesapverebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyebilir. Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmeti kamuya olan güveni arttırdığı gibi iş dünyası için de uygun bir ortam oluşturur ve bu suretle piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunur" (5176 sayılı Kanun Genel Gerekçe).*

Dolayısıyla, etkili ve verimli işleyen bir kamu yönetiminin olmazsa olmaz koşulu olarak, yeni kamu yönetimi yaklaşımının temel ilkelerini gören anlayışı ve etik bir kamu yönetiminin sağlanmasının piyasanın işlerliği ve küresel sermayenin ülkeye çekilmesi açısından önemli bir unsur olduğu vurgusunu yukarıda cümlelerde açık olarak görmek mümkündür.

Yine 2004 yılı içinde Hükümet Milli Güvenlik Kurulu'nun yolsuzlukla mücadele konusunda aldığı karar uyarınca yolsuzlukla mücadele amaçlı bir Kanun tasarısı hazırlamış, ancak 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu hayata geçirilmesi ve bu Kanunda yolsuzluğa ilişkin hükümlerin de bulunması nedeniyle Tasarı geri

çekilmiştir. Buna ek olarak, Başbakanlık Teftiş Kurulu AB tarafından sağlanan mali kaynakların kullanımındaki yolsuzluklarla ilgili inceleme ve soruşturmaların koordinasyonu ile görevlendirilmiştir. Nihayetinde, "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)" 2010 yılının başlarında AK Parti Hükümeti tarafından kabul edilmiştir (Başbakanlık, 2010). Temel amacı, 2002 yılından bu yana hayata geçirilen reformların bir devamı niteliğinde, gelişen ve değişen şartları da göz önünde bulundurarak, saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması suretiyle daha adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesi olarak tanımlanan strateji; Kamu Görevlileri Etik Kurulu rehberliğinde kamu yönetimi içerisindeki her bir meslek grubu için ayrı etik ilkelerin belirlenmesi ve çıkar çatışmalarının engellenmesi, yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelenler için etik ilkelerin belirlenmesi ve izleme mekanizmalarının kurulması, kamu ihale sisteminin gözden geçirilmesi, siyasi etik ile ilgili çalışmaların tamamlanması, "Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman)" kurulmasına ilişkin çalışmaların tamamlanması gibi hedefler belirlemekte ve bunların uygulanması ile saydamlığın, hesap verebilirliğin, etkin denetimin ve kurumsal kapasitenin artırılması suretiyle yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılmasının sağlanacağını belirtmektedir (Başbakanlık, 2010).

Strateji çerçevesinde yapılması planlanan düzenlemeler hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bu düzenlemelerden son dönemde en çok gündemde olanı ise Kamu Denetçiliği Kanunu'dur. 2012 tarih ve 6328 sayı ile mevzuatımıza giren Kamu Denetçiliği Kanunu, kamu yönetiminde etik dışılığın ve yolsuzluğun önlenmesi açısından önemli olarak görülen bir diğer denetim mekanizması olarak karşımıza

çıkmıştır. İdarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli olan Kurum, BKGEK ile benzer şekilde oluşturulmuş, onunla birlikte kamu yönetiminde şeffaflık ve hesapverebilirliğin sağlanması noktasında hizmet verme amacı gütmektedir.

2000'li yıllardan itibaren Türkiye'de yapılan her düzenleme, çıkarılan her yasa ya da oluşturulan her kurumun hemen hemen tamamının temel hedefinin kamuda şeffaflığın ve hesapverebilirliğin sağlanmasına hizmet etmek ve bu sayede kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışmasını gerçekleştirmek olduğu görülmektedir. Şeffaflık ve hesapverebilirlik ilkeleri üzerinden yükselen iyi yönetişim anlayışının hâkimiyetinde gerçekleşen bu düzenlemelerin ne ölçüde şeffaf ve hesapverebilir bir kamu yönetimi sağladığı ise çok da fazla tartışılmamaktadır. Daha önce de vurgulandığı gibi, bu kavramların içlerinin serbest piyasayı korumaya yönelik kapitalist değerlerle doldurulduğu görülmekte, uygulamada nasıl fayda sağladığı ya da sağlayacağı konusu üzerinde çok da fazla durulmamaktadır. Temel etik ilkeler arasında da sayılan bu ve benzeri kavramlar, iyi yönetişim yaklaşımı ile yeni bir değerler seti olarak hayatımıza sokulmak istense de aslında tarihi ve toplumsal süreç içerisinde oluşturulmuş, pek çok toplumda demokrasinin temel değerleri arasında yer etmiş ve içselleştirilmiş kavramlardır. Bu kavramlarda yeni olan nokta ise; belli değer yargılarına ve çıkarlara uygun olarak söz konusu kavramların yeniden tanımlanmasıdır. Bu tanımlamanın altında yatan temel kaynak neo-liberal ideoloji ile küreselleşme süreci; uygulanmasını ve yaygınlaştırılmasını gözeten araçlar ise küresel ve bölgesel nitelikle kuruluşlardır. Dolayısıyla, Türkiye

özelinde küresel/evrensel kamu yönetimi etiği anlayışının yükselişi de dünya geneline paralel bir şekilde neo-liberal ideoloji ile küreselleşme süreci çerçevesinde küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşlar aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu bağlamda da Türk hükümetleri 2000'li yıllardan itibaren etik bir kamu yönetiminin sağlanması ve yolsuzlukla mücadele edilmesi konusunda pek çok uluslararası sözleşme ve karara imza koymuşlardır. Türkiye'de oluşturulan ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması ile kurumsallaştırılan etik sistemi hem sermaye temelli sivil toplum kuruluşlarının öneri ve tespitlerinden hem de küresel ve bölgesel nitelikli uluslararası kuruluşların talep, tavsiye ve oluşturdukları sözleşmelerinden etkilenerek uygulamaya geçmiştir. Bu çerçevede, sözü edilen kurum ve kuruluşlar ile diğer aktörlerin etik sistemine etkilerine de değinmek yerinde ve faydalı olacaktır.

3.3.3. Uluslararası Kuruluşların Türkiye'nin Etik Sistemi ve Uygulamalarına Etkileri

Türkiye'nin kamu yönetiminde etik altyapının oluşmasını etkileyen temel unsurların başında, çeşitli uluslararası kuruluşların dünya genelindeki ülkelerde etik dışı faaliyetleri engellemek amacıyla yaptıkları çalışma, sözleşme, bildiri ya da stratejileri gelmektedir. Bu bağlamda, başta Avrupa Birliği olmak üzere, DB, IMF, OECD ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi kuruluşların etik yönetim ile ilgili yaptığı çalışmaların Türkiye'yi de yakından ilgilendirdiği görülmektedir. Sözü edilen kuruluşlardan IMF ve Dünya Bankası'nın konuya yönelik yaklaşımlarının daha ziyade ekonomiye odaklı olduğunu; OECD, BM ve AB gibi kuruluşların ise daha çok kurumsal yönetimin iyileştirilmesi üzerine yoğunlaştıklarını söylemek mümkündür. Ancak genel olarak bu kuruluşların tamamı piyasa mekanizmalarının

daha rahat, kuralları belli ve adil bir ortamda çalışabilmesini, serbest piyasa ekonomisinin işlerliğinin artırılmasını hedeflemekte ve kamu etiğine de böyle bir ortamın sağlanması noktasında önem yüklemektedirler.

Uluslararası kuruluşların yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle ilgili düzenlemeleri, ülkemizdeki etik altyapının şekillendirilmesinde ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in oluşturulmasında temel başvuru kaynakları olmuştur. OECD ve Avrupa Komisyonu tarafından benimsenen temel etik ilkeler, Türkiye'de oluşturulan sistemin etik ilkelerinin de genel çerçevesini çizmiştir.

Başbakanlık tarafından 2004 yılında yayımlanan "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında Başbakanlık Genelgesi"nde, Türkiye'de oluşturulacak kamu etik sistemine ilişkin referans alınan kuruluşlar açıkça tanımlanmışlardır:

> *"Yeni kamu hizmeti anlayışına paralel olarak, gerek **OECD** ve **Avrupa Konseyi gibi ülkemizin de üyesi olduğu uluslararası kuruluşların**, gerek kamu kurumları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları gibi yerel dinamiklerin araştırma ve çalışmaları sonucunda "kamu yönetiminde etik" konusu ülkelerin gündemine girmiş ve birçok ülkede bu konuda faaliyet göstermek üzere kurum veya kurullar oluşturulmuştur. Bu kurum ve kurullar, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış kurallarını belirlemek, bu kurallara uygun işleyişi sağlamak ve etik kuralların ihlali halinde, yargısal ve idari denetimin yanında, dış denetim yapmakla görevli bulunmaktadır. Ülkemizde de, kamu görevlilerinin uyacakları mesleki ve etik ilke ve kuralları belirlemek, bunların uygulanmasını gözetmek, kamu görevlilerinin görevlerini eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak yapmalarını sağlamak ve etik kültürü ülkemizde benimsetmek ve yerleştirmek amacıyla, 5176 sayılı Kanunla Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş ve 10.8.2004 tarih ve 2004/7791 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Başkanlık ve Üyeliklerine atama yapılan Kurul çalışmalarına başlamıştır." (Başbakanlık, 2004a)*

Bu noktada, OECD tarafından 1998 yılında yayımlanan tavsiye kararının son derece önem arz ettiğini belirtmek gereklidir. OECD "Kamu Yönetiminde Etik İlkeler" başlıklı söz konusu tavsiye kararı ile üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacıyla iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve konuya ilişkin gerekli görülen diğer tüm tedbirleri almalarını istemiştir. Kamu hizmetinde temel etik ilkeleri de belirleyen bu karar uyarınca da üye ülke olan Türkiye'de kamu etiği konusunda çalışmalar başlamıştır. Ancak 2004'e kadar hayata geçemeyen etik sistemine ilişkin 05 Nisan 2003 tarihli Niyet Mektubu'nda; bazı yapısal taahhütlerin zaman darlığı nedeniyle yerine getirilmediği, bunlar arasında kamu yöneticileri ve memurlar için etik kuralları belirleyen kanunun TBMM'den geçirilmesinin de bulunduğu ve konuya ilişkin hazırlanan Taslağın 2003 yılı içerisinde yasalaşmasının beklendiği belirtilmiştir (Başbakanlık, 2003c: 3).

Türkiye'nin kamu yönetiminde etik sisteminin oluşturulmasında bir diğer kırılma noktası ise AB'ne aday ülke olarak kabul edildiğimiz 1999 yılıdır. Üyelik süreci çerçevesinde mevzuatımızı ve kamu yönetimimizi AB müktesebatı ile uyumlu hale getirme konusunda birliğin istekleri çerçevesinde hummalı bir çalışma başlamıştır. Bu çerçevede, "yolsuzlukla mücadele" bağlamında kamu etiğine ilişkin düzenlemelerin hayata geçmesi söz konusu olmuştur. Yolsuzlukla mücadele alanındaki gelişmeyi değerlendirmek amaçlı AB müktesebatında açıkça tanımlanmış gösterge ya da kriterler bulunmasa da, AB üyesi olmak isteyen ülkeler yolsuzlukla mücadele etmek için kapsamlı bir ulusal strateji geliştirmeli ve bunu da etkili şekilde hayata geçirmelilerdir (Vachudova, 2009). Buna ek olarak, yargının bağımsızlığı, kamu ihaleleri, mali kontrol ve denetim, idari yapı ve sivil hizmet mevzuatı alanlarında yolsuzluğun ortadan kaldırılmasında etkili olacak düzenlemeler

yapılmalı; AB üyeliği için yolsuzlukla mücadele ile ilgili Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Ceza Hukuku Sözleşmesi gibi bazı uluslararası sözleşmelerin imzalanması ve uygulamaya geçmesi gerekmektedir (Soyaltın, 2012: 3). Bu çerçevede, AB ve Avrupa Komisyonu tarafından bu konuya verilen önem ve talepler Türkiye için de bağlayıcı olmuş, talep edilen düzenlemeler de ivedilikle uygulamaya geçirilmiştir.

Birliğin talepleri asıl olarak 1998 yılından itibaren Türkiye'yi "izleme araçları" olarak tanımlanabilecek "İlerleme Raporları"nda yer almaktadır. Yolsuzluk kavramına hemen hemen tüm ilerleme raporlarında değinmiş olan Birlik, "Etik" kavramını ilk kez yolsuzlukla mücadele tedbirleri başlığı altında 2002 yılı İlerleme Raporu'nda kullanmış ve kamu görevlileri ve yöneticilerine yönelik etik ilkeler geliştirilmesi üzerinde durmuştur (Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2002: 15). 2002 yılı İlerleme Raporunda kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanmaları ile ilgili dava sayısının devamlı bir artışta olduğu vurgulanmış, 2004 yılı Raporunda o yıla kadar yolsuzlukla mücadele konusunda Hükümet, TBMM ve kamu kuruluşları bünyesinde yapılan çalışmaların verimliliği ve etkinliğinin kaygılara neden olduğunu belirtilmiştir. Aynı Raporda, bağımsız bir yolsuzlukla mücadele kurumunun oluşturularak konuya ilişkin bir kanunun ivedilikle kabul edilmesi gereği vurgulanmıştır (Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu, 2004: 23; Sayan, 2010a: 154-158).

Yolsuzlukla mücadele edilmesi konusunda etik sistemin inşa edilerek etkili hale getirilmesini ve bu sistemin de kamu yönetiminde yaşanan etik dışı faaliyetler ve yolsuzlukların önlenmesi üzerinden yükselmesini savunan Birlik, iyi yönetişimin

temel ilkeleri çerçevesinde özellikle şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına ilişkin Türkiye'de gerekli düzenlemelerin yapılması gereğine ilişkin saptamaların yer aldığı ilerleme raporları aracılığıyla küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin Türkiye'de yaygınlaşmasına hizmet etmektedir. Ayrıca, politika üretmek ve denetleme yapmak amacıyla oluşturulan merkezi bir kurum niteliğinde olan BKGEK'nun kapsamının geliştirilmesi, özerkliğinin sağlanması ve yaptırımının arttırılması gereğine ilişkin saptamalar ise 2004 sonrası tüm ilerleme raporlarında yer almıştır. 2010 yılı İlerleme Raporunda yasal alandaki reformlar takdirle karşılanmıştır; fakat, yolsuzluk düzeyinin düşmesi için ulusal anlamda yolsuzlukla mücadele stratejisinin etkili şekilde uygulanması gerektiği vurgulanmış; 2011 ve 2012 yılı raporlarında da uygulama alanındaki ilerlemenin yeterli olmadığını tekrarlamıştır (Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu 2010: 17; 2011: 19, 2012: 17). Buna ek olarak, Birlik ve Avrupa Konseyi ilerleme raporlarında yer alan taleplerin hayata geçirilmesi noktasında BKGEK ile işbirliği içerisinde ya da finansman desteği sağlayarak çeşitli projeler yürütülmesine katkı sağlamaktadır (BKGEK, 2005-2011 Faaliyet Raporları).

Türkiye, 2004 yılında Yolsuzluğa Karşı Ülkeler Grubu (GRECO) üyesi haline gelmiş, grubun takip mekanizmasına dâhil olarak GRECO'nun yolsuzlukla mücadele konusundaki önerilerini uygulayacağını da beyan etmiştir. Türkiye 1. aşama değerlendirme süreci tamamlandıktan sonra (2002) üye olduğu için 1 ve 2. aşama değerlendirmesi birlikte yapılmıştır. GRECO Birinci ve İkinci Aşama Ortak Değerlendirme Raporu'nda, Türkiye'ye yöneltilen tavsiyelerden büyük çoğunluğunun tatminkâr şekilde uygulandığı veya ele alındığı, az bir kısmının ise kısmen yerine getirildiği belirtilerek, ülkede yolsuzluğun önlenmesi ve iyi

yönetişimin sağlanması noktasında olumlu adımlar atılmakta olduğunu vurgulamıştır. Sözü edilen tavsiyeler içerisinde yolsuzlukla mücadele açısından kamu görevlerinin uymaları gereken etik ilkelerin belirlenmesi ve bu ilkelere uymayı gözeten bir kurulun oluşturulması gibi etik sisteminin yerleştirilmesine yönelik tavsiyeler de yer almaktadır (GRECO Resmi Web Sitesi, 2010).

Kamu sektöründe yolsuzlukla mücadele konusunda yapılan çalışmaların iyi yönetimin ve şeffaflığın sağlanması üzerinden yükseldiğini ve bu konudaki çalışmaların son derece önemli adımlar olduğunu vurgulayan GRECO, parti finansmanında şeffaflık sağlanması, rüşvet ve yolsuzluğa ilişkin uluslararası sözleşmelerin bir an önce imzalanarak mevzuatta bu sözleşmelere paralel düzenlemelerin yapılması, yeterli bütçe ve personel vermek suretiyle Etik Kurulu'nun yeterince bağımsız olmasının sağlanmasını; kamu idaresindeki yolsuzluk ve etik davranış konularına ilişkin çalışma yapılmasını ve üst düzey görevlilere karşı yapılan şikâyetlerin çok iyi şekilde incelenmesini içeren tavsiyelerde bulunmuş; kamu görevlilerinin yolsuzlukla mücadeleyi de içerecek şekilde etik ilkeler konusunda eğitilmesi ve geliştirilmesi gereğini vurgulamıştır. 2000'li yıllardan itibaren ülkede yolsuzlukla mücadele ve şeffaflığın sağlanması noktasında yapılan çalışmalar ve hayata geçirilen hukuki düzenlemeleri de oldukça önemli çalışmalar olarak gören GRECO, ülkede iyi yönetişimin sağlanması noktasında söz konusu çalışmaların durmaksızın devam etmesi gereğini vurgulamaktadır (GRECO Resmi Web Sitesi, 2012).

Yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunu iyi yönetişimin sağlanması noktasından ele alan Dünya Bankası, Türkiye'nin kamu sektöründe yaşanan sorun alanlarının başında yolsuzlukları görmektedir. Etik dışı faaliyetler ve

özellikle yolsuzluğu Türkiye'deki ekonomik kalkınmanın önündeki en büyük engellerden biri olarak gören DB, bu çerçevede yönetişim ve kamu mali yönetim sistemleri ile ilgili reformlar için Türkiye'ye destek sağlamaktadır. Sağlanan bu destek, Dünya Bankası Grubu'nun Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele (GAC) gündeminin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu çerçevede iyi yönetişimin oluşturulması noktasında sağlanan destek ile hem Türkiye'de kalkınma etkililiğini doğrudan bir şekilde artacağı hem de Türkiye'nin ülke sisteminin güçleneceği düşünülmektedir (Dünya Bankası, 2012: 24). Kamu yönetimi yerine "kamu sektörü işletmeciliği" ifadesini 1994 yılında yayımladığı Yönetişim Raporu'ndan itibaren açık bir şekilde kullanan Banka, rekabetin ve piyasaların desteklenerek özel teşebbüs için uygun bir ortamın yaratılması için gerekli tüm önlemlerin alınması konusunda Türkiye'ye etki etmektedir. Bu bağlamda, yolsuzluğu yaratılmak istenen ortamın ve iyi yönetişimin önündeki en büyük engellerden biri olarak gören Banka, Türkiye'ye de bu konuya ilişkin çalışmalar yapması konusunda talepte bulunmaktadır. DB ile koordineli çalışan IMF de, kurumla Türkiye arasında yapılan stand-by anlaşmaları, niyet mektupları ve gözden geçirme metinleri ile kamu yönetimi alanında yapılan dönüşüm çalışmalarına kaynaklık etmektedir. IMF'nin etik konusuna değindiği ilk metin 2002 Nisan ayına ait 1. Gözden Geçirme metni olmuştur. Söz konusu metinde kamu idarecilerinin ve memurların görevlerini yerine getirirken uyacakları etik görev ve uygulama esaslarına ilişkin bir yasanın çıkarılması bir ön koşul olarak yer almıştır (Acar, 2009). DB ile benzer şekilde, piyasanın iyi işlemesine elverişli bir ortam yaratma konusunda IMF de yolsuzluğun önlenmesine büyük önem vermekte, Türkiye'nin hükümetlerinin bu konuda özenle çalışmasını talep etmektedir. IMF'nin bu talebini 8. Niyet Mektubu'na kadar yerine getiremeyen Türk hükümeti, bu

Mektuba kadar olan tüm niyet mektuplarında sözü edilen düzenlemelerin hayata geçirilmesine ilişkin çalışmaların devam ettiğini beyan etmiş, 8. Mektup'ta da memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarına ilişkin Kanun'un TBMM tarafından kabul edildiği belirtilmiştir (Başbakanlık, 2004b: 2).

Türkiye'de etik sisteminin oluşturulmasında önem arz eden bir diğer kuruluş olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü'ne de değinmek gerekmektedir. Daha önce de vurgulandığı gibi, örgüt, yıllık olarak yayımladığı Uluslararası Yolsuzluk Algılama Endeksi (YAE Corruption Perception Index - CPI) Raporu ile endekste yer alan ülkelerde yolsuzluğun durumuna ilişkin çeşitli ölçüm parametreleri aracılığıyla bir belirlemede bulunmaktadır. Bazı hükümetler ya da kuruluşlar hangi ülkeye yardımda bulunulacağına veya bulunulmayacağına dair karar verirken bu endekste yer alan yolsuzluk skorlarını kullanmakta ve dikkate almaktadır. Dolayısıyla, bir ülkenin endeksteki durumuna istinaden yardımda bulunan ya da ülke ile yakın ilişkisi olan hükümet ya da kuruluşlar çeşitli talep ve isteklerde bulunabilmektedirler. Bu açıdan Türkiye'nin endeksteki konumu, özellikle alınan destekler ve AB'ye üyelik süreci düşünüldüğünde önemli olan bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu endekste değerlendirilen ülkeler arasında yer alan Türkiye'nin 1995-2012 yılları arasındaki CPI raporlarındaki durumu aşağıdaki şekildedir:

Tablo: 1: 1995-2012 Yılları arasında Türkiye'nin Yolsuzluğu Algılama Endeksindeki Durumu (0-10 arası değerlendirmede 10 en temiz, 0 en kirli ülke)

YIL	ENDEKSTEKİ ÜLKE SAYISI	SIRALAMA	YAE/CPI
1995	40	27	4.1
1996	54	33	3.5
1997	52	38	3.2
1998	85	54	3.4
1999	99	54	3.6
2000	90	50	3.8
2001	91	54	3.6
2002	102	64	3.2
2003	133	77	3.1
2004	146	77	3.2
2005	159	65	3.5
2006	163	60	3.8
2007	179	64	4.1
2008	180	58	4.6
2009	180	61	4.4
2010	178	56	4.4
2011	182	61	4.2
2012	176	54	4.9

Kaynak: Transparency International Resmi Web Sitesi, www.transparency.org

Tablo 1. Ayrıntılı olarak incelendiğinde, Türkiye'nin yolsuzluk algısını değerlendiren 0-10 arası puanlamada kirli ülkelere yakın puanlar elde ettiği görülmektedir. Özellikle 2002-2004 dönemi 1995'ten günümüze kadar gelen süreçte "0"a en yakın puanların alındığı ve yolsuzluk algısının en fazla olduğu, dolayısıyla Türkiye'nin kirli ülkeler arasında değerlendirildiği dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkede yolsuzluğun önlenmesi ve etik bir kamu yönetiminin oluşturulması noktasında yapılan talep ve önerilerin özellikle bu dönemlerde ortaya çıkmasının tesadüfi olmayıp küresel finans kuruluşları ve bölgesel nitelikli kuruluşların sözü edilen endeksi dikkate aldıkları görülmektedir. Bu bağlamda, söz konusu kuruluşlar, ülkede şeffaflık alanında tamamlanması gereken düzenlemelerin ve yerine getirilmesi gereken uygulamaların varlığına dikkat çekerek; şeffaflığı artıracak ve yolsuzluğu azaltacak yapısal eksiklikler ile sosyal ve siyasal

mekanizmalar ve kurumların bulunmaması ya da düzgün işlememesinden kaynaklan sorunların bir an önce ortadan kaldırılması gereğine vurgu yapmışlardır.

Yukarıda genel çerçevesi çizilmeye çalışılan talep, tavsiye ve isteklere ek olarak Türkiye'nin imza koyduğu ya da taraf olduğu konuya ilişkin uluslararası sözleşme ve kararların da varlığı söz konusudur. Bu genel çerçeve içerisinde Türkiye'nin taraf olduğu düzenlemeler şu şekilde sıralanabilmektedir:

- 1 Şubat 2000 – OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (4518 sayılı Kanunla onaylanmıştır.)
- 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 kabul edilmiştir.
- 27 Eylül 2001 – Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan Yolsuzlukla Mücadele (Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi) ve Kara Para Aklanmasına ilişkin sözleşmeler Türkiye tarafından imzalanmıştır (5065 sayılı Kanun, md. 1).
- Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi. 30.1.2003 tarih ve 4800 sayılı Kanunla uygun bulunmuş ve Bakanlar Kurulu'nun 26.2.3.2003 tarih ve 2003/5329 sayılı Kararı ile onaylanmış, 18.3.2003 tarih ve 25052 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.
- Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi, Türkiye tarafından 27.9.2001'de imzalanıp 17.4.2003 tarih ve

4852 sayılı Kanunla uygun bulunarak Bakanlar Kurulunun 28.5.2003 tarih ve 2003/5685 sayılı Kararı ile onaylanmıştır.

- 14 Ocak 2004 - Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi 5065 sayılı Kanunla onaylanmıştır.
- 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.

Türkiye'nin taraf olduğu söz konusu uluslararası düzenlemeler ile uluslararası kuruluşların yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle ilgili düzenlemeleri, ülkemizdeki etik altyapının şekillendirilmesinde ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in oluşturulmasında temel başvuru kaynakları olmuştur. AB başta olmak üzere Türkiye'nin ilişkide olduğu diğer uluslararası kuruluşlar yolsuzluk kavramı üzerinden Türkiye'deki etik sisteminin oluşumu talep etmiş ve desteklemişlerdir. Örneğin, Türkiye'nin de imzaladığı BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin 6 ıncı maddesinin 1 inci fıkrasında:

> *"Taraf Devlet, iç hukuk sisteminin temel ilkelerine uygun olarak, aşağıdaki yollarla yolsuzluğun önlenmesi için uygun birim ya da birimlerin varlığını sağlayacaktır:*
>
> *a) Bu Sözleşmenin 5. maddesinde belirtilen politikaları uygulamak ve uygun görülen hallerde bu politikaların uygulanmasını koordine ve kontrol etmek;*
>
> *b)Yolsuzluğun önlenmesi hakkında bilgiyi arttırmak ve yaymak"* ifadelerinden sonra, ikinci fıkrasında:
>
> *"Her Taraf Devlet, iç hukuk sisteminin temel ilkelerine uygun olarak, bu maddenin 1. fıkrasında belirtilen birim ya da birimlere, görevlerini etkin bir*

biçimde ve gereksiz etkilerden uzak olarak yerine getirebilmeleri için gerekli özerkliği tanıyacaktır"

hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla, tarafı olduğumuz uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülüklerimiz ve bu yükümlülüklerimizi izleyip değerlendiren ve bu değerlendirmelere ilişkin taleplerde bulunan uluslararası örgütler nedeniyle özellikle iç hukukumuzda çok sayıda yasal değişiklik yapılmış ve yapılmaktadır. Bu bakımdan, özellikle BKGEK'nun oluşturulması ve kamu etik ilkelerinin belirlenmesi konusunda uluslararası kuruluşların talep ve isteklerinin etkisi kesinlikle göz ardı edilmemelidir.

3.3.4. Türkiye'de Etik Sisteminin ve Etik Altyapının Oluşturulmasında Etkili Diğer Aktörler

Türk kamu yönetiminde etik sisteminin oluşturulması ve etkinleştirilmesi konusunda etkili olan bir diğer önemli unsur ise özellikle belli başlı sivil toplum kuruluşlarının konuya ilişkin yaptıkları talep ve çalışmalardır. Yönetişim ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel savunuları çerçevesinde tanımlanan yeni kamu yönetimi anlayışı yönetsel mekanizmalara ve karar alma süreçlerine sivil toplum kuruluşlarının katılımına büyük önem vermektedir. Bu anlayışa paralel olarak da ülkemizde son dönemde, neredeyse tamamı sermaye sınıfının temsil edildiği kuruluşlar olmak üzere, belli başlı sivil toplum kuruluşları kamu yönetimi alanında gerçekleşen düzenleme ve reform çalışmalarında söz sahibi olmaya başlamışlardır. Buradan hareketle de, küresel sermayenin etkili bir şekilde kendisini var edebileceği iyi işleyen, yolsuzluklardan arınmış bir piyasanın var olması noktasında önem arz eden küresel/evrensel kamu yönetimi etik sisteminin Türkiye'de hayata geçmesinde

sözü edilen kuruluşlar aktif rol üstlenmişlerdir. Bu anlamda, etik konusunda en fazla rol oynayan ve çalışma yapan kuruluşlara değinmek etik sisteminin Türkiye'de yerleşmesini ve kurumsallaşmasını anlamak açısından önem arz etmektedir. Zira bu kuruluşlar, adeta günümüzde topluma egemen olan piyasa anlayışının birer ideolojik modeli gibi çalışarak, küresel değerlerin hayata geçmesi noktasında Türkiye'de önemli rol oynamaktadırlar.

Sözü edilen sivil toplum kuruluşlarından kamu etiği konusuna en çok göndermede bulunan ve küresel/evrensel etik sisteminin Türkiye'de oluşturulmasına katkı sağlayanı Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)'dir. 2002 yılında "Kamu Reformu" konusunda bir kamuoyu araştırması yaptıran TÜSİAD, bu araştırmadan yola çıkarak Türkiye'de bir kamu reformunun gerçekleştirilmesinin toplumun devlete karşı güveninin sağlanması ve artırılması için zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Sözü edilen reformun "saydamlık ve hesap verebilirlik", "idari kapasite ve verimlilik", "liyakat" ve "katılımcılık" temel ilkeleri üzerinde şekillenmesinin uygun olduğunun belirtildiği çalışmada, bu ilkelerin hayata geçirilmesi için temel araçlar olarak da "düzenleyici reformlar", "toplam kalite yönetimi" ve "e-Devlet" sıralanmıştır. Aynı Rapor, yolsuzlukla mücadele konusunda kamuoyunun somut önlemler beklediğinin de altını çizmiştir. Kamuoyu değerlendirmesine göre Türkiye'de yolsuzlukla mücadelede en çok etkili olabilecek iki yöntem "yolsuzluk yapanların teşhir edilmesi" ile "halkın yolsuzluklar konusunda eğitilmesi ve aydınlatılması" olarak belirlenmiştir (TÜSİAD, 2002: 118-119).

Kamu etiği konusunu ise ayrıntılı şekilde ilk defa 2003 yılında "Kamu Kesiminde Kurumsal Yönetim ve Etik Altyapı" başlıklı bir seminerde ele alan TÜSİAD öncelikle OECD'nin "Kamu Hizmetinde Etik" ve "Devlet ve Birey

Arasında Güven İlişkisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Altyapı Önlemleri" başlıklı raporlarını Türkçeye çevirerek kamuoyuna duyurmuştur (TÜSİAD Basın Bülteni, 2003c). TÜSİAD 5172 sayılı Kanun ile BKGEK'nun oluşturulmasının ardından yayımladıkları basın bülteni ile bu Kanunun yürürlüğe geçmesini Türkiye'de yolsuzlukların önlenmesi ve etik yönetiminin yerleşmesi yolunda atılmış olumlu bir adım olarak değerlendirmiştir. TÜSİAD dünyadaki ortak eğilimlerin ve bu alandaki uluslararası kurumsal yapılanmaların belirlediği tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik gibi etiğin temel değerlerinin ve standartlarının kamu çalışanlarına aktarılması, aşılanması ve bu konudaki uyumun denetlenmesinin, kamuda iyi yönetişimin ve etik altyapının temel taşlarından birini oluşturacağını vurgulamıştır. BKGEK'nun da etkin işlediği takdirde, kamuda etik politikasının eşgüdümünü sağlamak ve uygulamayı gözetmek açısından faydalı olacağının altını çizerek, kamu çalışanları için detaylı davranış kurallarının belirlenmesi ile etik altyapının siyasi kararlılık, etkin yasal altyapı ve şeffaflık mekanizmaları gibi diğer unsurlar ile birlikte sağlamlaştırılmasının kamu reformunun başarısı ve devlete duyulan güvenin artırılması bakımından son derece önemli olduğunu belirtmiştir (TÜSİAD Basın Bülteni, 2004).

Kamu sektöründe yapılan reform çalışmalarının, etik altyapının işlevsizliği veya eksikliği halinde amacına ulaşamayacağını vurgulayan TÜSİAD, etik davranış kodlarının ve yasalarının düzenlenmesini ve bunların uygulanmasının sağlanması için etik kurulların oluşturulmasını hararetle desteklemektedir. Bu desteği somut anlamda kamuoyuna duyurma konusunda 2005 yılından itibaren yayımlamaya başladığı "Devlette Etik Altyapı Dizisi" büyük öneme sahiptir. Dizinin ilk ayağı olan "Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik" raporu "Kamu

Yönetiminde Etik: Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar" ve "Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar: Tespit ve Öneriler" başlıkları ile iki cilt olarak hazırlanmış ve 2005 yılında kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu iki ciltte; devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesinin, yasama yürütme ve yargı erklerinin tabi olacağı etik davranış kurallarının bu üç erkin kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanarak etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli kılmakta olduğu vurgulanmakta ve kamu sektöründe yapılan reform çalışmalarının, etik altyapının işlevsizliği veya eksikliği halinde amacına ulaşamayacağının altı çizilmektedir (TÜSİAD Basın Bülteni, 2005: 1). Etik sisteminde reform hareketlerinin etik davranış ilke ve kurallarının bir bütün halinde, açık ve anlaşılır dille yazılmış etik davranış kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamakta olduğu ve bu amaçla başta OECD olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşların ve gelişmiş demokratik devletlerin bu konuda önemli adımlar attıkları hususu ile, Türkiye'nin de bir an önce bu yönde çalışmalar hız vermesi gerektiği sözü edilen raporlarda vurgulanan diğer unsurlardandır. Türkiye'nin kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin vatandaşın devlete olan güvenini azalttığını vurgulayan TÜSİAD, AB'yle tam üyelik için müzakerelere başlanan bu süreçte, etik dışı faaliyetler ve "yolsuzluklar" sorununun AB'nin Türkiye'nin tam üyeliğine bakışında ciddi bir rahatsızlık konusu olduğunu ve Türkiye'nin (Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yolsuzluk endeksine atıfla) kamuda etik dışı faaliyetler konusunda uluslararası araştırmalarda da gerilerde kalmakta olduğunun altını çizmektedir (TÜSİAD, 2005). 2012 yılında aynı serinin devam eseri olan "Devlette Etikten Etik Devlete: Yargıda Etik" başlıklı raporu yayımlayan kuruluş, "Bağımsızlık", "Tarafsızlık", "Dürüstlük", "Mesleğe Yaraşırlık", "Eşitlik" ve

"Ehliyet ve Özen" olarak sıralanan temel yargısal etik değerlerden yola çıkarak Türkiye'deki mevcut mevzuatı ve uygulamayı değerlendirmekte ve öneriler sunmaktadır. "Yargıda Etik" raporunun, yargı etiği konusuyla sınırlı olmak üzere, yargı reformu ve yeni anayasa çalışmalarına katkı sağlaması da amaçlanmaktadır (TÜSİAD, 2012: www.tusiad.org).

Görüldüğü üzere, TÜSİAD Türkiye'de oluşturulan etik sistemine en fazla katkı sağlayan aktörler arasındadır. Zira piyasanın kolay ve etkin bir şekilde işleyebilmesi ve özel sektör-kamu sektörü ilişkilerinin daha sorunsuz şekilde halledilmesi noktasında şeffaflık ve hesapverebilirlik temelli bir etik anlayışın yerleşmesi hem yerli hem de yabancı sermayenin beklentisi olmaktadır. Bu nedenle de TÜSİAD, etik yönetim başta olmak üzere kamuda iyi yönetişimin sağlanması konusuna büyük önem vermekte ve buna ilişkin kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması noktasında taleplerde bulunmaktadır.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) ise TÜSİAD ile benzer şekilde etik altyapının kamu sektöründe oluşturulması ve yaygınlaştırılması noktasında önemli çalışmaları olan ve BKGEK ile son dönemde yakın çalışmalar içerisinde yer alan bir diğer kuruluştur. Kuruluş yayımladığı Yolsuzlukla Mücadele Kitapları ve düzenlediği Yolsuzlukla Mücadele Seminerleri başta olmak üzere, gerçekleştirdiği araştırmalarla özellikle kamu sektöründe yaşanan yolsuzluklar konusunda elde ettiği bulguları kamuoyu ve ilgili kuruluşlar ile paylaşmaktadır. TEPAV'ın yanında Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfının (TESEV) da kamu etiğine ilişkin görüş ve araştırmaları ülkede etik altyapının oluşturulması noktasında önem arz etmektedir. TESEV'in gerçekleştirdiği 2001 yılında "Hane Halkı Gözünde Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler"

ve 2003 yılında "İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler" isimli araştırmaların sonuçları, etik altyapının oluşturulması konusunda telkinde bulunan bir nitelik taşıdıkları kadar GRECO ve DB başta olmak üzere pek çok uluslararası kuruluş tarafından da Türkiye'ye ilişkin referans olarak kabul edilmiştir. Buna ek olarak, söz konusu araştırmalar, Türkiye Cumhuriyeti'nin 57. Hükümeti döneminde hazırlanan eylem planının oluşturulmasında da önemli ölçüde yararlanılan bir kaynak olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu araştırmalardan ortaya çıkan genel sonuç ülkede rüşvet ve yolsuzlukların oldukça fazla olduğu ve kamu kurumlarının yasalara uygun ve halka eşit davranan bir niteliğe sahip olmadıkları algısının yüksekliğidir. Yolsuzluk konusunda alınacak her türlü önlemin, kamu kurumlarına güveni artırmayı göz önüne alacak şekilde ve etkili kurullar ve denetim mekanizmaları çerçevesinde düzenlenmesi gereğine vurgu yapılmaktadır (TESEV, 2001 ve 2003, www.tesev.org.tr).

Yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele alanında faaliyette bulunan bir diğer kuruluş ise Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün Türkiye temsilciliği konumunda olan Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (TSHD)'dir. 1996 yılında kurulan Dernek, toplumun saydam bir yaşama kavuşturulması için, öncelikle merkezi ve mahalli her tür kamu gücünün kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmasını önlemek ile siyasal, sosyal ve ekonomik olayların her an vatandaşlarca izlenip değerlendirilmesi yolu ile her türlü yolsuzluktan arındırılmasını sağlamak amacını taşımaktadır (Sivil Toplum Portalı, 2012). Şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirlik ilkelerini hâkim kılmak hedefi ile hareket eden bir diğer dernek ise, Türkiye'de yolsuzluğun azaltılması açısından gerekli olan hukuksal çerçeve ve düzenlemelerin bir an önce

oluşturulması gereğini yaptığı çalışmalar ve internet sitelerinde yer alan söylem ve materyallerde sürekli olarak gündeme getirmekte olan Şeffaflık Derneği'dir (www.seffaflık.org).

2001 yılında Türkiye'de faaliyet gösteren kuruluşların yönetici ve sahiplerinin bir araya gelerek oluşturdukları Türkiye Etik Değerler Merkezi Vakfı (TEDMER) ise küresel/evrensel etik altyapının ülkede yerleşmesine katkı sağlayan bir diğer sivil toplum kuruluşu olarak karşımıza çıkmaktadır. İş etiği alanında faaliyet yürüten bir kuruluş olan TEDMER, vizyon olarak daha yaşanabilir bir Türkiye için "etik" bir toplum ve misyon olarak da sektör ayırt etmeksizin, kurumsal etik kodlarını belirleyerek bir standarda oturtmak neticesinde Türkiye'nin ekonomik, kültürel ve sosyal yaşamına katkı sağlamayı belirlemiştir (TMMOB, 2006: 50). Düzenlediği Etik Zirveleri ve iş etiğine ilişkin toplantı ve konferanslarla TEDMER'de sektör ayırt etmeksizin etik bir yönetim anlayışının Türkiye'de yaygınlaşması noktasına vurgu yapa bir diğer kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda ayrıntılı olarak değinilen kuruluşlara ek olarak, Devlet Denetim Elemanları Derneği, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği, Beyaz Nokta Vakfı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği gibi sivil toplum kuruluşlarının çalışmaları da etik altyapının oluşturulması noktasında toplumsal duyarlılık ve kamuoyu oluşturma konusunda etkili olmuştur (Demirci ve Genç, 2008: 51). Ancak, sözü edilen bu kuruluşların etik altyapı ve kodların oluşturulması noktasındaki ortak görüşlerine karşı tavır takınmış bir sivil toplum kuruluşu olan Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) ve ona bağlı Elektrik Mühendisleri Odasına burada değinmek gerekmektedir. Bu kuruluşlar, konuya ilişkin gerçekleştirdiği yayımlarda özellikle etik kurul ve kod oluşturma konusunda sergiledikleri karşıt tavırla öne

çıkmaktadırlar. Etik kodlar altında yapay etik değerleri hazırlamanın yaratacağı sorunların görmezden gelindiğine ve bu anlamda oluşturulan bu yapay etik değerlerin de liberal içerikli küreselleşme sürecinin bir ürünü olduğuna dikkat çeken kuruluş, ister kamu ister özel sektörde etik kodlar üretmenin sorunlara bir çözüm olamayacağı vurgusu üzerinden çalışmalarını oluşturmaktadır. Yolsuzlukla mücadele ve etik bir kamu yönetiminin gerçekleşmesine karşı olmadıklarını her fırsatta dile getiren kuruluş, ideolojik temelli ve küreselleşme adı altında yaşanan sürecin bir ürünü olarak oluşturulan kodların varlığına karşı olduğunun altını çizmektedir (TMMOB EMO, 2007 ve 2012). Etik kodlar ve bu kodların uygulanma bekçisi olarak oluşturulan Kurulların adeta bir ahlak zabıtasına dönüşme ihtimalinin oldukça yüksek olduğunu vurgulayan kuruluş; insan davranışlarını etik açıdan ölçecek bir cetvel ya da bir kıyaslama aracı bulunmadığının altını çizerek hiçbir kimse ya da kurumun kendilerini başkalarını ahlaken sorgulama veya yargılama ve davranışlarını ahlaki bir skalaya vurarak ahlakilik düzeyini saptama yetkisine sahip olmadığını belirtmektedir (TMMOB EMO, 2012: 46). Zira bu noktadan hareketle de, 5176 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmelikte yer alan kimi maddelere ilişkin Anayasaya aykırılık iddiası ile iptal davası açan kuruluş da yine TMMOB'dur. Görüldüğü üzere, ülkede küresel/evrensel etik sisteminin oluşturulmasına ilişkin sivil toplum kuruluşlarından gelen olumlu görüşlerin yanında eleştirel ve sorgulayıcı bir nitelik taşıyan görüşlerin varlığı da söz konusudur.

Etik sisteminin oluşturulmasında etkili olan sivil toplum kuruluşlarının, TMMOB dışında, genel olarak ülkede küresel/evrensel etik sistemine uygun bir etik altyapının oluşturulması noktasında hem fikir oldukları görülmektedir. Yolsuzluk ve rüşvet başta olmak üzere bu ve benzeri etik dışı davranışların hem kamu hem özel

sektör açısından ülkede yaşanan en önemli sorunlar arasında yer aldığının altını çizen bu kuruluşlar, yaptıkları araştırmalarla da devlete duyulan güvenin azalması ve vatandaşların daha kaliteli kamu hizmeti beklentisinin gerçekleşmesi açısından etik sisteminin hayata geçirilmesinin öneminin altını çizmektedirler. Bu bağlamda da, 2000'li yıllardan itibaren hükümetler tarafından konuya ilişkin yapılan çalışmaların büyük oranda içinde yer almışlar, almadıkları zamanlarda da görüş ve önerileri ile oluşturulan sisteme açık bir şekilde destek vermişlerdir. Dolayısıyla, Türkiye'de etik sisteminin oluşturulması noktasında söz konusu aktörlerin etkileri de göz ardı edilemez bir nitelik taşımaktadır.

3.4.Türkiye'nin Etik Sistemi ve Uygulamalarına İlişkin İnceleme

Türkiye'nin kamu yönetiminde hayata geçirilen küresel/evrensel kamu etik sisteminin uygulamada somutlaştığı temel organ Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'dur. Dolayısıyla, küresel/evrensel kamu etik sisteminin oluşturulma süreci kadar bu sistemin uygulamaya yansıması ve temel muattabı olan kamu görevlileri üzerindeki etkilerini incelemek oluşturulan sistemin değerlendirmesini yapmak açısından son derece gereklidir. Bu noktadan hareketle izleyen kısımlarda BKGEK ve kamu personeli özelinde bir inceleme yapılmakta, bu incelemeden elde dilen bulgular ışığında Türkiye'nin kamu yönetiminde oluşturulan etik sistemi değerlendirilmektedir.

3.4.1. Araştırmanın Yöntemi, Kapsamı ve Sınırlılıkları

Türk kamu yönetiminde oluşturulan etik sistemi üzerine yapılacak bir çalışma, sistemin kurucusu ve düzenleyicisi olan BKGEK'nu ayrıntılı bir şekilde

incelemeden doğru ve isabetli tespitlerde bulunamaz. 2004 yılından günümüze kadar geçen süre, Kurulun faaliyetleri ve katkıları açısından bir değerlendirme yapmak açısından makul bir süre olarak kabul edilebilir ya da edilmeyebilir, ancak; sistemin değerlendirilmesi açısından hali hazırda elimizde bu süre zarfında ortaya çıkmış veriler bulunmaktadır. BKGEK, daha önce de vurgulandığı gibi, 2000'li yıllardan itibaren kamu yönetiminde gerçekleştirilmeye çalışılan dönüşümün sonuçlarından biridir. Bu bağlamda, sözü edilen dönüşümün çıktıları az ya da çok kendilerini göstermeye başlamışlardır ve bu nedenle de söz konusu çıktılardan biri olan BKGEK önderliğinde kurulan etik sistemi yönetim bilimciler açısından incelenmeye muhtaçtır.

Yukarıda vurgulanan unsurlardan hareketle, bu çalışmada BKGEK ve etik sistemini analiz etme çabası iki ana kol üzerinden yürütülmektedir. Öncelikle, Türk kamu etik sistemine ve BKGEK'na ilişkin mevzuat ve literatür incelenmiş, BKGEK'nun faaliyet raporları, proje metinleri, oluşturduğu rehberler, eğitimler vb. çıktıları ayrıntılı olarak irdelenmiştir. İkinci aşamada ise, BKGEK üyeleri ve Kurulun kapsamı dâhilinde olan ve olmayan belli sayıda kamu görevlisi ile görüşülerek elde edilen verilerin analizi çerçevesinde tüm veriler değerlendirilmiş ve çeşitli saptamalarda bulunulmuştur. Ancak, her akademik çalışmada olduğu gibi bu çalışmada da, araştırmanın bazı sınırlılıkları bulunmaktadır.

Çalışmada yaşanan en önemli sıkıntı BKGEK üyeleri ile görüşme kısmında ortaya çıkmıştır. Açıklık, şeffaflık, bilgi edinme hakkı gibi kavramlara büyük önem atfeden bir anlayışın ürünü olan ve bu kavramları etik ilkeleri arasında sıralayan bir yapılanma olduğunun altını her fırsatta çizen Kurul, bizzat kendilerini ilgilendiren bir çalışmaya veri sağlama konusunda çok da istekli davranmayarak temel savunuları ile

çelişir bir görünüm çizmiştir. Ancak neticede Kurul üyeleri ile görüşme yapılması aşaması zor ve meşakkatli bir sürecin sonucunda tamamlanmış fakat ne yazık ki üyelerin tamamından veri elde edilememiştir.

Çalışmada nitel araştırma tekniklerinden olan derinlemesine mülakat tekniği kullanılması planlanmıştır. Ancak Ankara Üniversitesi aracılığı ile resmi görüşme başvurusunun yapılmasının ardından öncelikle görüşme talebi reddedilerek gönderilen taslak soruların çok zor olduğu belirtilmiş, Kurul üyelerinin ancak Kurula ilişkin soruları yazılı olarak cevaplandıracakları tarafımıza iletilmiştir. 2012 yılı Nisan ayında gerçekleştirilen bu ilk çaba sonuçsuz kalmış, hiçbir üye soruları cevaplandırmamıştır. İzleyen Haziran ayında sorular yeniden gözden geçirilerek, sadece Kurula ilişkin sorular ile sınırlandırılarak ve cevaplayıcıların isimlerinin kullanılmayacağının belirtilmesi ile tekrar Kurul üyelerine dağıtılmıştır. Temmuz ve Ağustos ayı Kurul toplantılarının olduğu günlerde Kurulda bulunarak bizzat görüşme yapılmaya çalışılmıştır. Sonuç olarak, 11 üyeden oluşan Kurul üyelerinden Kurul başkanı, başkan yardımcısı ve bir üye ile kısa görüşmeler yapılabilmiştir. 5 üye de soruları yazılı olarak cevaplandırmışlardır. Dolayısıyla, çalışmanın başında amaçlanan Kurul üyeleri ile derinlemesine mülakat tekniği ile görüşme yapılması gerçekleşememiş, açık uçlu olarak hazırlanan anket soruları bazı Kurul üyeleri tarafından yazılı olarak cevaplandırılmışlardır.

Kurul üyelerine ek olarak, etik ilkeler ile davranışları bizzat düzenlenmek istenen kamu görevlilerinin de oluşturulan etik sistemi ve BKGEK hakkındaki görüşlerinin alınmasının çalışmaya önemli bir katkı sağlayacağı düşünülerek, Kurulun denetim kapsamı içerisinde olan ve olmayan farklı illerdeki (Ankara, İzmir, Denizli ve Trabzon illeri) farklı kamu kurumlarında (Bakanlık, Valilik,

Kaymakamlık, Defterdarlık ve Belediye) çalışan çeşitli pozisyonlardaki kamu görevlileri ile de yine derinlemesine mülakat yöntemi ile görüşme yapılmaya çalışılmıştır. Ancak yüz yüze görüşme konusunda istekli davranmayan kamu görevlilerinden veri elde edebilmek amacıyla, BKGEK üyelerine uygulanan yöntem benimsenerek hazırlanan açık uçlu soruları yazılı olarak cevaplandırmaları istenmiş ve cevaplayıcıların isimlerinin çalışmada kullanılmayacağı özellikle belirtilmiştir.

Bu süreçte farklı pozisyon ve görevlerde bulunan kamu görevlilerinin seçilmesine önemle dikkat edilmiştir. Zira BKGEK'nun kamuda yaratmayı amaçladığı etik kültürünün sadece kendi denetim kapsamı içerisindeki personelle sınırlı olmadığı düşünüldüğünde böyle bir değerlendirmenin, kamu görevlileri açısından sözü edilen etik kültürüne ilişkin algılarını ölçme konusunda daha verimli olacağı düşünülmüş ve cevaplayıcıların farklı kurum ve pozisyonlardan seçilmesine özenle dikkat edilmiştir. Bu noktadan hareketle de, oluşturulan etik sisteminin hem BKGEK'nun denetim kapsamında olan hem de olmayan kamu görevlileri üzerindeki etkileri ölçülmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, toplamda 50 kamu görevlisine sorular gönderilmiş, bunlardan 39 tanesi sorularımıza cevap vermişlerdir. Söz konusu cevaplar betimsel analiz ve içerik analizi yöntemleri kullanılarak değerlendirilmiştir. Cevaplayıcıların azınlıkta olan bir kısmı isimlerini belirtme konusunda her hangi bir sakınca görmezken büyük bir kısmı isimlerini belirtmeden sorularımızı cevaplandırmışlardır.

Yukarıda ayrıntılı olarak anlatılan yöntem çerçevesinde mevzuattan, ilgili literatürden, BKGEK'ndan, Kurul üyelerinden ve kamu görevlilerinden elde edilen birincil ve ikincil veriler birlikte değerlendirilerek elde edilen bulgular ve ortaya çıkan sonuçlar ışığında çözümlemeler yapılarak oluşturulan etik sistemi

değerlendirilmeye çalışılmıştır. İzleyen kısımlar, söz konusu çerçeve dâhilinde yapılan inceleme ve değerlendirmeleri içermektedir.

3.4.2. Sistemin Getirdiği Yenilikler: Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Komisyonlar

Mevzuatımızda kamu görevlilerinin uyacakları belli davranış kodlarının genel çerçevesi çizilmiş olsa da, kamu faaliyetlerinin yürütülmesi sırasında, kimi kamu görevlilerinin etik dışı işlem veya eylemleri, vatandaşların haklı şikâyetlerini beraberinde getirmekte ve bu durum da devlet-vatandaş ilişkilerinin bozulmasına ve halkın kamu kurumlarına güveninin azalmasına neden olan önemli etkenlerden birini oluşturmaktadır. Özellikle, sermaye birikimi krizi sonrasında yaşanan değişime koşut olarak gündeme gelen yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve bu yaklaşımın yol arkadaşları olarak da tanımlanabilecek "yönetişim" "toplam kalite yönetimi" vb. kavramlar, ülkemizde de değişimi beraberinde getirmiş ve Türkiye'deki etik mevzuatını yeni bir bakış açısıyla ele almayı kaçınılmaz kılmıştır (Arap ve Yılmaz, 2006: 51). Türkiye'de son dönemde gerçekleşen ya da gerçekleştirilmeye çalışılan kamu yönetimi reformlarının önemli bir halkasını oluşturan etiğe ilişkin düzenlemeler, 25.05.2004 tarihli 5176 sayılı Kanun ile kurulan ve 13.04.2005 yılında yönetmeliği çıkartılan, "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" adını taşıyan sorumlu kurul aracılığı ile kamu yönetiminin işleyişine yansıtılmaya çalışılmıştır.

Kurulun oluşumundaki başlıca dayanak, etik değerlere ve yolsuzlukla mücadeleye son derece önem verdiği savı üzerinden kendi işlerliğini devam ettirerek benimsediği politikaları yaygınlaştırma amacı güden neo-liberal ideoloji ve küreselleşme sürecinin kuramsal parçası olan yeni kamu yönetimi yaklaşımıdır. Bu

bağlamda, Kurulun, özellikle 2000'li yıllardan itibaren artan küresel mali ve siyasi aktörlerin talepleri başta olmak üzere, bu talepleri eksiksiz bir şekilde yerine getirme amacı güden ve 5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" ile başlayan köklü değişim sürecinin bir ürünü olduğunu söylemek çok da hatalı bir saptama olmamaktadır. Bu amaçla da Başbakanlığa Bağlı olarak oluşturulan Kurul, Türk kamu yönetiminde oluşturulan etik sisteminin en temel ve baş organı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aşağıda ayrıntılı olarak incelenen BKGEK, bir düzenleme, denetim ve eğitim organı şeklinde çalışmaktadır. Kurul, oluşturduğu yönetmelikle, küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel ilkeleri ışığında kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilke ya da kodları belirlemiştir. Bu ilke ya da kodlara uygun davranılıp davranılmadığını kapsamı içerisindeki kamu görevlileri ile sınırlı olmak koşuluyla denetleme yetkisine sahiptir. Son olarak da, düzenlediği eğitim faaliyetleri ve özellikle küresel kuruluşların desteği ile gerçekleştirdiği ve gerçekleştirmekte olduğu projeler ile eğitim faaliyetini yerine getirmektedir.

Kurulun hayata geçirilmesi ile gündeme gelen bir diğer oluşum "etik komisyonları"dır. BKGEK ile arasında organik olmasa da, işlevsel bir bağ bulunan komisyonlar, 5176 sayılı Kanun ile öngörülmemiş olsalar da ilgili yönetmelik uyarınca Kamu kurum ve kuruluşlarında BKGEK ile koordineli şekilde çalışarak Kurulun kurumsal görevlerine yardımcı olmak amacıyla oluşturulmuş mekanizmalardır. Bu bağlamda, kamuda etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere

kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişiden oluşmak suretiyle ortaya çıkan bir oluşum olarak düzenlenmişlerdir.

Çok fonksiyonlu bir çalışma alanı bulunan Kurumun, Türkiye'nin kamu yönetimi açısından ne ifade ettiği ya da Türkiye'nin kamu yönetimine ne gibi katkılar sağladığı/sağlayabileceği konusu Kurulun söz konusu faaliyetleri de dikkate alındığında ciddi anlamda üzerinde durulması gereken bir konudur. Arap ve Yılmaz'ın (2006: 52) da belirttiği gibi, iki yüz yıllık modern yönetim geleneği olan; parlamenter sistemin kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), anayasal yargı sisteminin en üst organı Anayasa Mahkemesi, Kıta Avrupa'sı hukuk sisteminin yansıması olan idare mahkemeleri ile müfettişleri ve disiplin kurulları bulunan Türk kamu yönetiminde, Anglo-Sakson kökenli, etik ilkeler ve kurullar oluşturma eğiliminin bir yansıması olan bu Kurulun ve oluşturduğu etik sisteminin ne gibi bir işlevi olabileceği sorgulanmalıdır. Bu çerçevede de izleyen kısımlar BKGEK merkezinde oluşturulan Türkiye'nin kamu yönetimindeki etik sisteminin ve bu sistemin günümüze kadar olan etkilerinin eleştirel bir çözümlemesi yapılması amacı üzerinden kurgulanmıştır.

3.4.2.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Oluşumu, Görevleri ve İşleyişi

Kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulmasına ve kamu görevlilerinden beklenen etik kuralların saptanmasına yönelik olan düzenlemeler 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile yasalaşmıştır. Söz konusu Kanun 25.05.2004 tarihinde kabul

edilmiş, 08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5176 sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuş ve 10.08.2004 tarih ve 2004/7791 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile başkanlık ve üyeliklerine atamalar yapılmıştır. Böylece, Kurul çalışmalarına başlamıştır. Bu çalışmalar doğrultusunda da Kurul, "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" hazırlamıştır. Bu Yönetmelik de, 13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik incelendiğinde genel olarak "Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları"na ve OECD tarafından belirlenen etik ilkelere uygun olarak hazırlanmış olduğu görülmektedir.

Yönetmeliğin amacı, birinci maddede, "kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere 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. Yönetmelik hükümleri 5176 Sayılı Kanunun kapsamı içine aldığı tüm kamu görevlilerine uygulanmaktadır ve yönetmeliğin uygulanmasıyla görevli organ, BKGEK'dur.

5176 sayılı Kanunun 1. maddesinde Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve bu ilkelerin uygulanmasını gözetmek, kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personelin etik davranış ilkelerine

aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde on bir kişiden oluşan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi olarak ifade edilmektedir. Aynı maddenin devamında ise, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ile yargı mensupları ve üniversiteler dışında kalan tüm kamu personelinin Kurul'un inceleme alanında yer aldığı belirtilmektedir.

Kurul üyelerinin tümü, yasada belirtilen özellikteki kişiler arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilmektedir. Bakanlar Kurulu söz konusu Kanun çerçevesinde;

1) bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye;
2) il belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye;
3) Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliğe ayrılanlar arasından üç üye;
4) müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye;
5) üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye;
6) kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye;

olmak üzere toplam on bir üyeyi dört yıllık görev süresi için, biri Başkan olmak üzere seçmekte ve atamaktadır (Md. 2).

Kurul üyelerinden süresi dolan üyelerin Bakanlar Kurulu'nca yeniden seçilebilmelerinin önünde bir engel bulunmamaktadır. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememektedir. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınırlar. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınırlar. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulu'nca yeniden atama yapılmaktadır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlamaktadır (Md. 2).

Kurul, Başkanın daveti üzerine en az 6 üye ile toplanarak ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar vermektedir. Bu şekilde alınan toplantı kararları ilgililere duyurulmaktadır. Kanuna göre Kurul ayda dört defa toplanmaktadır. Uygulamada Kurul toplantıları ayda bir defa 4 gün üst üste olacak şekilde gerçekleşmektedir. Başkan ve üyelerin bu toplantılara katılmaları esastır. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam 10 toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılmaktadırlar. Kurulun sekreterya hizmetleri ise; Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir (Md. 2).

Kanunun 3. maddesi uyarınca Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili

kılınmıştır. 5176 sayılı Kanuna göre, Kamu Etik Kurulu'nun yetki ve görevleri şöyle sıralanabilir:

1) Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek,

2) Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak ve sonucu ilgili makama bildirmek,

3) Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere her türlü çalışmayı yapmak, yaptırmak ve desteklemek,

4) Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, başvuru konusu ile ilgili olarak Kurul tarafından istenen bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.

5) 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.

6) 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.

7) Kurul, kendisine ulaşan başvuruları, etik davranış ilklerinin ihlal edilip edilmediğini değerlendirerek en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Sonuçlandırılan incelemeler başbakanlık Makamına ve ilgililere bildirilir.

8) Başvuru sonucunda kurul tarafından yapılan incelemelerde, etik davranış ilkelerine aykırı bir eylem tespit edilmesi halinde, konuya ilişkin Kurul Kararı, Başbakanlık tarafından Resmi Gazetede yayımlanır[20].

9) Kurul bu Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

10) Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanan yönetmelikler Başbakan onayı ile yürürlüğe konur.

11) Kurul, gerektiğinde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar, (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) Kurul tarafından istenen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

12) 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'nda işleyişin nasıl olacağına ve Kurul'a başvuruların ne şekilde gerçekleşeceğine ilişkin düzenlemeler ise Kanunun 4. maddesinde yer almaktadır. Bu madde uyarınca;

[20] Kurul Kararlarının Resmi Gazetede yayımlanmasını düzenleyen fıkra Anayasa Mahkemesi'nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2007/98, K.:2010/33 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

"Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir.

Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kurum ve kuruluşların teşkilât yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenir. Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir.

Başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur".

Kanuna ilişkin Yönetmeliğin 31-40 maddeleri arasında Kurul'a yapılacak olan başvuruların usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu maddeler uyarınca, başvurular; yazılı dilekçe, elektronik posta ve tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılabilmektedir. Kurul ayrıca, kendi inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi üzerine re'sen inceleme yetkisini kullanabilmektedir. Yapılan başvurunun ardından Kurul, kendisine şikâyet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak durumundadır. Kurul kararları Başkan ve üyeler tarafından imzalandıktan sonra kesinleşmekte ve kesinleşen kararlar Başbakanlık makamına yazılı olarak sunulmaktadır. Daha önce Kurul tarafından incelenen bir şikâyet konusu, konuya

ilişkin yeni kanıtlar sunulmadıkça bir daha şikâyet konusu yapılıp incelenmemektedir.

Kurul, başvuruya konu olan işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlığa ve ilgililere bildirir. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirmek durumundadır. Ayrıca, Kurul tarafından yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tâbi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmemektedirler.

Etik ilkeye aykırı davranışların saptanamadığına ilişkin kararlar da Başbakanlık makamına ve ilgililere yazılı olarak bildirilmektedir. Kabul edilebilirliği bulunmayan başvurular hakkında verilen kararlar ise yalnızca başvuru sahibine iletilmektedir. Ayrıca, oluştuğu tarihten itibaren iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelemeye alınmamaktadır.

Etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kişi veya kişilere uygulanabilir tek yaptırım olarak, Kurul kararının Resmi Gazete'de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması esası Kanun'da benimsenmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi söz konusu yaptırımı Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği tarafından Başbakanlığa karşı açılan 5176 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliğin Anayasaya aykırılıklar taşıdığı iddiası taşıyan dava Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmiştir. Bu inceleme sonucunda Kurul'un yetkisinin, dava konusu Yönetmelik kapsamında yer alan kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerini ihlal edip

etmediklerini; bir başka anlatımla, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemleri olup olmadığını saptamakla sınırlı olduğu yani, yaptığı inceleme sonucunda Kurul'un verdiği kararın, yapısı ve içeriği itibariyle bir "tespit kararı" niteliğinde olduğu belirtilmiştir. Söz konusu kararın bu yapısıyla tek başına sonuç doğurucu nitelikte bulunmadığı ve idari davaya konu olabilecek nitelikte bir idari işlem özelliğini taşımadığı vurgulanarak anılan "tespit kararı"nın, verildiği tarih itibariyle, "henüz" ilgili kamu görevlisi yönünden çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösteren "icrai" bir işlem niteliğinde olmadığının altı çizilmiştir. Sonuç olarak da, Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından verilen kararların bir kamu görevlisinin işleminin veya eyleminin "suç" olduğu henüz yargı yerlerince saptanmamış iken, bir başka ifadeyle, henüz ortada "hükmen" kesinleşmiş bir suçu mevcut değilken bu kamu görevlisi hakkında Kurul tarafından verilen kararın Anayasa'nın 38/4.[21] maddesine aykırı olarak Resmi Gazete'de yayımlanmasının o kamu görevlisinin Anayasa ile korunmuş olan kişilik haklarının ihlali anlamına geldiği karara bağlanmıştır. Bu çerçevede de, Kurul kararlarının (idari) yargı yerlerince iptal edilmesine kadar geçecek süreçte, kapsamındaki kamu görevlilerinin Anayasa ile korunan kişilik haklarının ihlal edilmesi sonucunu doğuracak nitelikte, bu kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı olduğu "tespit edilen" işlem veya eylemleriyle ilgili Kurul kararlarının Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulacağı yolunda hüküm getiren 5176 sayılı Yasanın 5. maddesinin 3. fıkrasının, Anayasanın 38. maddesinin 4. fıkrasına aykırı olduğu sonucuna varılarak oy birliği ile iptal edilmesine karar verilmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 04.02.2010; 2010/33).

[21] Anayasa'nın 38. maddesinin 4. fıkrasında, "Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz" hükmü yer almaktadır.

Görüldüğü üzere, Kurulun tek yaptırımı olan etik ihlal kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı olarak değerlendirilmiştir. Bu karardan sonra da Kurulun herhangi bir yaptırımı kalmamış, bir denetim organından ziyade, bir düzenleme ve eğitim organı niteliği taşır hale gelmiştir. Ancak, yaptırımının iptal edilmesine rağmen Kurul'un, 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerini inceleyebilme, 657 sayılı Kanunun 29. maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirleme ve kamuda Genel Müdür ve üstü seviyedeki üst düzey görevlilerce alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden isteme gibi yetkileri de bulunmaktadır (Akgün, 2007: 100).

3.4.2.2. Kurul Tarafından Belirlenen Etik İlkeler, Etik Sözleşmesi ve Kurulun Kapsadığı Kamu Görevlileri

BKGEK 2005 tarihinde yayımladığı "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" ile kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilkeleri ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Daha önce de vurgulandığı üzere, kamu görevlilerinin etik davranmalarına yönelik ilkeler DMK'nda büyük ölçüde sıralanmıştır. Ancak, küreselleşme, iyi yönetişimin sağlanması ve özellikle AB'ye uyum sağlanması gibi unsurların etkisiyle söz konusu ilkelerin "etik kodlar" olarak yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir.

Çok sayıda davranış ilkesi içeren DMK, devlet memurları ile ilgili "Ödev ve Sorumluklar" başlığı altında; liyakat ilkesi (md. 3/C), Anayasa ve kanunlara sadakat ve devlete bağlılık (md. 6, 7; Anayasa, md. 129), tarafsızlık, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, demokrasi ve insan haklarına saygı (md. 6), tarafsızlık (md. 7; Anayasa,

md. 10), davranış ve işbirliği (md. 8 ve md. 9), amir durumundaki devlet memurlarının görev ve sorumlulukları (md. 10), emre itaat ve kanunsuz emre itiraz (md. 10 ve 11; Anayasa, md. 137), devlet memurlarının yönetime veya üçüncü kişilere verdikleri zararlardan dolayı mali sorumlulukları (md. 12 ve 13; Anayasa, md. 40, 125 ve 129/5), mal bildirimi (md. 14; 3628 ve 5176 sayılı Kanunlar), basına bilgi ve demeç verme ile ilgili kısıtlamalar (md. 15), resmi belge, araç ve gereçlerin özel işlerde kullanılmaması (md. 16) ilkeleri düzenlenmiştir. "Yasaklar" başlığı altında ise; ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı (md. 28) hediye alma veya menfaat sağlama yasağı (md. 29), denetimindeki teşebbüsten menfaat sağlama yasağı (md. 30), gizli bilgileri açıklama yasağı (md. 31) gibi etik dışı faaliyetlerde bulunmaya ilişkin yasaklanan davranışlar belirtilmiştir (657 Sayılı DMK). DMK'nda yer alan tüm bu ilkelerin varlığına rağmen BKGEK'nın kuruluşunun ardından etik davranış ilkelerini içeren yepyeni bir Yönetmelik hazırlanmıştır. Bu yönetmelik DMK'nda düzenlenen ilkelere oldukça benzer ilkeler içerse de, bunlara ek olarak yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim yaklaşımlarının temel savunularına paralel unsurlar barındırmaktadır.

Yönetmeliğin amacını açıklayan 1. maddede; kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak amacı güdüldüğü belirtilmektedir. Bu amaç çerçevesinde de 5-22 maddeler arasında

kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkeleri düzenlenmiştir. Bu ilkeler;

- *Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci:* Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas almalıdırlar (md. 5).
- *Halka Hizmet Bilinci:* Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflemelidirler (md. 6).
- *Hizmet Standartlarına Uyma, Vatandaşlara Yol Gösterme:* Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ve diğer personeli, kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütmeli ve hizmetten yararlananlara iş ve işlemlerle ilgili gerekli açıklayıcı bilgileri vererek onları hizmet süreci boyunca aydınlatmalıdırlar (md. 7).
- *Amaç ve Misyona Bağlılık:* Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranmalıdırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda, bunları dikkate alarak hareket etmelidirler (md. 8).
- *Dürüstlük ve Tarafsızlık:* Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkelerine uygun davranmalıdırlar. Görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi

inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayrım yapmadan, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunmadan hareket etmelidirler. Takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanmalı ve gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapmamalıdırlar. Herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamaz ve kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler (md. 9).

- *Saygınlık ve Güven:* Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranmalı ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla göstermelidirler. Hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar. Yönetici veya denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri, keyfi davranışlarda, baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz, açık ve kesin kanıtlara dayanmayan rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkân veya benzeri çıkarlar talep edemez ve talep olmasa dahi sunulanı kabul edemezler (md. 10).
- *Nezaket ve Saygı:* Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranarak gerekli ilgiyi göstermeli, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkiliye yönlendirmelidirler (md. 11).

- *Yetkili Makamlara Bildirim:* Kamu görevlileri, etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemden haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirmelidirler (md. 12).
- *Çıkar Çatışmasından Kaçınma:* Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade etmektedir. Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar (md. 13).
- *Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması*: Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini akraba, eş-dost ya da üçüncü kişiler lehine menfaat sağlamak için kullanamazlar. Akraba kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık ya da herhangi bir nedenle ayrımcılık yapamazlar (md. 14).
- *Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı*: Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da

dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır. Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir (md. 15).

- *Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı*: Kamu görevlileri, kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar (md. 16).
- *Savurganlıktan Kaçınma*: Kamu görevlileri, kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınmalı, mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranmalıdır (md. 17).
- *Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan*: Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler (md 18).
- *Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık*: Kamu görevlileri halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler (md. 19).
- *Yöneticilerin Hesap verme Sorumluluğu*: Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olmalıdırlar. Özellikle yönetici kamu görevlilerinin, yetkisi

içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alması gereklidir. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar. Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür (md. 20).

- *Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler*: Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz. Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez (md. 21).
- *Mal Bildiriminde Bulunma*: Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar. Kurul, gerek gördüğü takdirde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları

dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler (md. 22).

Görüldüğü üzere, söz konusu Yönetmelik, DKM'nda yer alan ilkelerin büyük bir bölümünü yeniden düzenleme yoluna gitmiştir. Buna ek olarak da, yeni kamu yönetimi anlayışının şeffaflık, hesap verebilirlik ve misyona bağlılık gibi ilkelerini de etik ilkeler olarak düzenlemiştir. Bunların yanında, Yönetmeliğin getirdiği bir diğer yenilik kamu görevlilerine "etik sözleşmesi"nin imzalatılmasıdır. Yönetmeliğin 1. Ekinde sözü edilen sözleşme yer almaktadır. Buna göre, kamu görevlileri;

"Kamu hizmetinin her türlü özel çıkarın üzerinde olduğu ve kamu görevlisinin halkın hizmetinde bulunduğu bilinç ve anlayışıyla;

** Halkın günlük yaşamını kolaylaştırmak, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamak, hizmet kalitesini yükseltmek ve toplumun memnuniyetini artırmak için çalışmayı,*

** Görevimi insan haklarına saygı, saydamlık, katılımcılık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme ve hukukun üstünlüğü ilkeleri doğrultusunda yerine getirmeyi,*

** Dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, yaş, bedensel engelli ve cinsiyet ayrımı yapmadan, fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalara meydan vermeden tarafsızlık içerisinde hizmet gereklerine uygun davranmayı,*

** Görevimi, görevle ilişkisi bulunan hiçbir gerçek veya tüzel kişiden hediye almadan, maddi ve manevi fayda veya bu nitelikte herhangi bir çıkar sağlamadan, herhangi bir özel menfaat beklentisi içinde olmadan yerine getirmeyi,*

** Kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanmamayı ve kullandırmamayı, bu mal ve kaynakları israf etmemeyi,*

** Kişilerin dilekçe, bilgi edinme, şikayet ve dava açma haklarına saygılı davranmayı, hizmetten yararlananlara, çalışma arkadaşlarıma ve diğer muhataplarıma karşı ilgili, nazik, ölçülü ve saygılı hareket etmeyi,*

** Kamu Görevlileri Etik Kurulunca hazırlanan yönetmeliklerle belirlenen etik davranış ilke ve değerlerine bağlı olarak görev yapmayı ve hizmet sunmayı taahhüt ederim" (2005 tarihli Yönetmelik, EK -1)*

şeklinde düzenlenmiş olan "etik sözleşmesi"ni imzalamakla yükümlü kılınmışlardır.

Yönetmeliğin 2. Ek kısmında ise; BKGEK'nun kapsamı dahilinde olan kamu görevlileri ayrıntılı olarak listelenmiştir. Buna göre kamu görevlileri etik kurulunun yetki alanına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü kamu görevlileri aşağıdaki gibidir:

- *TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde*; Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı ve Devlet Denetleme Kurulu Üyeleri.
- *Başbakanlık ve Bakanlıklarda*; Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Teftiş Kurulu Başkanı, Kurul Başkanı (Ek göstergesi 6400 ve üzerinde olanlar), Valiler, Kaymakamlar, Büyükelçiler, Daimi Temsilciler, Başbakan Başmüşaviri.
- *Bağlı-İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlarda*; Müsteşar, YÖK Başkanı, Yürütme Kurulu Üyeleri, Genel Sekreteri ve ÖSYM Başkanı, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Teftiş Kurulu Başkanı ve Diğer Denetim Kurullarının Başkanları, Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcıları (ek göstergesi 6400 ve üzeri), Başkan (ek göstergesi 6400 ve üzeri olanlar), Düzenleyici ve denetleyici Kurum ve Kurul Başkan ve Yardımcıları, Kurul Üyeleri, Kurum ve Kuruluş Başkan Yardımcıları (ek göstergesi 6400 ve üzeri olanlar), Kamu İktisadi Teşekkülleri ve bağlı ortaklıklarının Genel Müdürü, Kamu İktisadi Teşekkülleri Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri.
- *Mahalli İdarelerde*; Büyükşehir Belediye Başkanı, İl ve İlçe Belediye Başkanları, Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ve Genel Sekreter Yardımcıları, Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşları Genel Müdürü,

Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı, İl Belediye ve İl Özel İdare Birlikleri ile bunların Üst Birlik Başkanları, Büyükşehir Belediye Şirketleri Genel Müdürleri, Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri, Büyükşehir sınırları içindeki Belediye Başkanları.

- *Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında;* Yönetim Kurulu Başkanı, Üst Birliklerde Başkan, Yönetim Kurulu Üyeleri ve Genel Sekreter.
- *5176 sayılı Kanun çerçevesinde;* ilgili mevzuatında özlük hakları veya emeklilik yönünden müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür statüsünde olduğu belirtilenler, Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlardaki diğer yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile teşkilat yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından en az genel müdür veya eşiti sayılan diğer Kamu Görevlileri (2005 tarihli Yönetmelik, EK -2).

Böylelikle, söz konusu Yönetmelik etik ilkeleri ve BKGEK'nun işleyişini belirlerken, sözü edilen ilkelere aykırı davrandığı düşünülen kamu görevlilerinden hangilerinin kapsamı dâhilinde olduğunu da ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Söz konusu ilkeler ile "etik sözleşmesi" imzalama yükümlülüğü kamu sektöründe çalışan tüm kamu görevlileri için geçerli sayılırken, bunlara uygun davranıp davranılmadığının Kurul bazında denetimi Yönetmelikle sayılmış olan kamu görevlileri ile sınırlı tutulmuştur.

3.4.2.3. Kurulun Faaliyetleri ve Kararları

BKGEK'nun kuruluşundan günümüze kadar geçen süreçte yaptığı faaliyetlere ve aldığı kararlara ilişkin bir inceleme içeren bu kısımda yararlanılan en önemli kaynak Kurulun internet sitesi başta olmak üzere, 2005-2008, 2009, 2010, 2011 ve

2012 yılı faaliyet raporları ve haber bültenleridir. Kurula 5176 sayılı kanun ile verilen üç ana görev çerçevesinde; ki bu görevler, etik ilkelerin belirlenmesi, bunların uygulanmalarının gözetilmesi ve kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere faaliyetlerde bulunmak olarak sıralanabilir, 2004-2012 yılları arasında gerçekleşen faaliyetler ve kararlara ilişkin bir değerlendirilme yapılmaya çalışılmıştır.

2005-2008 yılları arasındaki sürede Kurulun çalışma ve faaliyetleri incelendiğinde 5176 sayılı Kanunla Kurula verilen temel görevlerden olan etik ilkelerin belirlenmesi görevinin ilgili yönetmeliğin çıkarılması ile gerçekleştiği görülmektedir. Zira bu ilkeler daha önce de vurgulandığı üzere özellikle DMK'nda düzenlenmiş olan geleneksel değerlerin yeniden sıralanmasına ek olarak bu değerlerin içeriklerinin yeni kamu yönetimi anlayışı ile yeniden gözden geçirilmesi ve söz konusu anlayışın kazandırdığı yeni değerlerin eklenmesi ile sıralanan ilkelerden oluşmaktadır. Bu bağlamda belirlenen ilkelerin uygulanmasını gözetme amacıyla da yapılan başvurular üzerine ya da re'sen incelemelerde bulunan BKGEK, kamuda etik kültürünü geliştirme misyonu adına 2005 yılında "Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu", 2006 yılında "II. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi", "Kültürümüzde Etik Davranışlar Paneli", yine 2005 yılında "Yönetimde Etik Paneli", 2006 yılında "Kamuda Etik Liderlik ve Değişim Yönetimi Konferansı", "BİMER (Başbakanlık İletişim Merkezi) Konferansı ve 2007 yılında "Kamu Görevlileri Etik Semineri" gibi faaliyetlerin bir kısmını kendisi, bir kısmını da diğer kuruluşlarla işbirliği içerisinde düzenlemiştir. Bunlara ek olarak, 2006 yılından itibaren 25 Mayıs gününü "Etik Günü" olarak ilan edilmiş, 2008 yılından itibaren de buna 25-31 Mayıs tarihlerinin "Etik Haftası" olarak belirlenmesi eklenmiştir. Ayrıca Kurul kamu kurum ve kuruluşlarda yapılan etik konulu eğitimlere de destek vermiş, kamu kurum ve

kuruluşlarında temel ve hizmet içi eğitim faaliyetlerine katkı sağlanmıştır (BKGEK Faaliyet Raporu 2005-2008: 13-20). Yine Kurulun günümüzde tamamladığı projeler arasında yer alan Avrupa Birliği Mali İşbirliği 2006 yılı Programı kapsamında onaylanarak 2007 yılında uygulama süreci başlayan "Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi" bu dönemde hayata geçirilmiştir.

Bu dönemde (2005-2008 yılları arasında) Kurula yapılan başvurular incelendiğinde toplam 265 başvurunun konularına göre dağılımı aşağıdadır:

Tablo: 2: 2005-2008 Yılları arasında BKGEK'na yapılan başvuruların konulara göre dağılımı

BAŞVURU KONULARI	**2005 YILI BAŞVURU SAYI**	**2006 YILI BAŞVURU SAYI**	**2007 YILI BAŞVURU SAYI**	**2008 YILI BAŞVURU SAYI**	**GENEL TOPLAM**
Personel İşlemleri ile ilgili olanlar	6	2	12	10	30
Etik davranış ilkelerine aykırı davranış	10	8	4	9	31
Görevi ihmal/kötüye kullanma	17	9	4	18	48
Kamu kaynaklarını farklı amaçlar için kullanma	6	2	20	8	36
İntihal	4	-	1	-	5
Kayırmacılık ve ayrımcılık	7	2	3	7	19
Eşitlik ve Tarafsızlığa aykırı uygulama	4	5	8	13	30
Bilgi edinme hakkının ihlali	3	2	2	2	9
Yolsuzluk/ usulsüzlük	17	12	4	6	39
Muhtelif	4	5	6	3	18
GENEL TOPLAM	**78**	**47**	**64**	**76**	**265**

Kaynak: BKGEK 2005-2008 Faaliyet Raporu. Veriler 01.07.2008 tarihine kadardır.

Görüldüğü üzere, Kurulun oluşumundan itibaren 2008 sonuna kadar geçen sürede en fazla başvuru konusu yapılan konu görevin ihmal edilerek kötüye kullanılmasıdır. Bunu yolsuzluk ve usulsüzlük iddiası ile yapılan başvurular izlerken,

hemen ardından kamu kaynaklarını farklı çıkar amaçları uğruna kullanma iddiası ile yapılan başvurular gelmektedir. Kurul tarafından belirlenen temel etik ilkelere aykırılık iddiası ile yapılan başvurular ise ancak 4. sırada kendisine yer bulabilmiştir. Dikkat çeken bir diğer nokta ise, bu dört yıllık süreçte en fazla başvurunun yapıldığı yılın Kurulun kuruluşunu takip eden yıl olduğudur. Başvurular 2006 yılında ciddi oranda bir düşüş göstermiştir; 2008'de ise en fazla başvurunun olduğu 2005 yılı başvuru sayısına yaklaşmıştır. Aslında 2005 yılındaki yüksek başvuru sayısını kamuoyunun Kuruldan beklentilerinin ne derece yüksek olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirmek mümkündür. Kurulun bilinirliğinin artması ile yapılan başvuru sayılarının artması arasında doğrusal bir ilişki olduğu düşünülse de bu dört yıllık süreçte en yüksek başvuru sayısı Kurulun faaliyete geçtiği ilk yıl olan 2005 tarihinde alınmıştır.

Söz konusu başvuruların sonuca bağlanması da Kurula başvuru yapılmasını etkileyen bir durumdur. 2005-2008 yılında Kurula yapılan toplam 265 başvurunun sonuçlarının durumuna ilişkin tablo aşağıdaki gibidir:

Tablo: 3: 2005-2008 Yılları arasında BKGEK'na yapılan başvuruların sonuçlarına göre dağılımı

	2005 YILI BAŞVURU SAYI	**2006 YILI BAŞVURU SAYI**	**2007 YILI BAŞVURU SAYI**	**2008 YILI BAŞVURU SAYI**	**GENEL TOPLAM**
Kurulun kapsamında bulunmayan Kuruluşlar ve personel nedeniyle incelenmeyen	13	8	15	6	42
Yargıya intikal etmesi nedeniyle incelenmeyenler	13	11	8	4	36
Mevzuatın yürürlülüğü öncesine ilişkin olmaları nedeniyle incelenmeyenler	15	3	1	-	19
Kapsam dışı kamu görevlileri ile ilgisi olması nedeniyle incelenmeyenler	17	17	17	36	87
Genel/soyut nitelikte ve eksik bilgi ile yapılmaları nedeniyle incelenmeyenler	14	3	9	9	35
Etik ilkelere aykırılığa rastlanmayanlar	1	4	6	5	16
Etik ilkelere aykırılık tespit edilenler	-	-	-	-	-
Muhtelif	5	1	-	8	14
İncelemesi devam edenler			4	8	12
GENEL TOPLAM	**78**	**47**	**64**	**76**	**265**

Kaynak: BKGEK 2005-2008 Faaliyet Raporu. Veriler 01.07.2008 tarihine kadardır.

Tablo incelendiğinde, oluşumundan itibaren geçen dört yıllık süre içerisinde Kurul'un hiçbir etik ihlal kararı vermemiş olduğu görülmektedir. Değerlendirilmeye alınan başvurulardan 16 tanesinde etik ilkelerin ihlal edilmediğine karar veren Kurul, bunun dışında kalan başvuruların neredeyse tamamını yukarıda sıralanan nedenler sebebiyle değerlendirmeye almamıştır. Kurul tarafından değerlendirilmeye alınmama gerekçesi olarak en fazla sayıya "kapsam dışı kamu görevlileri ile ilgili" olan başvurular sahiptir. Bu durum aslında, Kurul'un adı "Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu" olsa da kapsamının ne kadar yetersiz ve dar olduğunun önemli bir göstergesidir. Zira alınan başvurular kapsam dahilinde olsalardı Kurul'un bu dört yıllık periyotta etik ilke ihlal kararı verip vermeyeceği konusu farklı bir şekilde sonuçlanabilirdi.

Ancak faaliyet raporunun oluşumunda veri olarak kabul ettiği 01.07.2008 tarihinden sonra aynı yıl içinde 26.12.2008 tarihinde Kurul "çıkar çatışmasından kaçınma" ve "dürüstlük ve tarafsızlık" ilkelerine aykırı davranıldığı gerekçesiyle etik ilke ihlal kararını vermiştir. Bu karar ile; bir büyükşehir belediye başkanının, eşine ait taşınmazı avantajlı bir duruma getiren imar planı değişikliğine ilişkin iş ve işlemlere katılmak suretiyle ilgili Yönetmelik'in 9. maddesinde düzenlenen "dürüstlük ve tarafsızlık" ile 13. maddesinde düzenlenen "Çıkar çatışmasından kaçınma" ilkelerine aykırı davrandığına Kurul tarafından karar verilmiştir ve bu karar Resmi Gazete'de yayımlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmuştur (BKGEK Resmi Web Sitesi).

Dört yıllık dönemde çeşitli konularda ilke kararları (sözleşmeli personel alımında objektifliğin sağlanmasına ilişkin ilke kararı, banka promosyonlarına ilişkin ilke kararı, kamu konutlarına ilişkin ilke kararı gibi) ve düzenlemelerde (hediyelere ilişkin, araştırma-soruşturma usullerine ilişkin) bulunan Kurul, kurumsal mesleki etik ilkelerin (bankacılık etik ilkeleri, kolluk etik ilkeleri vb) belirlenmesi konusunda teşvik ve destekte bulunmuştur. Bu dönem genel olarak değerlendirildiğinde yeni hayata geçirilen bir Kurum olan BKGEK'nun daha ziyade etik ilke belirleme ve etik kültürü ve etik farkındalık yaratma noktasında faaliyet gösterdiği görülmektedir. Daha önce de vurgulandığı gibi Kurul tarafından belirlenen etik ilkeler sıfırdan oluşturulmamış, büyük oranda uluslararası kuruluşların belirlediği ve benimsediği etik ilkeler temel alınarak, Kanunlarımızda yer alan düzenlemelerle birlikte yeniden sıralanmıştır.

Kurulun daha aktif faaliyet gösterdiği dönem ise 2009-2012 yıllarıdır. Bu çerçevede öncelikle yıl bazında Kurulun genel faaliyetleri belirtilmekte devamında

ise 2009-2012 döneminde Kurula yapılan başvurular ve Kurul kararlarına ilişkin tablolara yer verilmektedir.

2009 yılında Kurul, benimsediği Etik Eğitim Stratejisi çerçevesinde eğitim faaliyetlerini gerçekleştirmeye devam etmiştir. Bu bağlamda, Etik Liderlik Programı çerçevesinde iki günlük eğitim faaliyetlerini kapsayan eğitimler verilmeye başlamış, ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında düzenlenecek hizmet içi ve diğer eğitim programlarında görev almak üzere "etik eğiticileri" yetiştirilmiştir. Ayrıca Kurul kendisinden talep eden kamu kurum ve kuruluşlarında etik eğitim faaliyetlerini gerçekleştirmeye devam etmiştir. "Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi" kapsamında Ocak 2009'da etik komisyonlarının başkan ve üyelerinin katılımıyla gerçekleşen "Etik Liderlik Semineri"ni düzenlemiş ve bu seminerleri bölgesel bazda gerçekleştirmeye devam etmiştir. Yasama ve Yargı etiği konusunda çalışmalar ve toplantılar gerçekleştiren Kurul, 5176 sayılı Kanunda değişiklik yapılmasını öngören bir Kanun Taslağı hazırlamış ve ilgili kurum ve kuruluşlara göndermiştir. Söz konusu taslakta; üniversitelerin de kapsam içine alınması, Kurulun bağımsız bir statüye kavuşturulması, yargıya intikal etmiş olan konuların da incelenebilmesi, disiplin kurullarında olan etik inceleme yetkisinin etik komisyonlarına verilmesi gibi bir dizi değişiklik öngörülmüştür. Bu Taslağa ek olarak, "Denetim Görevlilerinin Uyacakları Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik Taslağı" hazırlanmış; etkin, verimli, hesapverebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturulması; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesinin sağlanması amaçlanan "Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik Bakanlar Kurulu kararı olarak 31/7/2009 tarih ve 27305 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. "24 Kasım

Öğretmenler Günü" ile ilgili bir ilke kararı da yayımlayan Kurul, "Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi"ni tamamlayarak yeni proje çalışmalarına (Kamuda Etik Kültürün Pekiştirilmesi Projesi ve Etik Komisyonları için İhtiyaç Analizi Projesi) başlamıştır. Genel hedefi Avrupa standartları ve diğer uluslararası standartlar ile GRECO tavsiyeleri doğrultusunda Türkiye'de yolsuzluğun önlenmesi için etiğin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi yoluyla demokrasi ve hukukun üstünlüğüne katkıda bulunmak olan "Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi" etik kurallarının uygulanmasına destek vermek ve yolsuzluğun etkin bir şekilde önlenmesi için yeni kurallar ve sistemler geliştirmek amacıyla Kurul içinde ve diğer kamu kurumlarında etik eğitimlerinin ve seminerlerinin düzenlenmesi, etik dışı davranışlardan kaynaklanan yolsuzluk risk alanlarına ilişkin 10 akademik araştırmanın gerçekleştirilerek sonuçlarının kamuoyu ile tartışılması, Yasama ve Yargıya ilişkin etik ilkelerin geliştirilmesinin desteklenmesi, Türkiye'de etik ve diğer yolsuzlukla mücadele mevzuatının etkililiğinin değerlendirilip, önleyici stratejilere ilişkin önerilerin geliştirilmesi gibi çıktılar ile BKGEK'na adeta çalışmalarında yol gösteren bir yol haritası çizmiştir (BKGEK 2009 Yılı Faaliyet Raporu).

Eğitim, proje çalışmaları, etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve tanıtılması faaliyetleri ile bilinç ve farkındalığı artıracak etkinlikler 2010 yılında da Kurul'un temel önceliğini oluşturmuştur. Öncelikle bir önceki yılda taslağı hazırlanan kamudaki denetim görevlilerinin uyacakları etik davranış ilkeleri, uluslararası ve ülke deneyimlerinden hareketle, "Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik" adıyla 14.09.2010 tarih ve 27699 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna ek olarak, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu tarafından, sosyal hizmetler çalışanlarına yönelik olarak

taslak bir metin hazırlanmış ve Kurul'un incelemesinden geçerek onaylanmıştır. 2010/1 sayılı Vali Yardımcılarının da Kapsama Alınması ile İlgili İlke Kararını yayımlayan Kurul vali yardımcılarının da, Kurulun yetki alanında değerlendirilmesi gerektiğine karar vermiştir. Mayıs 2010'da "Etik Kültürün Geliştirilmesinde Kamu Yönetimi-Özel Sektör İşbirliği Sempozyumu" gerçekleştirilmiştir. "Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi"nin devamı niteliğinde olan "Kamuda Etik Kültürün Geliştirilmesi" Projesine ilişkin çalışmalar, 2010 yılı içerisinde tamamlanmış ve projenin finansal antlaşması imzalanmıştır. Kamu sektöründe etik ilkelerin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak olan söz konusu projesinin uygulanma sürecine Şubat 2011 tarihinde başlanması hedeflenmiştir. Buna ek olarak, Avrupa Birliği Entegrasyon Sürecinin Desteklenmesi (SEI) Finansman Projesi mali kaynağından karşılanan "Etik Komisyonlarının İhtiyaç Analizi Projesi"nin çalışmaları Eylül 2010'da başlamış ve projeye ilişkin çalışmalar 2010 yılı içerisinde tamamlanma aşamasına gelmiştir. Avrupa Konseyi'nin mali ve teknik destek sağladığı "Kamuda Etik Kültürün Geliştirilmesi" projesinin finansal antlaşması imzalanmış ve Projenin Şubat 2011'de uygulamaya başlanması hedeflenmiştir. Yine AB'nin potansiyel aday ülkelere sağladığı Katılım Öncesi Mali Yardım Projesi (IPA) kapsamında Kurulun "Etik Kültürün Yerleşmesi için Sivil Toplum Örgütleri, Kamu ve Özel Sektör İşbirliği" adı altında sunduğu proje taslağı, AB Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Son olarak, 2010 yılında Kurul tarafından verilen etik ihlale ilişkin kararlarda, ağırlıklı olarak "dürüstlük ve tarafsızlık" ilkesi ile "saygınlık ve güven", "savurganlıktan kaçınma", "hizmet standartlarına uyma", "amaç ve misyona bağlılık", "çıkar çatışmasından kaçınma" ve "yöneticilerin hesap verme

sorumluluğu" ilkelerine aykırı hareket edildiği saptanmıştır (BKGEK 2010 Yılı Faaliyet Raporu).

2011 yılında eğitim faaliyetleri üzerinde yoğunlaşan Kurul kendisine verilen kamuda etik kültürünü oluşturmak ve yaygınlaşmasını sağlamak görevinden hareketle küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin temel ilke ve savunularının Türkiye'de yaygınlaşmasına hizmet etmeye devam etmiştir. Bu çerçevede Kurul tarafından Türkiye genelindeki kurum ve kuruluşlarda her düzeyde görev yapan toplam 5.944 kamu görevlisine ve 56 kamu kuruluşuna etik davranış ilkeleri hakkında seminerler verilmiş, etik eğitici programları uygulanmıştır (BKGEK 2011 Yılı Faaliyet Raporu).

Mesleki etik ilkelerin belirlenmesi noktasında, 22 Şubat 2010 tarihli ve 27501 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)" kapsamında hazırlanan Eylem Planı uyarınca "meslekî etik ilkeler belirlenerek kamu görevlilerinin bu ilkelere uyumunu sağlamak ve çıkar çatışmalarının ortaya çıkmasını engellemek" üzere BKGEK'na verilen rehberlik görevi ile de Kurul, eğitim ve sağlık alanında mesleki etik ilkelerin belirlenmesi ve yerel yönetimlerde seçimle iş başına gelenler için etik ilkelerin belirlenmesi noktasında yönetişim anlayışına paralel bir şekilde kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının da katılımıyla gerçekleşen çalışma toplantıları düzenlemiş ve bu toplantılar ışığında hazırlanan raporlar çerçevesinde meslek etiğine ilişkin ilkelerin belirlenmesi hususunda çalışmalarına hız vermiştir. Bunlara ek olarak, 2011/14 sayılı "Kurul Kararlarının Resmi İnternet Sitesinde Yayınlanması ile İlgili İlke Kararı" alınmış ve "Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı" ile ilgili Genelge 16 Aralık 2011 tarihinde yayımlanmıştır. Söz konusu ilke kararına rağmen

Kurul kararlarının Kurulun resmi internet sitesinde yayımlanmadığı görülmektedir (BKGEK 2011 yılı Faaliyet Raporu).

Kurul etik konusunda çeşitli seminer ve sempozyumların gerçekleştirilmesine 2011 yılında da devam etmiştir. Kurul'un daveti üzerine, etik konusunda çalışmaları bulunan Amerikalı yazar Bob Stone 22 Mart 2011 tarihinde "Etik Liderliğin ABC'si Semineri"ni vermiştir. 25 Mayıs 2011 tarihinde "Etik Kültürün Geliştirilmesinde Kamu-Sivil Toplum İşbirliği Sempozyumu" başlıklı bir etkinlik düzenlemiş; 22 Eylül 2011 tarihinde BKGEK ve Şeffaflık Derneği işbirliği ile "Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Şeffaflık Paneli" yapılmıştır. "Etik Komisyonlarının İhtiyaç Analizi Projesi" nihai raporu Nisan 2011'de yayımlanmış; etik dışı uygulamaların azaltılması suretiyle kamu hizmetlerinin kalitesinin arttırılması, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve demokratik toplum düzeninin geliştirilmesine katkı sağlayarak; etik sorunlarda çözümün tarafı olma potansiyeli taşıyan tüm paydaşları (sivil toplum örgütleri, kamu ve özel sektör) sürece dâhil etmeyi amaçlayan "Etik Kültürün Geliştirilmesinde Kamu-Özel Sektör-Sivil Toplum İşbirliği Projesi" 2011 yılının Haziran ayında teklif edilmiş ve Ekim ayında kabul edilmiştir. Bun çalışmalara ek olarak da "Türkiye Ulusal Programını" uygulamak için AB'ye verilen taahhütler kapsamında etik alanında alınan mevzuat uyum tedbirleri yılın her çeyreği Avrupa Birliği Bakanlığı aracılığı ile Ulusal Veri Tabanına aktarılmaya devam etmiştir (BKGEK 2011 yılı Faaliyet Programı). Son olarak, 2011 yılı içerisinde Kurul, yapılan başvurular yahut ihbar üzerine re'sen ele alınan dosyalar çerçevesinde bir vali, bir kurum başkanı, bir genel müdür ve altı belediye başkanı olmak üzere dokuz kamu görevlisi hakkında başta "dürüstlük ve tarafsızlık" ilkesi olmak üzere sırasıyla "saygınlık ve güven", "savurganlıktan kaçınma", "kamu malları ve kaynaklarının kullanımı", "psikolojik

taciz (mobbing)" ilkelerinin ihlal edildiğine yönelik karar vermiştir (BKGEK 2011 yılı Faaliyet Raporu).

2012 yılında ise, Kurulun eğitim faaliyetleri aynı hızla devam etmiş, ulusal ve uluslararası çeşitli toplantı ve çalıştaylarda Kurul aktif olarak yer almıştır. 13-14 Şubat'ta OECD ve Tunus Hükümetinin birlikte düzenlediği "Yolsuzluğun Önlenmesi ve Dürüstlük için Ulusal Çerçevelerin Oluşturulması" konulu toplantıya ve 13-14 Mart 2012 tarihinde "Karadeniz Ekonomik İşbirliği Kurumsal Yapılanma ve İyi Yönetişim" konulu çalışma grubu toplantısına katılınmıştır (BKGEK Ocak-Şubat-Mart 2012 Haber Bülteni). 29 Mart 2012'de "Türkiye'de Kamu Sektöründe Etiğin Güçlendirilmesi" konulu ve ülke genelinde etik eğitimlerin sayısını ve niteliğini artırmak, kilit veya riskli kabul edilen Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'ne odaklanarak etik davranış ilkelerini ve etik düşünmeyi yaymada bir pilot uygulama başlatmak, mahalli yönetimlerde etik eğiticilerin ve eğitimlerin sayılarını artırarak etik ve yolsuzluk konularında farkındalık yaratmak, BKGEK'nun kapasitesini arttırmak gibi amaçlar taşıyan kısaca TYEC II olarak bilinen Avrupa Konseyi destekli hibe projesi fiilen başlamıştır. 25-31 Mayıs tarihleri arasında "Etik Kültürünün Geliştirilmesinde Eğitimin Rolü" konulu tam gün süren bir Konferans organize eden Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yaparken yaşayabilecekleri etik ikilemlere dikkat çekmek amacıyla, kamu görevlilerine rehberlik etmesi için etik ikilemleri örnekler ve çözümleriyle içeren "Etik Rehber" adlı bir kitapçık hazırlanmış ve yayımlamıştır (BKGEK Nisan-Mayıs-Haziran ve Temmuz-Ağustos-Eylül 2012 Haber Bültenleri). 20-21 Kasım tarihleri arasında Paris'te yapılan OECD'nin "Kamu Sektörü Dürüstlük Ağı Toplantısı'na" katılan Kurul ayrıca "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi"

kapsamında, 5-6 Aralık tarihlerinde Başbakanlık Teftiş Kurulu ve UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı) tarafından ortak düzenlenen "Güçlendirilmiş Bütünlük Sistemleri için Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğin Geliştirilmesi" konulu Uluslararası Konferans'a da iştirak etmiştir. Aralık ayı içerisinde görev süreleri dolan Kurul üyeleri yerine yeni Kurul üyelerinin atanması gerçekleştirilmiş; 19 Aralık 2012 tarihi itibariyle, Bakanlar Kurulu tarafından atanan Kurul Başkan ve üyeleri, görevlerine fiilen başlamışlardır (BKGEK Ekim-Kasım-Aralık 2012 Haber Bülteni).

2009-2012 yılları arasında Kurula yapılan başvurular ve alınan kararlara ilişkin veriler aşağıda yer alan tablolarda ayrıntılı olarak görülmektedir.

Tablo: 4: 2009-2012 Yılları arasında BKGEK'na yapılan başvuruların konulara göre dağılımı

BAŞVURU KONULARI	**2009 YILI BAŞVURU SAYI**	**2010 YILI BAŞVURU SAYI**	**2011 YILI BAŞVURU SAYI**	**2012 YILI BAŞVURU SAYI**	**GENEL TOPLAM**
Personel işlemleri ile ilgili olanlar/mobbing	4	11	39	39	**93**
Etik davranış ilkelerine aykırı davranış	81	101	32	33	**247**
Görevi ihmal/kötüye kullanma	36	71	21	41	**169**
Kamu kaynaklarını farklı amaçlar için kullanma	5	10	16	9	**40**
Çıkar çatışması	-	18	26	32	**76**
İntihal	2	-	-		**2**
Kayırmacılık ve ayrımcılık	6	31	45	51	**133**
Eşitlik ve tarafsızlığa aykırı uygulama	7	-	-	-	**7**
Bilgi edinme hakkının ihlali	3	17	25	12	**57**
Yolsuzluk/ usulsüzlük	39	86	30	20	**175**
Muhtelif	-	13	71	10	**94**
GENEL TOPLAM	**183**	**358**	**305**	**247**	**1093**

Kaynak: BKGEK 2009-2012 yılları Faaliyet Raporları

Yukarıdaki tablo incelendiğinde, Kurula en fazla başvurunun yapıldığı yılın 2010 yılı olduğu görülmektedir. Toplamda yapılan başvurular içerisinde etik

davranış ilkelerine aykırı davranışa ilişkin yapılan başvurular ilk sırada yer almakta, onu yolsuzluk ve usulsüzlüğe ilişkin olanlar ile görevi ihmal ve kötüye kullanmaya ilişkin başvurular izlemektedir. 2009'dan 2012'ye geçen sürede personel işlemlerine ve yıldırmaya (mobbing) ilişkin olan başvurular ile kayırmacılık ve ayrımcılığa ilişkin başvuruların büyük oranda arttığı görülmektedir. 2009-2012 yılları Kurula yapılan başvuru sayıları açısından değerlendirildiğinde ise en fazla başvurunun 2010 yılında yapılmış olduğu görülmektedir. Zira bu durum üzerinde 2009 yılından itibaren alınmaya başlanan etik ihlal kararları vasıtasıyla Kurulun bilinilirliğinin artmasının etkisi olduğunu da söylemek mümkündür. Ancak 2011 ve 2012 yılında başvuru sayısının düştüğü görülmektedir. Bu düşüşü etik dışı davranışın azaldığı yönünde yorumlamak çok da doğru bir saptama olmayacaktır. Aslında, 2010 yılında Kurulun elinde bulunan tek yaptırım yetkisinin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ile tam anlamıyla işlevselliğini sağlayamayan Kurulun adeta simgesel bir niteliğe bürünmesi bu düşüş bakımından önemli bir etken olarak görülebilir. Aşağıda ise sözü edilen başvuruların sonuçlarına göre dağılımları yer almaktadır.

Tablo: 5: 2009-2012 yılları arasında BKGEK'na yapılan başvuruların sonuçlarına göre dağılımı

	2009 YILI BAŞVURU SAYI	**2010 YILI BAŞVURU SAYI**	**2011 YILI BAŞVURU SAYI**	**2012 YILI BAŞVURU SAYI**	**GENEL TOPLAM**
Başvuru koşullarını taşımadığı gerekçesiyle incelemeye alınmayanlar/Usulden reddedilenler	-	16	199	171	**386**
Yargıya intikal etmesi nedeniyle incelenmeyenler	15	11	21	14	**61**
Etik ilkelere aykırılık tespit edilenler	6	30	9	10	**55**
Etik ilkelere aykırılığa rastlanmayanlar	18	42	35	17	**112**
Diğer	14	18	-	-	**32**
GENEL TOPLAM*	**53**	**117**	**264**	**212**	**646**

Kaynak: BKGEK 2009-2012 yılları Faaliyet Raporları.
*2009 yılından 47 adet dosya 2010 yılına; 2010 yılından 39 tane dosya 2011 yılına; 2011 yılından 45 dosya 2012 yılına ve 31 adet dosya 2013 yılına devredilmiştir.

Tablo 5'te görüldüğü üzere dört yıllık sürede yapılan başvuruların büyük çoğunluğu başvuru koşullarını taşımadığı gerekçesi ile incelemeye dahi alınmamıştır. Dolayısıyla, bu incelemeye alınmayan başvurular içerisinde gerçekten var olabilecek etik dışı davranış ya da uygulamalar sadece ve sadece usule uygun bulunmadıkları için incelenememektedir. Bu başvurular dışında geriye kalan 199 başvuru içerisinde de sadece 55 tanesinde etik ilkelere aykırılık tespit edilmiştir.

Yukarıda ayrıntılı şekilde incelenen BKGEK'nun kuruluşundan itibaren 2012 yılına kadar geçen süre birlikte değerlendirildiğinde Kurula yapılan başvuruların artma eğiliminde olduğunu, etik ilkelere aykırılık kararlarının da 2009 itibariyle verilmeye başladığı görülmektedir. Başvuru bazında bir değerlendirme yapıldığında ise Kurulun etik dışı davranış ve faaliyetleri önleme noktasında çok önemli bir aşama kaydettiğini söylemek Kurula yapılan başvuruların artma eğilimi dikkate alındığında pek de mümkün olmamaktadır. Kurulu kuruluşundan itibaren 2012 yılına kadar geçen sürede faaliyet bazında değerlendirdiğimizde ise adeta küresel/evrensel kamu etiğinin ülkede yaygınlaşmasına tek başına hizmet eden bir organ şeklinde işlediğini söylemek mümkündür. Kurula ilişkin incelenen her metin, yazı, rapor vs. de göze çarpan nokta şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine yapılan vurgu ile yeni kamu yönetimi anlayışına paralel şekilde iyi yönetişimin kamu sektöründe sağlanmasının gerekliliği konusundaki unsurların varlığıdır. Bu çerçevede Kurul'un denetim fonksiyonundan ziyade eğitim ve küresel/evrensel kamu etiği kültürünü yayma fonksiyonunu yerine getirdiğini ve bu noktada yaptığı projeler başta olmak üzere katılım sağladığı toplantı ve seminerler dikkate alındığında başta AB olmak üzere küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşlarla yakın ilişki içerisinde olduğunu söylemek mümkün gözükmektedir. Bu anlamda BKGEK, Türkiye'de etik konusunun fark

edilmesine ve sorgulanmasına katkı sağlamış olsa da, aslında etik eğitimi vermemektedir. Kurul, sadece sıraladığı etik ilke ya da kodları öğretmekte ve kimi zaman bu şekilde verilen eğitimlerde sözü edilen ilkeler havada kalmakta ya da tam manasıyla anlaşılamamaktadır. Bu şekilde verilen bir etik eğitimi ise etik kuralların içselleştirilmesine ve bu nedenle de yaşanan spesifik ve kişiye ya da duruma özel etik ikilemler karşısında nasıl davranılması gerektiğine ilişkin çok da fazla yol gösterici olamamaktadır. BKGEK, 2005'ten günümüze kadar gelen süreçte kamuoyunda etik konusunda bir farkındalık yaratmış ancak kamu kesiminde yer alan etik dışı faaliyetleri ortadan kaldırma ya da minimize etme yönünde çok da büyük bir adım atamamıştır.

3.4.2.4. Kurulla Birlikte Getirilen Yeni Düzenlemelerin Değerlendirilmesi

BKGEK, Türk kamu yönetiminde küresel/evrensel etik altyapının oluşturulması ve kökleşmesi amacını taşıyan çabaların en somut örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta ülkemizde etik sisteminde reform hareketinin söz konusu Kurul'un kuruluş ve esaslarını düzenleyen 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun ile somut bir şekilde başladığı söylenebilir. Genel olarak olumlu bir gelişme olarak kabul edilen etik sisteminin oluşturulması ve bu Kurumun kurulması akademik çevrelerde çeşitli eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Ne yazık ki sözü edilen eleştiriler Kurul ile getirilen sisteme ve oluşturulan ilkelerin taşıdığı ideolojik niteliğe yönelik değil daha ziyade Kurul oluşturulurken yapılan kapsamı, görevleri, yaptırımı gibi düzenlemelere ilişkin

olarak ortaya çıkmışlardır. İzleyen kısımda sözü edilen eleştirilere değinilmekte ve konuya ilişkin saptamalar yer almaktadır.

Daha önce de vurgulandığı gibi, gerekliliğine ilişkin her hangi bir tartışma yapılmayan Kurulun yapılandırılma biçimi, işlevleri ve bu işlevleri yerine getirmesi noktasında karşılaşılabilecek sıkıntılar başta ana muhalefet partisi olmak üzere çeşitli kurumların yaptıkları çalışma ve raporlar ile konu üzerinde çalışan akademisyenler tarafından çeşitli şekillerde eleştirilmiştir. Öncelikle, Meclis Görüşmeleri sırasında ana muhalefet partisi eleştirilerini; içi boş, aceleye getirilmiş, dikkatsiz ve yer yer Anayasa'ya aykırı ifadeleriyle dile getirmiş; siyasette yansızlığı ve tarafsızlığı sağlamak yerine keyfi birtakım uygulamalara yol açabilecek bir nitelik taşıyan, kamu görevlileri üzerinde iktidarın siyasi baskısını arttırabilecek ve her hangi bir iktidarın eline kamu görevlilerini baskı altına alabilecek, onlara keyfi uygulamalar yapma imkânını verebilecek böyle bir Tasarıda bir de siyasilerin istisna tutulmasını eleştirmiştir (Demirci ve Genç, 2008: 54). Bu eleştirilerden yola çıkarak, Anayasa Mahkemesine 5176 sayılı Kanunun birçok maddesinin iptali ile yürürlüğün durdurulmasına ilişkin ana muhalefet partisi tarafından dava açılmış ancak bu dava söz konusu mahkeme tarafından reddedilmiştir. Ana muhalefet partisi tarafından Anayasaya aykırılık gerekçeleri olarak şunlar ileri sürülmüştür:

- Etik davranış ilkelerinin yani kamu görevlileri için bir yükümlülüğün belirlenmesinin yasama organı yerine Kamu Görevlileri Etik Kuruluna bırakılması;

- Özerk kurumların ve idarelerin personelinin Başbakanlığa bağlı bir kurul tarafından etik davranış ilkelerine uyup uymadıkları konusunda

denetlenmesi, bu idare, kurum ve kuruluşların özerkliğini zedeleyecek bir durum olması;

- Üniversiteler, kamu görevlileri etik kurulunun denetim alanından çıkartılırken, özerk üniversite yapısı içerisinde üniversitelere bağlı olarak kurulan enstitülerin söz konusu kurulun denetim alanı içinde bırakılması;

- Yasama organının bir kanunla Cumhurbaşkanının sorumluluğunu belirleyecek bir denetimin dışında tutulduğunu ifade etmesi ile Cumhurbaşkanının yasa koyucunun tercihi nedeniyle sorumlu tutulmamış gibi gösterilmesi.

- Tüzel kişiliği olmayan BKGEK'na yönetmelikle düzenleme yapma yetkisinin verilmesi.

Bu gerekçelere istinaden de kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine uyma yükümlülüklerini yerine getirip getirmediklerine ilişkin denetimin, bu görevlilerin özlük haklarını yakından ilgilendirmekte olduğunun altı çizilmiş ve böyle bir denetimin esaslarında ve uyulması zorunlu olan etik davranış ilkelerinde Anayasaya aykırı hususların olmasının kamu görevlileri bakımından giderilmesi olanaksız olumsuz hukuki durumların ve zararların doğmasına neden olabileceği vurgulanmıştır. Ancak Mahkeme Anayasaya aykırı bir durumun olmadığı hükmüne vararak yürürlüğü durdurma talebini oy birliği ile reddetmiştir[22] (Anayasa Mahkemesi Kararı, E.S.: 2004/60, K.S.: 2005/33). Sonuç itibariyle, 5176 sayılı

[22] Söz konusu karara ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: Anayasa Mahkemesi kararı esas sayısı 2004/60; karar sayısı 2005/33 http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2028&content= (E.T.: 23.12.2011).

Kanun ve ilgili Yönetmelik ana muhalefet partisi tarafından vurgulanan eleştiriler dikkate dahi alınmadan yürürlüğü girmişlerdir.

BKGEK ve ilgili yönetmelik birlikte değerlendirildiğinde, özetle asıl amacın mevzuatımızda kamu görevlilerine yönelik etik kapsamda değerlendirilebilecek çok sayıda dağılmış durumda bulunan hükmün yeni bir uygulama olarak etik ilkeler adı altında hayata geçirilmesi ile küresel/evrensel etik sisteminin sağlanmaya çalışılması olduğu görülmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel unsurlarını içeren piyasa anlayışı çerçevesinde işleyen ilkelerin belirlenerek yasa görünümünde piyasa temelli bir etik anlayışının oluşturulması söz konusu olmuştur. Şeffaflık, hesapverebilirlik, vizyon ve misyona bağlılık, kalite, sonuca odaklılık, performans gibi ilkeler geleneksel değerler olarak ifade edilebilecek dürüstlük, eşitlik, tarafsızlık, hakkaniyet, kamu yararı ve hukuka uygunluk gibi değerlerin yanında yer almışlardır. Arap ve Yılmaz'ın (2006: 53) da vurguladığı gibi, etik kuruluna ilişkin düzenlemeler var olmayan bir ilkeler dizgesi yaratmamışlar var olan ilkeleri yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeniden anlamlandırarak sıralama yoluna gitmişlerdir. Ancak bu sıralanan yeni ilkeler dizgesi içinde geleneksel değerlerden ziyade yeni kamu yönetimi anlayışının değerleri ön plandadır.

Yine 5176 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik birlikte değerlendirildiğinde, yönetişim, saydamlık ve hesapverebilirlik kavramlarına pek çok yerde öne çıkarıldığı görülmektedir. Küresel/evrensel kamu etik sisteminin oluşturulmasının iyi yönetişimin sağlanması açısından önemli görülmesinin, Türkiye'de oluşturulan etik sisteminin bu kavramlar temelinde şekillenmesi noktasındaki etkisi açıkça sözü edilen Kanun ve ilgili Yönetmelikte görülmektedir. Küresel ve bölgesel nitelikli örgütler ve ulusal ve uluslararası sermayenin talepleri çerçevesinde kamu

görevlilerinden beklenen vatandaşlardan ziyade sözü edilen kurum ve kuruluşlara karşı saydam, açık ve hesapverebilir olmalarıdır. Devletin özellikle bütçe, gelir ve harcama yönetimi ile politika oluşturma süreçleri de dâhil olmak üzere tüm yönetsel süreçlerde saydam ve hesapverebilir olması ve sermaye ile etkileşime açık şekilde hareket etmesi kamuda iyi yönetişimin sağlanmasında son derece önemli bir unsur olarak görülmekte; bu anlamda da, sözü edilen kavramların etik ilke olarak tanımlanması ile bir denetim mekanizması oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Etik ilkeler ayrı ayrı ele alınıp değerlendirildiklerinde ise işletmecilik anlayışı çerçevesinde şekillendikleri ve kamu görevlisinden beklenen temel unsurun adeta "müşteri" memnuniyetini sağlamak olduğu görülmektedir. Ancak burada sözü edilen müşterinin "vatandaş" mı yoksa "küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşlar ile ulusal ve uluslararası sermaye" mi olduğu noktası tartışmaya açıktır. Bunun yanında, sürekli gelişme, sonuca odaklı olma, misyona bağlılık, performans değerlendirme gibi ifadelerin etik ilkeler içinde yer alması yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Özellikle devlete ve kamu görevine bağlılık anlayışının yerini "misyona bağlılık" anlayışına bırakması işletmeci yaklaşımın oluşturulan yapıdaki etkisini gözler önüne seren bir diğer düzenlemedir. Yine Yasanın genel gerekçesinde iş dünyası açısından uygun bir ortamın oluşturulması, piyasanın iyi işlemesinin sağlanması ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapılması gibi ifadelerin kullanılması da yönetişimci anlayışın oluşturulan etik sistemi üzerindeki etkisini gözler önüne seren bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmaktadır (5176 sayılı Kanun Genel Gerekçe).

Bu saptamalara ek olarak yönetmelik tarafından belirlenen etik ilkelerin birçoğunun yeterince açık bir şekilde tanımlanmamış olduğunun da belirtilmesi

gerekmektedir. Sözü edilen ilkeler oldukça genel ve kimi zaman da muğlak ifadeler barındırmakta ve bu anlamda kamu görevlileri açısından açıklayıcı ve yol gösterici bir nitelik taşımamaktadır. Zira BKGEK da bu durumun farkına varmış olacak ki 2012 yılında kamu görevlilerine rehberlik etmesi amacıyla örnek olaylar ve açıklayıcı anlatımların da yer aldığı bir "etik rehber" hazırlamıştır.

BKGEK ve etik davranış kurallarıyla ilgili olarak uygulamaya geçen bir diğer yenilik ise, kamu görevine yeni atanan kamu görevlilerinin piyasacı anlayışa paralel bir şekilde etik sözleşmesi imzalamakla yükümlü kılınmasıdır. Bu düzenleme ile amaçlananın temel etik ilkelerin kamu görevlilerine aktarılması ve görevlilerinin bu ilkelerden haberdar edilmelerinin kamu görevine başlamanın bir zorunluluğu haline getirilmesi olduğu belirtilmektedir (Yüksel, 2004: 355). İşletmeci anlayışın sicil sistemine getirdiği yeni bir uygulama olarak değerlendirilebilecek "etik sözleşmesi" bir tür yemin metni niteliği taşımakta; ancak, bu bireysel ve vicdani olan durumu bir sözleşme ile kayıt altına almaktadır. Etik sözleşmesi uygulaması, yemin kurumunun toplumsal-bireysel vicdana gömülü tuttuğu bir ölçütler dizisini piyasacı sözleşme ilişkisine dönüştürmekte ve sicilin bir parçası sayılarak yeminden daha fazla ağırlığa sahip kılınmaktadır (Ayman Güler ve Sayan, 2007). Bireysel vicdandan yönetsel ahlaka geçişin en önemli göstergelerinden biri olan etik sözleşmesinin kamu görevlileri üzerinde her hangi bir yükümlülük hissiyatı oluşturup oluşturmadığı ise yine tartışılmaya müsait bir konudur. BKGEK'na oluşumundan günümüze kadar geçen sürede yapılan başvurular dikkate alındığında sözü edilen sözleşmeye imza koyan kamu görevlileri hakkında yapılan başvurulardaki artma eğilimi bu uygulamanın bir yükümlülük hissiyatı yaratma konusunda çok da başarılı olamadığının göstergelerinden biri olarak kabul edilebilir.

Etik sözleşmesi yanında sicil sistemine getirilen bir diğer düzenleme ise; personelin sicil ve performansının etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirilir hale gelmesidir. Bu bağlamda, söz konusu değerlendirmelerin nasıl bir mekanizma ve hangi kriterler çerçevesinde yapılacağına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Yine böyle bir değerlendirme ast-üst ilişkilerinde keyfi uygulamalara yol açabileceği gibi, sıkıntılı durumların ortaya çıkmasını da beraberinde getirebilecektir. Bu bağlamda, artan rekabet duygusu kamu çalışanlarını performanslarını arttırmak amacıyla etik dışı faaliyetlere yönelme noktasına itebilecek bir unsuru da içinde barındırmaktadır.

Eleştiri konusu yapılan bir diğer unsur ise; bazı kamu görevlilerine muafiyetlerin tanınarak denetim kapsamı dışında bırakılmalarıdır. Kanun'da Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversite üyeleri kapsam dışında tutulmuşlar ve kapsam dışında bırakılmalarının nedeni yeterince açık olarak ifade edilmemiştir. Özellikle Parlamento ve siyasi kanadın denetim kapsamı dışında bırakılması Kurulu bu organların baskı ve etkilerine açık hale getirmiştir. Bu uygulama neo-liberal ideolojinin benimsediği hantal devlet ve bencil kamu görevlileri savına uygun bir düzenleme olmakta, kamu yönetiminde yaşanan etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklarda siyasi kanadın rolü gözardı edilerek "kendi çıkarını ençoklama amacı güden bencil kamu görevlileri" üzerinde bir denetim mekanizması oluşturma amacına da hizmet etmektedir.

Kurulun bağlı olduğu Başbakanlık ve kapsadığı personel de dikkate alındığında, Kurul'un özerkliği tartışma konusu yapılan bir diğer unsurdur. Tümü, Yasada belirtilen özellikteki kişiler arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilen Kurul

üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememesi Kurul üyelerinin özerkliğini sağlıyor gibi görünse de, aslında TBMM yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev sürelerinin sonunda yeniden seçilebilmeleri kurumun özerkliğini zedeleyen bir durum (Saylam, 2007: 104) olarak değerlendirilmektedir. Üst düzey bürokrasinin denetlenememesinin en önemli nedenlerinden biri olarak sözü edilen bürokratların siyasi iktidar tarafından atanmış olmalarının görüldüğü düşünüldüğünde, bu durumu önlemek için oluşturulan bir kurum olan Etik Kurulu'nun yine siyasi iktidar tarafından atanması oldukça dikkat çekicidir. Buna ek olarak, Kurul'un Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olması, ihtiyaçlarının her yıl Başbakanlık bütçesine konulan ödenekten karşılanması, sekretarya hizmetlerinin Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi, Kurul'un kesinleşen kararlarının Başbakanlık makamına sunulması ve yönetmelik hükümlerinin Başbakan tarafından yürütülmesi gibi düzenlemeler de Kurulun özerkliği konusunun eleştirilmesine olanak tanımakta ve Kurul'un adeta Başbakanlığın bir birimi olarak oluşturulduğu izlenimini yaratmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006: 61-62).

Bir diğer eleştiri konusu da etik davranış ilkelerinin, kolaylıkla değişebilecek olan ve bütünüyle Kurulun insiyatifi ile hazırlanacak yönetmeliklere bırakılmış şekilde düzenlenmiş olması ve Yönetmelikte yer alan etik davranış ilkelerinin bazılarının yeterince belirgin ve tanımlanmış olmamalarıdır. Ayrıca, Etik Kurul'un alacağı kararların yargı kararı olmaması nedeniyle büyük bir yaptırımının bulunmaması ve Kurul'un herhangi bir etik dışı durum tespit ettiğinde bunu disiplin kurullarına, ilgili kurullara bildirmekle yetinmesi de eleştirilen önemli unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Midilli, 2004; TUSİAD, 2005: 4). Üyelerinin en

üst amir tarafından belirlendiği etik komisyonlar ile disiplin kurulları arasındaki ilişkinin net bir şekilde tanımlanmamış olması da bu bağlamda eleştiriye neden olmakta, uygulamada pek çok kurumda etik komisyonların adeta işlevsiz bir şekilde yer aldığı ve kurumda çalışan kamu görevlilerinin söz konusu komisyonun varlığından haberdar dahi olmadığı görülmektedir.

Kurul'a başvuru konusu da eleştirilere açık olan bir diğer husustur. Kurulun karar ve faaliyetlerinin incelendiği bölümde yer alan başvurulara ilişkin tablolar incelendiğinde, Kurula yapılan başvuruların büyük bir çoğunluğunun usul ve esasa uygun olmadığı gerekçesi ile incelemeye dahi alınmadığı açıkça görülmektedir. Buna ek olarak, başvuru sırasında konuya ilişkin yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmaması da bir diğer sıkıntılı husustur. Bu durumlar başvuruda bulunacaklar açısından oldukça meşakkatli bir süreci de beraberinde getirmekte ve büyük oranda da caydırıcı bir nitelik taşımaktadır. Zira, başvuru sahibinin etikle ilgili konularda bilgi ve belgeye ulaşmasının ve etik dışı uygulama ya da davranışı belgelerle desteklemesinin zorluğu ve hatta neredeyse imkansızlığı dikkate alındığında ilgili kişilerin başvuru yapmaktan vazgeçmeleri ve etik dışı davranış ya da işleme göz yumarak bu durumun sürmesi sonucunun ortaya çıkması da kuvvetle muhtemeldir. Buna ek olarak, başvuru konusunun yargı organlarına taşınmış olması Kurulun incelemesinin durmasını beraberinde getirmektedir. Bu durum olağan bir düzenleme olarak değerlendirilmektedir; ancak, yargı organlarınca karara bağlanarak olumlu bir netice ortaya çıkmış olsa da davaya konu olan davranışın hukuka uygun olsa da etik olup olmadığı noktası sıkıntı yaratmaktadır. (Arap ve Yılmaz: 2006: 60-61). Bu durum hukuk-etik ilişkisi açısından yaşanan ikilemi bir kez daha göz önüne sermektedir. Bu

noktada, BKGEK'na hukuk kurallarına uygun hareket etmek dışında herhangi bir alternatif tanınmamıştır.

Son bir eleştiri hususu da, Kurul'a verilen isim ile ilişkilidir. Etik Kurulu üst düzey bürokratların denetiminden sorumlu olduğu için, diğer kamu görevlileri eski denetleme mekanizması olan idari denetim aracılığı ile denetlenmektedir. Bu nedenle Kurul'a verilen "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" adlandırılması, tüm bürokrasiyi denetlediği izlenimi yaratması nedeniyle yerinde olmamaktadır (Arap ve Yılmaz, 2006: 65). Yine Kurula yapılan başvurular açısından bir değerlendirme yapıldığında Kurulun denetim kapsamında yer almayan kamu görevlilerine ilişkin başvuruların da oldukça fazla olduğu görülmektedir. Bu tarz başvurululuların yapılmasındaki en önemli neden ise Kurula verilen isimden kaynaklanmaktadır. Başvuru sahipleri bu isimden hareketle tüm kamu görevlilerini Kurulun kapsamında değerlendirmektedirler.

Sonuç olarak, genel bir değerlendirme yapıldığında, böyle bir Kurul oluşturularak kamuda etik davranışlara uygun hareket edilmesini sağlamak düşüncesinin hayata geçirilmesinin sağlandığını söylemek zordur. Yeni kamu yönetimi anlayışının bir ürünü olan BKGEK ve oluşturulan etik sistemi; Türkiye'nin idari mekanizması içerisinde var olan mevcut yapılanmaların da yerine getirebileceği bir görevin egemen ideolojinin taleplerine paralel şekilde yeni bir yapılanma oluşturularak gerçekleştirilmeye çalışılmasının bir örneğidir. Daha önce de vurgulandığı üzere, etik ilkeleri belirleme hususunda nispeten başarılı olan Kurul bu ilkelerin uygulanması ve içselleştirilmesi noktasındaki gözetim görevini tam anlamıyla yerine getirememektedir. Herhangi bir yaptırımı olmayan Kurul özellikle Anayasaya Mahkemesi tarafından tek yaptırımı olan kararları Resmi Gazetede

yayımlama hakkının iptal edilmesinin ardından adeta bir eğitim ve proje kurulu olarak hareket eder hale gelmiştir. Bu anlamda BKGEK işlevsel olmaktan ziyade simgesel bir organ niteliği taşımaktadır. Kurulun kamuoyunda bir etik farkındalık yarattığı ve "kamu etiği" kavramının bilinirliğini arttırdığı yadsınamasa da, özellikle siyasal organları devre dışı bırakarak, onların her türlü talep ve baskıları karşısında objektif karar verip veremeyeceği tartışmalı olan bir yapılanma arz etmesi Kurulun simgeselliğini ortaya çıkaran ve güvenilirliğini zedeleyen bir durumdur. Dolayısıyla, BKGEK ve oluşturulan etik sistemi özellikle yeni kamu yönetimi anlayışının ve bu anlayışa uygun hareket etmemizi isteyen ve bekleyen aktörlerin taleplerine uygun olarak ortaya çıkan ve kâğıt üzerinde kalarak uygulamaya etkin bir biçimde aktarılamayan bir düzenleme olmaktan öteye geçememektedir.

3.4.3. Kurul Üyeleri İle Yapılan Anket Bulguları

Çalışmanın bu kısmında, BKGEK üyeleri ile yapılan anket ve görüşmelerden elde edilen veriler değerlendirilmektedir. Bu bağlamda Kurul üyelerine yöneltilen sorular ışığında elde edilen bulgular aşağıda yer almaktadır. Bu değerlendirme içinde birbiriyle yakın ilişkili olan sorular birlikte analiz edilmektedir.

3.4.3.1. Etik Altyapıya ve Etik Dışı Faaliyetlerde Kamu Personelinin Rolüne İlişkin Görüşler:

Türkiye'de oluşturulan etik sisteminin en temel organı olan BKGEK üyelerinin bu sisteme ilişkin düşüncelerini öğrenmek amacıyla ülkedeki etik altyapı ve hukuki düzenlemelerin yeterliliğine ilişkin görüşlerinin incelendiği bu kısımda cevap veren kurul üyelerinin biri dışında tamamı BKGEK'nun oluşturulması ve etik

ilkelerin belirlenmesini çok önemli bir adım olarak görseler de Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesine yönelik yapılan düzenleme ve çalışmalar ile hukuki altyapıyı yeterli bulmadıklarını belirtmişlerdir. Genellikle eksikliğe yönelik yapılan vurgu 5176 sayılı Kanunun kapsamının yetersizliğine yönelik olmaktadır:

> *"Etik dışı faaliyetlerin önlenmesine yönelik yasal düzenleme 5176 sayılı Kanunla gelmiştir. Ancak yeterli değildir. Kapsam dışı bırakılan kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili önlemlerin alınması bu Kanunda mümkün değildir. Bu Kanunla çıkarılan Yönetmelik de Kanunun verdiği imkan nisbetinde yararlı olmaktadır" M.İ.A.*

> *"5176 sayılı Kanun dışında bırakılan kurum ve kuruluşlar için de bu konuda düzenlemeler yapılması gerekir" E.K.*

Kurulun kapsamının yetersizliğine ilişkin eleştirilere ek olarak kapsadığı personele ilişkin de eleştiride bulunan bir diğer Kurul üyesi aşağıdaki ifadeleri ile yapılan düzenlemeler ile hukuki altyapıyı yeterli görmediğini ve "genel müdür ve eşiti" seviyede yer alan kamu görevlilerini belirleme yetkisinin Kurula verilmesini doğru bulmadığını belirtmektedir:

> *"5176 sayıda genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlilerinin tespitinin Kurula bırakılması doğru olmamıştır. İlçe kaymakamlarının Kurulca genel müdür düzeyinde tutulmasını anlamak mümkün değildir. Yine aynı şekilde ilçe belediye başkanlarının kapsam içine alınması doğru değildir. Halkın oyu ile seçilen bir belediye başkanını genel müdür ile mukayese etmek mümkün değildir." T.Ü.*

Görüldüğü üzere, etik altyapı ve hukuki düzenlemeler konusunda Kurul üyeleri genel olarak 5176 sayılı Kanunu dikkate almakta ve bu kanun tarafından Kurula verilen denetleme yetkisinin kapsadığı personel üzerine odaklanmaktadırlar.

Bu anlamda etik dışı faaliyetlerde kamu personelinin rolünü nasıl değerlendirdikleri de önemli bir unsurdur. Kamu görevlilerini etik dışı faaliyetlerde bulunmaya eğilimli ve bu tip faaliyetlerin oluşması noktasında sorumlu olan unsurlardan biri olarak gören Kurul üyeleri, özellikle kamuda etik altyapının yetersiz olması ve etik kültürün tam manasıyla yerleştirilememesinin kamu görevlilerinin etik dışı davranışa meyletmeleri noktasında önem arz ettiğini belirtmişlerdir. Ancak, kamu görevlilerine ek olarak, vatandaşın, özel sektörün ve siyasilerin rolünün de göz ardı edilmemesi gerektiğini vurgulamaktadırlar:

> *"Yolsuzluğun üç sacayağından birisi kamu görevlileri diğeri siyasiler ve bir diğeri de özel sektördür. Bürokrasideki yozlaşma kamu hizmetlerinde yolsuzluk yapılmasına yol açmaktadır. Bu da kamu görevlilerinin bilinçli/bilinçsiz bir takım etik dışı davranışları ile ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla idari tedbirler (etik dışı davranışları önleyici) yanında etik eğitimlerine sıkça yer verilmelidir" İ.V.K.Ü, 1.*

> *"Türk kamu yönetimindeki etik dışı faaliyetlerde kamu personelinin rolünü tek başına incelemek doğru değildir. Etik dışı faaliyetler hem kamu personeli hem de ulusal ve yerel düzeyde seçilmişlerce birlikte yürütülmektedir. Türk kamu yöneticileri etik dışı davranışlar yapmaya eğilimli görünmektedirler. Buna neden önemli ölçüde yasaların karmaşıklığı, karar verme süreçlerindeki uzamalar, zaman zaman imzasından sorumlu tutularak yargılanmaları nedeniyle sorumluluk taşıyabilecek yazıların imzalanmasında tereddütlerdir" T.Ü.*

Özellikle üst düzey kamu görevlilerinin etik dışı faaliyetlerde bulunma eğilimlerinin daha yüksek olduğunun altı çizilmekte ve bu anlamda Kurulun üst düzey kamu görevlilerini denetleme yetkisine sahip olması kapsamın sınırlılığı konusuna yapılan vurgulara rağmen olumlu olarak değerlendirilmektedir. Çalışmanın yapıldığı dönemde Kurul başkanı olan Bilal Eryılmaz, 2011 yılında Güncel Mevzuat Dergisi'nde yer alan söyleşisinde de bu konuya değinmiş aşağıda yer alan ifadelerle konuya ilişkin düşüncesini dile getirmiştir:

"Kanunda inceleme alanı olarak bize bu alanın verilmiş olması (üst yönetim) aslında çok doğru bir yaklaşımdır. Çünkü bu alan iyi denetlenirse bunların altında yer alan birimler, kurumlar da daha iyi ve etiğe uygun olarak yönetilecektir. Ayrıca, Etik Kurulunun gücü, yapısı ve kaynakları belli. Çok geniş kapsamlı görevler vererek gücünü zayıflatmak yerine, gücünün belirli alanlarda stratejik olarak yoğunlaştırılmasının isabetli bir karar olduğunu düşünüyorum (Eryılmaz, 2011: 72).

Benzer şekilde, üst düzey kamu görevlilerinin etik dışı faaliyetler konusunda denetlenmesi gerektiğine vurgu yapan bir diğer Kurul üyesi de aşağıdaki ifadelerle bu görüşünü ifade etmektedir:

"Özellikle üst yönetim kademesinde görev yapan personel etik dışı davranışlar sergilediğinde bunun alt kademeyi etkilediğini düşünüyorum. Bu yüzden Kurulumuzun kapsamındaki personel belirlenirken Kanun gereği en az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu personeli kapsama alınmıştır. En az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında inceleme ve araştırma yetkisinin Kurula verilmesi önemlidir. Çünkü bazı araştırmalara göre; kamuda etik sorunların daha yoğun olarak üst yönetimde görüldüğü, alt kademenin kendilerini daha etik gördükleri yönünde bir algı bulunmaktadır. Elbette diğer kamu personeli de etik açıdan kendi idarelerinin yetkili disiplin kurullarının yetki alanında bulunmaktadır" İ.V.K.Ü, 2.

3.4.3.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na İlişkin Görüşler:

Kurul üyelerinin mensubu bulundukları yapılanmanın Türkiye'nin kamu yönetimi açısından nasıl bir önem arz ettiğine ilişkin değerlendirmelerinin ortak noktası kimi eksikliklerine rağmen BKGEK'nun son derece önemli bir organ olarak görülmesidir. Türk kamu yönetimindeki yolsuzluk ve yozlaşma vakalarının çokluğuna vurgu yapan üyeler, şeffaflık ve hesap verebilirlik temelinde kamu yönetiminin etkili ve verimli çalışabilmesi açısından BKGEK'nun varlığını son derece önemli görmektedirler. Aşağıda yer alan ifadeler, üyelerin Kurula atfettikleri önemi açık bir şekilde gözler önüne sermektedir:

"Etik Kurulun varlık nedeni, ülkedeki yozlaşmayı önlemek ve daha etik bir kamu yönetimini sağlamaktır. Yolsuzluk gelişmiş-güçlü bir yönetimi yavaş yavaş çürüten bir kemirgen gibidir. Daha doğrusu yolsuzluk hiçbir zaman sıfıra indirilemez. Ama azaltılamaz ise bir ülkenin gelişmesi mümkün olamayacaktır. Bu nedenle Türk kamu yönetiminin adil, şeffaf, hesapverebilir olması için Etik Kurulu olmazsa olmazdır" İ.V.K.Ü, 1.

"Türk kamu yönetiminde yolsuzluk vb. diğer usulsüzlüklerin sona ermesi için hesapverebilirlik ve şeffaflık gibi ilkelerin sağlanmasının hayati önemi bulunmaktadır. Kurulun verdiği etik eğitimleri ve kamu görevlileri hakkında yaptığı incelemeler sonucunda verdiği kararların bu ilkelerin kamuda yerleşmesine katkı sağlayacağını düşünüyorum" İ.V.K.Ü, 2.

Bu düşüncelere rağmen, Kurulun etkisi ve ciddiye alınması noktasında çok da fazla yol kat edemediğine yönelik görüşler de mevcuttur. Özellikle kamu personelinin büyük çoğunluğunun kapsam dışında tutulması ve bu durumdaki personel için disiplin kurullarının etik kurul gibi değerlendirmede bulunması düzenlemesine rağmen bu durumun uygulamaya çok da yansımaması noktasına vurgu yapan bir Kurul üyesi bunun en önemli nedeni olarak 657 sayılı DMK'nda hangi fiiller için hangi cezaların uygulanması gerektiğinin düzenlenmiş olması ve cezaların bu yasaya göre verilmekte olduğunu belirtmiş ve aşağıdaki ifadelerle eleştirisini dile getirmiştir:

"Etik Kurulu kararları belediye başkanları ve kamu nitelikli meslek kuruluşları yöneticilerince çok fazla ciddiye alınmamaktadır. Çünkü bunların ilerde terfileri yoktur. Ve zaten Kurul kararları çoğunlukla yayınlanmadan önce medyada yayınlanmaktadır. Genel müdür ve üstü görevliler ise genellikle kararları önemsemektedir. Ancak bunların yaptığı etik dışı eylemlerin bir kısmı bağlı bulundukları bakanların bilgisi altında olduğundan bazen kamu görevlisince ciddiye alınmamaktadır" T.Ü.

Dolayısıyla, Kurul kararlarının ne kadar etkili olduğu konusunun Kurul üyeleri tarafından da irdelenmekte olduğu yukarıdaki ifadelerden de anlaşılmaktadır.

Kurulun görev ve yetkilerine ilişkin değerlendirmede bir kısım Kurul üyesi Kanunla verilen görev ve yetkileri yeterli bulurken, bir kısmı ise bunların yetersiz olduğunu vurgulamaktadırlar. Yetersizlik vurgusunda bulunan Kurul üyelerinin daha ziyade kapsam ve hukuka uygunluk noktaları üzerinde durduğu görülmektedir:

> *"Üst yönetim için mevzuatla getirilen tedbirler kamunun diğer katmanlarında da sağlanmalı ve gerekli hukuksal yeniliklere gidilmelidir" M.İ.A.*

> *"Görevleri yeterli değildir. Çünkü 5176 sayılı Yasa'nın 1. Maddesinde 'bu kanunun amacı kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesapverebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere…' denmektedir. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 9. Maddesinin 1. Fıkrasında ise 'yasallık" etik ilke olarak anılmaktadır ki bu ciddi bir biçimde yasaya aykırıdır. Yasallık ilkesine aykırı davranışlar hem disiplin hem de ceza hukukunda yaptırımları olan hususlardır. Ayrıca Kurul bunu esas alırsa yerindeliğe kadar giden uygulamalara bulaşacaktır" T.Ü.*

Görev ve yetkileri yeterli ya da yetersiz olarak değerlendirseler de tüm Kurul üyelerinin üzerinde uzlaştıkları nokta yaptırım konusudur. Kurulun yaptırımını yetersiz bulan ya da yaptırım konusunun yeniden değerlendirilmesi gerektiğine vurgu yapan Kurul üyeleri, diğer ülkelerdeki benzer uygulamalardaki yaptırımların dikkate alınması gereğinin üzerinde durmuşlardır:

> *"Bence en büyük problem Kurul kararlarının yeterli bir yaptırımının bulunmamasıdır. Bu Kanun yurtdışı etik kurul/ofis örnekleri yeterince incelenmeden çıkarılmış bir kanundur. Birçok ileri demokrasilerde etik kurulları/ofislerine yeterince önem verilmekte, kurul kararlarının çok ciddi yaptırımları bulunmaktadır. Ancak ülkemizde böylesine önemli bir Kurul acele ile kurulmuş intibaından kurtulamamıştır" İ.V.K.Ü, 2.*

Buna ek olarak, Kurul üyelerinin büyük çoğunluğu da Anayasa Mahkemesi tarafından Kurulun tek yaptırımı olan kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması uygulamasının iptaline tepki göstermişlerdir. Aşağıda yer alan ifadeler konuya ilişkin düşüncelerini açıklayıcı bir nitelik taşımaktadır:

> *"Kurul kararlarının kamuoyuna duyurulması bir cezalandırma değil, böyle işlemler hakkında bilgilendirmek yoluyla etik bilinci yaratmak yol gösterici olma amacı gütmektedir. İptal kararı yerinde olmamıştır". E.K.*

> *"Etik dışı davranışların yaptırımı ayıplamadır. Kurulun tespit ettiği etik dışı davranışların Resmi Gazete'de yayınlanması bu amaca yönelikti. Bu uygulamanın bir diğer yararı kamu görevlilerine hangi davranışların etik dışı olduğu konusunda rehberlik etmesiydi. Bu nedenle Anayasa Mahkemesinin iptal kararının yerinde olmadığı kanaatindeyim" İ.V.K.Ü, 1.*

> *"… Etik kurulu vermiş olduğu kararlar ile etik dışı davranışların kamuya mal olmasını sağlayarak kamu görevlilerinin bu tür davranışlardan uzak durmasını sağlayarak kamuda etik kültürün yerleşmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktaydı. Etik çalışmaların ve bu arada incelemelerin temel fonksiyonu önleyiciliktir. Dolayısıyla Kurulun etik ihlal kararlarının Resmi Gazete'de yayınlanmasındaki amaç kamu görevlilerinin kamuoyuna teşhir edilmesi değil, etik dışı davranışların kamuoyu ile paylaşılması suretiyle yöneticilerin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde davranmalarının teşvik edilmesidir. Anayasa Mahkemesi bu kararıyla sayılan bu hususların gerçekleştirilmesine ciddi bir darbe indirmiştir" İ.V.K.Ü, 2.*

Kurul başkanı Bilal Eryılmaz (2011: 77-78) da Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararını; Kurulun yaptığı uygulamanın yalnızca bir "tespit" olduğunu vurgulayarak şeffaflığın önünde bir engel olarak gördüğünü belirtmiştir. Bu anlamda dünyanın genel eğilime göre şeffaflaşırken, etikte gizlilik gibi bir durumun bu karar ile ortaya çıktığını ifade etmiştir.

Bu genel görüşün aksi yönünde Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararı yerinde bulan bir diğer Kurul üyesinin ifadeleri ise aşağıda yer almaktadır:

"Anayasa Mahkemesi'nin verdiği Kurul kararlarının Resmi Gazete'de yayınlanmasına ilişkin kararı isabetli olmuştur. O tarihe kadar Kurul kararlarında olay uzun uzun bütün detayları ile anlatılmakta ve bu da hiç hoş olmamakta idi. Örneğin bir kamu görevlisinin bir hanımla buluşmasını ve bu yerde aşk yapmalarını detayları ile kararda anlatmak ve bunu Resmi Gazete'de yayınlamak hiç de yakışık almamakta idi. Bunun yerine kararların özet şeklinde yayınlanması daha iyi olurdu" T.Ü.

Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere Kurul kararlarında yer alan ifadelerin "tespit" noktasını aşacak bir boyuta ulaşmaya başlamış olması ve kişinin haysiyetini zedeleyecek bir nitelik taşımaya başlaması nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararı yerinde bir uygulama olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda, kişilerin haysiyet ve şereflerini ayaklar altına alan ve bunu tüm kamuoyuna açıklayan bir kararın kendisinin etik olup olmadığı noktasında bir sorgulama yapmak gerekmektedir.

Daha önce de vurgulandığı gibi, Kurulun oluşumundan itibaren pek çok eleştiriye de maruz kalması söz konusu olmuştur. Görüşme yapılan Kurul üyelerinin çoğunluğunun gerek akademik camiadan gerekse kamuoyundan Kurula yöneltilen eleştirilere ilişkin bilgi sahibi olduğu görülmektedir. Ancak genel olarak Kurulun iyi işlediği düşüncesinin cevaplayıcılar arasında yaygın olduğunu söylemek mümkündür:

"Kurul mükemmel olmamakla beraber iyi düşünülmüş bir yapıya sahip. Ancak başkan ve üyelerinin bizzat yönetecekleri etik kültürü yerleştirmeye yönelik faaliyetler daha da geliştirilebilir" E.K.

"Kurula yöntem ve işleyiş yönünden eleştiri bulunmamaktadır. Ancak kuruluşundan bugüne kadar kapsam dışında kalmak isteyen kuruluşların (Mühendis Mimar Odaları Birliği gibi) eleştirileri olabilmektedir" M.İ.A.

Buna rağmen eleştiriler içerisinde özellikle üyelerin de üzerinde durdukları nokta Kurulun özerkliği ve kapsamı konularıdır. Bazı Kurul üyeleri bu konulara yaptıkları vurguyu aşağıdaki ifadeler ile belirtmektedirler:

> *"Kurulun Başbakanlık bünyesinde bulunması, kendine ait müstakil bir bütçesi ve personel kadrosunun olmayışı, Kurulun idari ve mali anlamda tam olarak işlevsel olmasına engel bir durum olarak gözükmektedir. Kurulun kendisine ait bütçesi ve personel kadrosunun ve dolayısıyla tüzel kişiliğinin olmaması birçok kez eleştirilmiştir… Bu gibi düzenlemeler özerk olması gereken bu Kurulun özerkliğine gölge düşürücü konulardır" İ.V.K.Ü, 2.*

> *"Kurulun daha güçlü bir yapıya kavuşturulması bunun için de bağımsız bir bütçeye, kendi personeline ve daha geniş yetkilere sahip olması gerekmektedir" İ.V.K.Ü, 1.*

> *"5176 Sayılı kanun ile Cumhurbaşkanını, TBMM üyeleri ile Bakanlar Kurulu üyelerini, Türk Silahlı Kuvvetleri üyeleri ile yargı mensupları ile üniversitelerin Kurulun denetim kapsamı dışında bırakılması Kurulun işlevini tüm kamu görevlileri açısından tam anlamıyla yerine getirmesine engel teşkil edici bir konudur. İdare içinde yer aldığı halde askeriye ile üniversitelerin Kurulun kapsam alanı dışında tutulması da eleştiri konusu yapılmaktadır" İ.V.K.Ü, 2.*

Kapsam dışında bırakılan kuruluşlar için kamuoyunda "Bunlar daha mı etik davranıyor? Bunların etiğe ihtiyacı yok da bizim mi var türünden değerlendirmelerin ortaya çıktığını vurgulayan Bilal Eryılmaz (2011: 81) da, Kurulun kapsamının darlığına vurgu yaparak kamuda etiğin herkesle ilgili herkesi etkileyen bir değer olduğunun ve kurumların tümünün etik ilke ve değerlere, aynı standartlara sahip olması gerektiğini belirtmektedir.

Kurul üyelerinin bağımsızlıkları ve uygulamaya siyasal etki konusuna da değinen cevaplayıcılar, Kurul üyelerinin karar verirken siyasal etkiye maruz kalmadıklarını belirtmişlerdir:

> *"Kurulun oluşumu açısından emekli olmuş kişilerin seçilmesi ve üyelerin kendi istekleri dışında görevden alınamamaları bağımsızlıklarını sağlamaya yöneliktir. Daha şeffaf bir atama usulü nasıl olur tartışılabilir. Ancak Bakanlar Kurulunun veya TBMM'nin ataması uygulamada farklı algılamalar yol açmamaktadır. Pratikte Kurulun işleyişi bağımsızdır" İ.V.K.Ü, 1.*

Bu konuya ilişkin Kurul Başkanı Bilal Eryılmaz'ın ifadeleri de siyasal etkinin olmadığı, Kurulun karar verirken her hangi bir unsurdan etkilenmediğini vurgular niteliktedir:

> *"Başvurular bu hükümetin atadığı bürokratlarla ilgili olduğu için kamu bürokrasisinin bizden rahatsız olduğunu söyleyebilirim. Ancak hükümet yetkililerinin herhangi birisi tarafından bize bir telkinde bulunulmuş ya da baskı yapılmış değildir. Bu konuda vicdanımızın sesiyle işlerimizi, görevlerimizi yapıyoruz. Bundan dolayı da vicdanımıza rahat hesap verdiğimizi düşünüyoruz"(Eryılmaz, 2011: 80).*

3.4.3.3.Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu ile Etik Kurul İlişkisi Üzerine Görüşler:

Bilindiği gibi, yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda önemli rol oynadığı düşünülen bir diğer kurum "kamu denetçiliği (ombudsmanlık)" kurumudur. 2012 tarih ve 6328 sayı ile mevzuatımıza giren Kamu Denetçiliği Kanunu, kamu yönetiminde etik dışılığın ve yolsuzluğun önlenmesi açısından önemli bir role sahip olacağı düşünülen bir diğer denetim mekanizması olarak karşımıza çıkmıştır. Sözü edilen kurumun oluşumunda da BKGEK'nun oluşumuna etki eden

faktör ve unsurların etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak bu kurumun oluşumu konusunun, BKGEK'nun oluşumunun aksine ülkemizde uzun zamandır tartışılmakta olduğunu ve uygulanmasına yönelik çeşitli çabaların mevcut olduğunu söylemek mümkündür. Bu anlamda, 2012 yılında çıkarılan Kanun ile yönetsel mekanizmamıza dâhil olan Kamu Denetçiliği Kurumu; idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevli sayılmıştır. Kurum, BKGEK ile benzer şekilde oluşturulmuş, onunla birlikte kamu yönetiminde şeffaflık ve hesapverebilirliğin sağlanması noktasında hizmet verme amacı gütmektedir.

Sözü edilen Kurumun, BKGEK ile benzer amaçlar gütmesi hususu dikkate alındığında yönetsel mekanizmamız içinde her iki kurumun birlikte var olmasının uygulamaya nasıl yansıyacağı konusuna ilişkin Kurul üyelerinin verdiği cevaplar incelendiğinde, söz konusu Kurumun varlığının BKGEK'nun görev ve işlevleri üzerinde her hangi bir etkisi olacağını düşünmedikleri görülmektedir. Bu noktada Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurumsal anlamda, BKGEK'nun ise kamu görevlileri üzerinde bir denetim yerine getireceğinin altını çizen Kurul üyeleri, bu konuya ilişkin görüşlerini aşağıdaki ifadelerle dile getirmektedirler:

> *"Kamu Denetçiliği Kanunu'nun yürürlüğe girmesi büyük bir yeniliktir. Kurulumuzun görev, yetki ve işlevlerini de etkileyeceğini zannetmiyorum. Bağımsızlığı ve müeyyidesiz kuralları, siyasal ilişkisi tartışılabilir" M.İ.A.*

> *"Çok etkileneceğini sanmıyorum; çünkü bilindiği gibi Kurulumuz kamu görevlileri hakkında yapılan başvuruları incelemektedir. Kamu denetçisi ise kurumsal işleyişle ilgili anlaşmazlıklara bakacak. Kurulumuza yapılan*

başvurularda kurumlarla ilgili şikâyetler olursa galiba konu kamu denetçisine intikal ettirilir" İ.V.K.Ü, 2.

"Kurul kamu görevlileri ile ilgilenir. Bir bürokratın kişisel/bireysel olarak gerçekleştirdiği etik dışı davranışlar ile ilgilenir. Ombudsman ise, kamu kurumları ile vatandaş arasındaki ilişkide vatandaşın zarar görmemesini, kamu hizmetinin daha etkin ve adil olmasını sağlamaya hizmet eder. Yapılan işler paraleldir ancak aynı değildir. Bu nedenle iki kurum arasında işbirliği yapılması gereklidir" İ.V.K.Ü, 1.

Görüldüğü üzere, Kurul üyeleri Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hayata geçirilmesi ile BKGEK'nun görev ve işleyişine ilişkin her hangi bir değişimin ortaya çıkmayacağını düşünmektedirler. Yine üyeler her iki oluşumun amaç ve görevlerinde paralellik olduğunu da kabul etmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun düzenleyici Kanununun yeni yürürlüğe girdiği ve faaliyete geçme aşamasında olduğu düşünüldüğünde Türk kamu yönetiminde bu iki oluşumun ayrı ayrı varlığının uygulamaya nasıl yansıyacağı konusuna ilişkin yorum yapmak için oldukça erken bir dönemdir.

3.4.3.4. Kurulun Türk Kamu Yönetimine Katkısına ve Daha Etkin Çalışabilmesine İlişkin Görüşler:

Kurul üyelerinin BKGEK'nu oluşumundan günümüze kadar geçen sürede Türk kamu yönetimine katkısına ilişkin görüşleri değerlendirildiğinde BKGEK'nun varlığının son derece önemli ve faydalı olduğunu düşündükleri görülmektedir. Zira Kurulun "etik" kavramının yaygınlaşmasına ve kamuoyunda önemli hale gelmesinde son derece etkili olduğunu belirten üyeler, bu Kurulu Türk kamu yönetimi açısından önemli bir kazanım olarak değerlendirmektedir.

"Kamu Görevlileri Etik Kurulu nispeten yeni bir kuruluş olmakla birlikte vatandaşlarca müracaat edilecek bir merci yaratılması bakımından faydalı olmuştur" E.K.

"Kurul, Türk kamu yönetiminde etik farkındalık yaratılması hususunda önemli bir vazife yerine getirmiştir. Özellikle yolsuzluğu önleme projeleri ile üst düzey kamu görevlilerinin dikkatleri etik davranışlara çekilmiştir" İ.V.K.Ü,1.

Buna ek olarak, Kurul tarafından verilen kararların da kamuoyunda usulsüz durumların hesabının sorulmakta olduğuna dair bir algı yarattığı, kamu görevlileri açısından buna ilişkin bir denetim mekanizması olduğunun bilinmesinin olumlu bir gelişme olduğu belirtilmiştir:

"Kurul verdiği kararlar ve bu kararların medyaya yansıması sonucunda kamuoyunda bazı usulsüz şeylerin hesabını soran bir kurulun bulunduğu yönünde iyi niyetli bir beklenti oluşturmuştur. Bu bile başlı başına önemli bir şeydir. Kurulun daha fazla bilinmesi ve etkisini arttırmaya başlamasıyla daha fazla farkındalık oluşmaya başladığını gözlemliyorum. Hatta bazı üst düzey bürokratların bundan rahatsızlık duyarak Kurul kararlarının Resmi Gazete'de yayınlanmasını sağlayan kanun maddesini Anayasa Mahkemesi'ne götürerek iptal ettirdiği konuşulmuştu o dönemde. Medyayı takip ettiyseniz o günlerde 'Etik kurul bürokratların korkulu rüyası oldu' başlıklı birçok haberin yer aldığını görmüşsünüzdür. Kurulun varlığı bazı kamu görevlilerini adım atarken daha dikkatli adım atmaya sevk ediyorsa/ederse Türk kamu yönetimi için bu bile önemli bir kazanım olacaktır" İ.V.K.Ü, 2.

Türkiye'nin kamu yönetimi açısından Kurulun varlığını son derece olumlu bir gelişme olarak gören Kurul üyeleri, bu Kurulun daha etkili çalışabilmesi noktasında çeşitli önerilerde de bulunmuşlardır. Bu bağlamda tüm üyelerin ortak bir şekilde vurgu yaptıkları konu Kanun değişikliği konusudur. Yeni bir Kanun ya da eğer bu mümkün olmuyorsa 5176 sayılı Kanunda yapılacak çeşitli düzenlemeler ile başta

Kurulun kapsamı ve bağımsızlığı açısından çeşitli revizelerin yapılması gerekli görülmektedir. Dolayısıyla tüm önerilerin birleştiği nokta mevzuat değişikliğidir:

> *"Kurulumuzun daha etkin çalışabilmesi için 5176 sayılı Yasada en azından değişiklik yapılması; bütçe, personel ve uygulamada bağımsızlıkla ilgili kurallar getirilmelidir. Kamuoyu bunu beklemektedir" M.İ.A.*

Ancak, sözü edilen mevzuat değişikliğinin çok da mümkün gözükmediğine ilişkin düşünceleri olan Kurul üyelerinin de varlığı söz konusudur. Aşağıdaki ifadeler bu düşünceyi açıklayıcı niteliktedir:

> *"Kurula yöneltilen haklı eleştirilerin giderilmesini sağlayacak bir mevzuat değişikliğine ihtiyaç bulunmaktadır. Örneğin Kurulun bağımsız bir yapıya kavuşturulması, kendi tüzel kişiliği ve bütçesinin olması, kendi personelini alabilmesi ve yetiştirebilmesi vs. Ancak edindiğim izlenim ve bilgiler, bürokratik mekanizmaların buna sıcak bakmadığı yönündedir. Hatta Kurulun bazı bürokratlar hakkında etik dışı davrandıklarına ilişkin tespit niteliğindeki kararların basına yansımasının ardından Kurulun varlığından rahatsız olan çok ciddi bir bürokrasi oluşmuştur. Yani neredeyse ellerinden gelse Kurulun elinde bulunan bu imkânları ve yetkiyi tamamen almak isteyeceklerdir. Sonuç olarak Kurulumuz Türk idari yapısında çok yeni bir kuruldur, elindeki kısıtlı imkanlarla (bütçe, personel vs.) bazı önemli işler yapmışlardır" İ.V.K.Ü, 2.*

Mevzuat değişikliği önerilerine ek olarak; etiğe aykırı hareketlerin disiplin suçu içine alınması, Kurulun yetki alanındaki kamu görevlileri için disiplin cezalarını uygulayabilen bir Kurul haline dönüştürülmesi, oluşumunda üst kurullar modelinin uygulanması gibi Kurulun yaptırım ve gücünü arttırmaya yönelik önerilerin yanında etik kültürün yaygınlaşması konusunda Kurulun çalışmalarının geliştirilmesi, eğitim faaliyetlerine görevlendirilen uzmanlar yanında Kurul üyelerinin de bizzat katılması gibi öneriler de üyelerin BKGEK'nun daha etkin çalışması noktasında üzerinde durdukları hususlardır.

3.4.4. Kamu Görevlileri ile Yapılan Anket Bulguları

BKGEK üyeleri ile yapılan görüşmelerin yanında, Kurulun denetim ve etki alanı içerisinden yer alarak, davranışları üzerinde düzenleme yapılmak istenen kamu görevlileri ile de yine açık uçlu sorulardan oluşan bir anket çalışması yapılmıştır. Bu anlamda kamu görevlilerinin genel olarak etik kavramı ile BKGEK ve bu Kurul ile hayata geçen düzenlemelere ilişkin genel algıları ölçülmeye çalışılmıştır. İzleyen kısımda bu anket çalışmasından elde edilen bulgular ayrıntılı olarak verilmektedir.

3.4.4.1. Kamu Etiği Kavramı ile Etik Altyapıya ve Etik Dışı Faaliyetlerde Kamu Personelinin Rolüne İlişkin Görüşler:

Etik konusunun kamu yönetimi alanından son yıllarda popüler olduğu ve Türkiye'nin kamu yönetimi açısından son 10 yıllık dönemde gündemde yer aldığı düşünüldüğünde, etik ilke ve düzenlemeler ile davranışları kontrol altına alınmaya çalışılan kamu görevlilerinin bu kavramdan ne anladıkları, onu nasıl anlamlandırdıkları önemli olmaktadır. Bu anlamda cevaplayıcıların kamu etiği dendiğinde ne algıladıklarına ilişkin birleştikleri ortak unsurların bulunduğu görülmektedir. Ancak, verilen cevapların bir kısmında internet ortamından ya da kitaplardan kamu etiğine ilişkin genel tanımlamaların ya da vurgu noktalarının aynen alınarak yazıldığı dikkate alındığında bazı kamu görevlilerinin iddia ettiklerinin aksine etik konusunda çok da fazla bilgi sahibi olmadıklarını söylemek mümkün olmaktadır.

Cevaplayıcıların kamu etiğine ilişkin birleştikleri ortak unsurlar değerlendirildiğinde, menfaat ve çıkar sağlamadan, doğru, dürüst ve olumlu davranışlarda bulunarak yasalara uygun hareket etmek, genel olarak tüm kamu

görevlilerinin etik kavramını tanımlamada kullandıkları temel vurgu noktaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Devleti daha ahlaklı kılmaya yönelik bir çaba olarak değerlendirilen kamu etiği temelde eşitliği, adaleti ve kamu menfaatini koruma ve kollama amacını öne çıkaran bir kavram olarak tanımlanmıştır:

> *"Kamu etiği: Kamuda çalışan tüm personelin yaptığı işin özelliğine göre kanun ve yönetmeliklerde yazılı olan mevzuata uygun olarak tüm vatandaşlara eşit muamele etmesi, işi gereği çıkar sağlamak amacı ile hal ve hareketlerden kaçınmasıdır" İ.V.C, 6.*

> *"Kamu yönetimi etiği benim için kanunların kişilere göre sübjektif kriterlerle değil; gereği gibi herkese eşit ve objektif kriterler ile uygulanmasıdır. Kişilerin bulunduğu makam ve mevkileri kendilerinin ve tanıdıklarının menfaati için kullanmamalarıdır". H.B.Ö.*

Kamu etiğini yalnızca kamu personeli açısından değil de siyasi kanadı da katarak değerlendirmek gereğini vurgulayan bir diğer kamu personelinin ifadeleri ise aşağıdaki gibidir:

> *"Kamu yönetimi etiği, iki farklı boyutta tanımlanabilir. Bunlardan ilki kamu personelinin fonksiyonlarını yerine getirmesi, diğeri ise bütün olarak siyasi erkin kamu yönetimini kullanması seviyesidir. Kamu personelinin fonksiyonlarını yerine getirilmesi sürecindeki etik kavramı, kamu personelinin bulunduğu görevi icra ederken görevini bir mikro alan olarak kullanışında bireysel çıkarı ve/veya bağlı olduğu cemiyet, cemaat, siyasi, etnik grup gibi alanların çıkarlarını bütüncül olarak kamunun çıkarlarının önünde algılamaması ve kamunun toplam çıkarının zarar göreceği herhangi bir eylemde bulunmamasıdır. Bütün olarak siyasi erkin kamu yönetimini kullanması sürecindeki etik kavramı, yürütme erkini elde etmiş olan siyasi grubun kamu yönetimi sürecini halkın toplam çıkarını yükseltecek eylemlerin dışında herhangi bir eylemi seçmemesi olarak tanımlanabilir" F.Y.G.*

Bu görüşlere ek olarak, kavramı negatif anlamda değerlendirerek kamu yönetiminde yaşanan olumsuz ve hukuksuz davranışları algıladıklarını belirten kamu

görevlileri de mevcuttur. Bu unsurlara vurgu yapan kamu görevlilerinin kamu etiği dendiğinde kamu yönetiminde var olan hastalıklı ve hukuka aykırı davranışları anladıklarını, etik kavramını da anlamsız olarak değerlendirdikleri görülmektedir:

> *"Herkesin kendine göre yorumladığı, hiçbir standardı olmayan dolayısıyla içi boş bir kavram olarak her gün çiğnediğimiz bir çiklet kamu etiği…"H.E.*

Kamu görevlileri, etik dışı faaliyetler dendiğinde de yine kamuoyunda en fazla bilinen rüşvet, zimmete para geçirme, adam kayırma, kendi çıkarı için kamu kaynaklarını kullanma gibi unsurlara vurgu yapmaktadırlar. Buna ek olarak, göreve alınma ve yükselmede liyakata önem verilmemesi, sahip olunan yetkilerin şiddet, taciz, hakaret, siyasi ve ideolojik dayatmalar aracına dönüşmesi ile gerçekleşen baskılar, hediye ve para karşılığı iş yapma, görevi kötüye kullanma, iş zamanını kendi işleri için kullanma ve kamu kaynaklarını israf etme gibi unsurlar etik dışı faaliyetler olarak tanımlanmaktadır.

> *"Etik dışı faaliyetler dendiğinde ve yolsuzluk dendiğinde ilk aklıma gelenler: ayrımcılık (gerek kurum/kuruluş bazında gerekse kişiler bazında), kişisel menfaatler için hukukun askıya alınması, hukukun kişisel menfaatleri besleyecek şekilde kullanılması, her türlü şiddet, taciz, hakaret, mobbing vs., siyasi ve ideolojik dayatmalar, sahip olunan yetkileri bir tür iktidar aracına dönüştürmek" A.E.Ç.*

> *"Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kendilerine veyahut yakınlarına özel menfaat temin etmek amacıyla kullanmasını ifade eder. Rüşvet, zimmet, irtikap, görevi kötüye kullanma, mobbing, ayrımcılık ve kayırmacılık ilk akla gelen etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk eylemleridir" İ.V.C, 10.*

Kamu görevlileri; etik dışı faaliyetlerin artık kamuda kökleşmiş faaliyetler olduğuna da vurgu yapmaktadırlar. Bir kısım cevaplayıcılar yaptıkları işle alakalı

olarak çok sayıda etik dışı faaliyete şahit olduklarını da ifade etmekte ve artık bu yolun kamuda işleri halletme yolu olarak görüldüğünü vurgulamaktadırlar:

> *"Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler maalesef kemikleşmiş bir şekilde devam etmektedir. Bu bir tür iş bitirme şekli haline gelmiştir" B.*

Kamu yönetimi etiği ve etik dışı faaliyetlere ilişkin görüşlerinin devamında kamu görevlilerinden Türk kamu yönetimindeki etik dışı faaliyetlerin önlenmesine yönelik yapılan düzenleme ve çalışmalar ile hukuki altyapıyı yeterli görüp görmediklerine ilişkin düşüncelerini ifade etmeleri istenmiştir. Bu ifadelere ilişkin bir değerlendirme yapıldığında katılımcıların çoğunluğunun (22 katılımcı) etik altyapı ve hukuki düzenlemeleri yeterli görmediklerini ifade ettikleri görülmektedir. 12 katılımcı sözü edilen unsurları yeterli bulduklarını ifade ederken eksiklikleri olduğunu da vurgulamışlardır. 5 katılımcı ise son dönemde konuya ilişkin adımların atıldığını düşündüklerinde bu konuda kararsız olduklarını ya da tam manasıyla bilgi sahibi olmadıklarını belirtmişlerdir.

Ülkemizde konuya ilişkin olan düzenlemelerin yetersiz olduğu görüşünü savunan kamu görevlilerinin ortak vurgu noktaları hukuki anlamda var olan boşlukların etik dışı faaliyetlerin gerçekleşmesini kolaylaştırdığıdır. Gücü elinde bulunduranların her şeye rağmen etik dışı davranmanın bir yolunu bulacaklarını düşünen kamu görevlileri hem vatandaşların hem de kamu görevlilerinin etik konusunda eğitilmeleri gerektiğini vurgulamaktadırlar. Ayrıca etik dışı davranışta bulunanlara ilişkin yeterli yaptırımın olmayışı da eleştirilen noktalardan bir diğerini oluşturmakta ve siyasilerin bürokratik yapı ve hukuki yargılamalar üzerindeki etkilerinin ortadan kaldırılması gerektiği vurgulanmaktadır.

"Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesine yönelik yapılan düzenleme ve çalışmalar yeterli değildir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur ancak daha etkili yaptırım mekanizmaları kurulmalıdır. Ayrıca kamuda çalışan personelin olumlu davranışlarının da ödüllendirilerek örnek teşkil etmesi sağlanabilir" B.K.

"Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesine yönelik yalnızca formalitede bir düzenleme olduğunu düşünüyorum. Etik komisyonların oluşturulması ile etik dışı faaliyetlerin önlenebileceğine inanmıyorum. Yapılan ya da yapılacak olan düzenlemelerin alt yapısının buna çok da uygun olmadığı kanaatindeyim. Bu düzenlemelerin fiiliyata geçirilmesini teminen sağlam bir zemine oturtulması anlamında kişiler ve kurumlar üzerinde ulusal ve uluslararası platformda uygulama şekilleri konusunda detaylı bir çalışmanın yapılması gereğine inanıyorum" İ.V.C, 17.

"Hukuki altyapı yeterli değildir. Uygulanmalıdır. Ceza Kanununda daha ağır müeyyideler konulabilir. Bu konuda kamu personeline etik eğitimi verilebilir. Gerekli görülmesi halinde her türlü araç kullanılarak hem kamu görevlilerine hem de vatandaşa bu konuda mesaj verilmeli" D.

"Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde 'etik içi' faaliyetler bile gerçek değildir, göstermeliktir, aldatmacadan ibarettir. Kitabına uydurma meselesi. Onun için ülkemizde ciddi (samimi) bir çalışma olduğuna inanmıyorum. Buna ne altyapı ne de üst yapı uygun ve yeterli değildir. İ.V.C, 25.

Kamu görevlilerine etik konusunda eğitim verilmesi gereği en çok vurgulanan unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak böyle bir eğitimin göreve başladıktan sonra verilmesinin tek başına yeterli olmayacağı da kamu görevlileri tarafından belirtilmektedir. Aşağıdaki ifade bu görüşü açıkça ortaya çıkaran ifadelerden biridir:

"Bütün kamu görevlilerinin bu konuda bilgilendirilmesinin sağlanması gerekmektedir. Birde "ağaç yaşken eğilir" mantığı çerçevesinde çocuklarımızın ilköğretimde toplumsal yaşamda insanlar arasındaki ilişkilerin temelini teşkil eden değerleri ve kuralları öğrenmelerinin ve uygulamalarının sağlanması gerekmektedir. Toplumsal yaşamdaki kurallara uyan birisi kamu yaşamında da kurallara uyarak yaşayacaktır" N.Ü.K

Etiğe ilişkin hukuki düzenlemeleri ve oluşturulan sistemi yeterli olarak değerlendiren kamu görevlileri bile, oluşturulan yapının eksiklikleri olduğuna dikkat çekmektedirler. Yeterli düzenlemelerin yapıldığını ve yapılmakta olduğunu düşünen kamu görevlileri asıl sorunun uygulamada ortaya çıktığını belirtmektedirler. Sözü edilen düzenlemelerin kamu görevlileri açısından yeterli oranda bilinmediğini vurgulayan cevaplayıcılar bazı kurum ve kuruluşların etik denetim kapsamı dışında bırakılması, kamu görevlileri arasında yeterli düzeyde farkındalık ve bilincin oluşmaması, sadece bir şekilde bu konu ile ilgili olmak durumunda kalan kamu görevlilerinin söz konusu düzenlemelere ilişkin bilgi sahibi olmaları noktasında sıkıntıların var olduğunu vurgulamaktadırlar.

> *"Hukuki altyapı yeterlidir. Kamuda etik kurullar kurulmuş, BİMER gibi mekanizmalar kurulmuş, bunun yanında Bilgi Edinme Kanunu gibi düzenlemelere gidilmiştir. Ancak uygulamanın bilgilendirilmesi, kamunun hesapverebilirlik kültürünün gelişmesi ise yetersiz gözükmektedir" İ.V.C, 18.*

> *"Yeterli düzenleme ve hukuki altyapı vardır. Ancak düzenlemeler ve yasaların uygulanmasında her yönetim birimi çalışanlarının eğitilmesi ve kontrolünde eksiklikler olduğu kanaatindeyim" S.Y.*

Genel olarak kamuda etik dışı faaliyetleri önlemeye yönelik yapılan hukuki düzenlemeler ile etik altyapıyı yetersiz bulan kamu görevlileri, etik dışı faaliyetlerin ve yolsuzlukların ortaya çıkmasında bürokrasinin ve kamu personelinin bilinçli ya da bilinçsiz şekilde aktif rol oynadığını düşünmektedirler. Toplumdaki değerlerin aşınması yönündeki eğilimin yine aynı toplumun bir parçası olan kamu personelini de yakından etkilediğini vurgulayan kamu görevlileri, bürokratik unsurların, sosyo-ekonomik koşulların, amir-memur ilişkilerinin, siyasi baskıların, kişisel ahlaki

bozuklukların ve genel anlamda mevzuat konusunda bilgisizliğin etik dışı davranmaya yol açtığını vurgulamaktadırlar.

> *"Bürokrasi zaman ve para kaybıyla neredeyse aynı anlama gelmekte. Bürokrasi önce kanun ve yönetmeliklerle başlamakta yönetim ve yöneticilerle devam etmektedir ve aşağı tabaka personel de bu işin uygulayıcısıdır. Bir kısım kamu görevlisi de bu yasa ve genelgeleri kendi amaç ve çıkarı için uygulamakta tabiî ki de bunu yaparken kendince haklı nedenler bulmaktadır. Yeterli ahlaki anlayış ve denetim noksanlıkları da bu duruma fayda sağlamaktadır" İ.V.C, 19.*

> *Bulunduğu makam ve mevki yolsuzluk ve etik dışı faaliyete müsait olan ve kişiliği bu durumu kaldırabilenlerin bunu yaptığını düşünüyorum. Özellikle kamu sektöründe bunların tespiti özel sektöre göre daha zor olduğu için etik dışı davranış ve yolsuzluğun kamu sektörü-bürokraside daha yaygın olduğu kanısındayım" H.B.Ö.*

Kamu görevlilerinin etik dışı faaliyetlere meyletmelerinde siyasi kanadın ve özel sektör ile olan ilişkilerin de etkisi olduğunu vurgulayanlar da bulunmaktadır. Aşağıda yer alan ifadeler bu düşünceyi açıklar nitelik taşımaktadır:

> *"Tüm etik dışı süreçlerin uygulayıcısı bürokratlardır, bununla birlikte yürütme erkini elde etmiş olan siyasi erkin konuya dair desteği ya da boşvermişliği etik dışı faaliyetlerin temel kaynağıdır. Yürütmenin konuya dair tedbir alması, gerekli yasama hamlelerine başlaması dahi etik dışı faaliyetlerin büyük ölçüde önlenmesini beraberinde getirecektir. Bununla birlikte devlet-özel birlikte iş yapma pratiklerinin her biri etik dışı faaliyetlere gebedir, sermaye kamunun önüne çıkardığı engelleri aşmak için farklı yolları deneyebilecektir. Bürokrasinin önemli parçaları olan teknik olmayan memurların göreli ücretleri etik dışı faaliyetler için çok önemli bir faktördür. Göreli ücretleri düşük olan memurların mali noktalarda bulunması bir risk alanının ortaya çıkması anlamına gelmektedir. F.Y.G.*

> *"Ülke şartlarında afaki bir öneri gibi dursa da her şeyden önce bürokrasinin ve kamu personellerinin iş ve işlemlerinde siyasetten azade kalması, siyasi baskılardan arındıracak koşullara (sürgün korkusu, soruşturma, tenzil-i rütbe vb.) kavuşturulması şarttır. Sağlam bir denetim mekanizması, hacmen büyümüş ve çalışma alanı güçlendirilmiş Sayıştay gibi kurumlar, politik alandan bağımsızlaşan bürokrasi ile var olan*

yolsuzluklarda öyle ya da böyle pay sahibi olan bürokrasi ve kamu personelinin payı yok olmuş olacaktır. Tabi ülkede ücret adaletinin sağlanması, toplumsal alanda insanca yaşamı sağlayacak gelir düzeyine erişilmesinin olan rolü azaltmasındaki rolünün unutulmaması gereklidir" E.A.

Yukarıda yer alan ifadeler içinde de vurgulandığı gibi, ücret ve olanakların sınırlılığı konusu birçok kamu görevlisi tarafından kamu görevlilerini etik dışı davranmaya meylettiren bir diğer unsur olarak değerlendirilmektedir. Çalışma ve emeklerinin karşılığını maddi ve manevi anlamda alamadığını düşünen kamu görevlilerinin etik dışı davranmaya meyledebildikleri belirtilmektedir:

"Türkiye'deki kamu personeli yeterli maddi olanaklara sahip değildir. Bu nedenle kendine olan saygısını yitirmekte, bulunduğu konumu yeteri kadar değerlendirememektedir. Kamu personeline verilen yetkiler ve görevler oranlı bir şekilde maddi karşılığını bulmak zorundadır" S.Y.

"Kamu personelinin yaptığı işe göre maaş derecelendirmesi yapılmalıdır. Yapılmadığı taktirde kamu personelinden bir kısmı elinde bulunan yetkiyi kötüye kullanacaktır" İ.V.C, 6.

"Kamu görevlileri ve politikacılarda hukukun üstünlüğü anlayışının eksikliği ahlaki değerlerde aşınma, makam düşkünlüğü, 'bu maaşa bu kadar anlayışı' söz konusu olduğundan bu anlayışların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Sistemde bunlara neden olan kural ve uygulamaları ortadan kaldırmak gereklidir" B.K.

Etik dışı faaliyetlerde kamu personelinin rolü olmasına etki eden bir diğer unsur olarak da amir-memur ilişkileri ile diğer personelin davranışlarının örnek alınması gösterilmiştir. Amirleri tarafından etik dışı davranmaya zorlanma ve atama ve yükselmelerde etik dışı uygulamalara maruz bırakılma gibi unsurların varlığının kamu görevlilerinin zorunlu şekilde etik dışı davranmak mecburiyetinde bırakılmaları sonucunu doğurduğu belirtilmektedir. Ayrıca aynı etik dışı davranışta

bulunan diğer personellerin bu davranışlarının örnek teşkil etmesi de bir diğer etkili unsur olarak vurgulanmaktadır.

> *"Kamu personelinin kanunlarda belirtilmeyen usulsüz davranışları yapmaya zorlanması söz konusu olabiliyor. Bazen bir yönetici arkadaşın yapmış olduğu yanlış bir davranış oluyor. Bu yaptığının yanlış olduğunu söylüyorum. Bunu neden yapıyorsun denildiğinde işte falanca falancanın da bunu yaptığını belirterek kendi davranışının meşru ve etik olduğunu vurguluyor. Şunu belirtmek isterim ki örnek pozisyonlarda olan, tavır ve davranışları başkaları tarafından emsal alınan kişiler bu davranışlarında daha hassas davranmalıdırlar" İ.V.C, 15.*

> *"Etik dışı faaliyetlerde personelin rolü yoktur. Personele talimat verip yöneticilik baskısı yapan amirin rolü vardır. Memur aciz ve çekingen olduğu için korkar" İ.V.C, 16.*

Genel olarak etik dışı faaliyet ve yolsuzluklarda kamu personeli ve bürokrasinin bir şekilde rolünün olduğunu düşünen kamu görevlileri, bu durumun ortadan kaldırılması hususunda eğitimin önemli bir rol oynayacağını vurgulamaktadırlar. Sadece mesleki anlamda değil kişilik anlamında da ahlaklı olma yolunda eğitilen kimselerin hem kamusal hem de özel alanlarında etik davranacaklarını belirten cevaplayıcılar, özellikle siyasiler ve üst düzey kamu görevlilerinden gelen baskıların ortadan kalkması, ücret konusunda yapılacak düzenlemenin gerekliliği ve vatandaşın da bu konuda duyarlı davranması ile birlikte sözü edilen faaliyetlerde kamu görevlilerinin rolünün ciddi oranda azalacağını belirtmektedirler.

3.4.4.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Oluşturulan Etik Sistemine İlişkin Görüşler:

Kamu görevlilerinin Türkiye'de oluşturulan etik sisteminin temel ve uygulayıcı Kurumu olan BKGEK'na ilişkin bilgi düzeyleri ile genel düşüncelerini ölçme amacı taşıyan sorulara verdikleri cevapların değerlendirildiği bu kısımda öncelikle cevaplayıcıların BKGEK'nun kapsamı ile görev, yetki ve yaptırımına ilişkin düşünceleri incelenmektedir. Bu çerçevede kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunun (27 kamu görevlisi) BKGEK'nun kapsamı ile görev, yetki ve yaptırımı konusunda bilgi sahibi oldukları görülmektedir. Ancak bu görüşü belirten kamu görevlileri büyük oranda kapsamın yeterli olmadığını ve Kurulun sadece karar almakla yetinmesi ve yaptırım gücünün olmayışını eleştirilmektedirler. Hatta Kurulun hem kapsamı hem de görev ve yetkileri ile olmayan yaptırımı dikkate alındığında simgesel bir nitelik arz ettiği de vurgulanmaktadır.

> *"Kapsam dışı tutulan asıl halkın vekilleri konumundaki TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyelerinin bu uygulamanın dışında tutulması bana mantıken ters gelmektedir. Herkesten önce örnek teşkil etmesi bakımından asıl uygulayıcıların onlar olması gerekir… Yaptırımlar ise olaya ve duruma göre değerlendirilmelidir" İ.V.C, 17.*

> *"Yetki yeterli değil, hiçbir müeyyidesi yok sadece teşhirden ibarettir" D.*

> *"Kurulun görevinin diğer denetim mekanizmalarını tamamlayıcı bir nitelikte olduğu göze çarpmakta ve bir derecede simgesel olarak kalmaktadır" T.G.*

Kurulun kapsam, görev ve yetkileri konusunda bilgi sahibi olan kamu görevlilerinin yarısı, Kurulun yürüttüğü çalışmalar, eğitimler ve yaptığı

soruşturmaları hiçbir şekilde takip etmediklerini bunlara ilişkin herhangi bir bilgiye sahip olmadıklarını belirtmiştirler:

> *"Etik Kurulun çalışmalarını takip etmiyorum, ama kayda değer bir çalışması olmuş olsa idi herhalde duymuş olurdum" İ.V.C, 25.*

> *"Takip etmiyorum. İşleyişi bildiğim için Etik Kurulun sitesinde yayınlanan ihlal edilen ilkelerin genellikle rüşvet ya da başka değişle kamu kaynaklarını kendi yararına kullanmak olduğunu bakmasam da biliyorum" İ.V.C, 17.*

Cevaplayıcıların diğer yarısı da kısmen, tesadüfî olarak veya kendilerini ilgilendiren ya da medyada ses duyuran bir olay olduğunda sözü edilen unsurları takip etmeye çalıştıklarını vurgulamaktadırlar. Bunu da özellikle internet ve medyada yer alan haberler yoluyla gerçekleştirdiklerini belirtmektedirler.

> *"İhtiyacım olduğunda internetten etik konusunda beni ilgilendiren hususu bulmaya çalışıyorum" İ.V.C., 16*

> *"Fazla takip etmiyorum. Sadece gazetede, internetten konuya ilişkin bazı makaleleri okuyorum. Televizyonda bazı programları izliyorum" İ.V.C, 3.*

> *"Zaman zaman takip ediyorum. Bu takiplerimi basın yolu ile veya gerek gördüğümde ilgili kuruluşun internet sitesinden yaparım" İ.V.C, 6.*

Kurulun soruşturmaları sonucunda aldıkları kararların etkilerine yönelik düşüncelerini de dile getiren bazı kamu görevlileri özellikle alınan kararların uygulamada yeterli etki göstermediğini belli bir süre sonra aynı etik dışı davranışların uygulanmaya devam etmekte olduğunu da aşağıda yer alan ifadeleri ile dile getirmişlerdir:

"Aldıkları kararlar tavsiye niteliğindedir. Aldıkları kararların uygulamasında idare yönetimi tarafından keyfiyet arz ettiğinden idareler bunları geçici olarak uygulamakta belli bir zaman sonra her şey geriye dönmektedir" İ.V.C, 6.

"Aldıkları kararların uygulanmasında idare yönetimi tarafından keyfiyet arz ettiğinden idareler bunları geçici olarak uygulamaktadır" İ.V.C, 2.

BKGEK'nun görev ve yetkileri hakkında bilgi sahibi olsalar da cevaplayıcıların tamamı, herhangi bir nedenle BKGEK'na başvuruda bulunmadıklarını belirtmişlerdir. Bunun yanında başvuru yapma konusunu zaman zaman düşündüklerini ama daha sonra vazgeçtiklerini belirten kamu görevlileri de bulunmaktadır Bu anlamda başvuru yapma durumunda sonuç alınamayacağı düşüncesi ile böyle bir başvuru yapmanın kişiyi çalıştığı yerde sıkıntıya sokabileceğine dair bir inanışın yaygın olduğu da görülmektedir:

"Hiç başvurmadım, başvuracağımı da sanmıyorum" A.Ç.E

"Nafile işlere kullanacak kadar zamanım bol değil" H.E.

"Düşündüm ama başvuru yapmadım. Beni sıkıntıya sokar ben gariban memurum" İ.V.C, 16.

"Hayır başvurmadım. Hangi konuda başvurabileceğimi de açıkçası bilmiyorum" H.B.Ö.

Kamu görevlilerinin hemen hemen tamamının BKGEK'na gerek kamuoyundan gerekse akademik camiadan yöneltilen eleştiriler hakkında ise bilgi sahibi olmadıkları görülmektedir. Kurula kendileri eleştiride bulunan bir kısım kamu görevlisi ise özellikle kapsamının darlığı, yeterli yaptırımının olmayışı, etkili ve

verimli çalışmadığı ve hatta kurul üyelerinin karar alırken etik ilkelere çok da riayet etmedikleri yönündeki eleştirilerini belirtmişlerdir.

> *"Eleştiriler hakkında bilgi sahibi değilim. Ancak etkili ve verimli çalışıyor olsa idiler en azından Kurul hakkında biraz bilgi sahibi olurdum diye düşünüyorum" H.B.Ö.*

> *"Kurulun zayıf ve çok etkin olmayan bir örgütlenme olduğunu düşünüyorum. Özellikle taşra ayağını oluşturan illerdeki komisyonların da etkin çalışmadığını düşünüyorum" İ.V.C, 9.*

> *"Şu ana kadar yapılan çalışmaların içerikten ziyade biçimi ve devletin imajını düzeltmeye yönelik olduğunu düşünüyorum. Böyle bir Kurulun varlığına karşıyım, daha doğrusu anlamlı bulmuyorum" A.Ç.E.*

Özellikle Kurulun kapsamına ve bağımsızlığına ilişkin eleştirilerini dile getiren kimi kamu görevlileri ise, kapsam genişledikçe ve yetkileri arttırılmadıkça böyle bir oluşumun başarı sağlayamayacağını vurgulamaktadırlar:

> *"Yöneltilen eleştiriler hakkında bilgi sahibi olduğum söylenemez. Yalnız ülkedeki her kurum gibi politik alandan yeteri kadar bağımsız olmadığını ve kapsadığı personel alanının genişletilmesi gerektiğini düşünüyorum" E.A.*

Bir diğer vurgu noktası da Kurulun çalışmalarını ve faaliyetlerinin duyurulmasındaki eksiklik ve bu nedenle Kurulun bilinilirliğinin sınırlı oluşudur. Aşağıda yer alan ifadeler bu düşünceyi açıkça gözler önüne sermektedir:

> *"Bu Kurulun hangi platformda ve ne şekilde işlem gördüğünü çoğu kamu personelinin bildiğine inanmıyorum" İ.V.C, 17.*

> *"Kurulun çalışma alanları ve çalışmaları hakkında tanıtım ve faaliyetlerine rastlamadım diyebilirim" İ.V.C, 19.*

Kamu görevlilerinin, Kurulun tek yaptırımı olan kararlarının Resmi Gazete'de yayımlanması düzenlemesinin Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi hususundaki görüşleri incelendiğinde cevaplayıcıların çoğunluğunun (29 cevaplayıcı) bu iptal kararını yerinde bulmadıkları görülmektedir. Etik dışı faaliyetlerde bulunanların kamuoyunda duyurulmasının bu konudaki caydırıcılığı arttıracağına vurgu yapan kamu görevlileri her hangi bir yaptırıma maruz kalınmadığında alınan kararın etkili olmayacağını da vurgulamışlardır.

> *"Bence kararların yayınlanması ve kamuoyuna duyurulması gerekirdi. Etik dışı davranışlar kamuoyunda duyurulmalı ki caydırıcılığı olsun. Ayrıca Kurul kararları suç duyurusu niteliğinde olmalı" İ.V.C, 12.*

> *"Eğer Kuruldan daha etkili ve verimli bir çalışma ve bürokrasi üzerinde bir ağırlık (güç) olması bekleniyor ise kararlarının Resmi Gazete'de yayınlanması gereklidir" H.B.Ö.*

> *"İptal kararını yanlış buluyorum. Kişiler yanlış olduğunu bile bile bir davranışta bulunuyorsa sonuçlarına da katlanmalıdır. Buna kamuoyu nezdinde ifşa edilmek de dahil. Kurul kararları aynen vergi kaçıran işadamları, hatalı mal üreten sanayici gibi ilgili yerlerin gerek Bakanlık gerekse kurumların web sitelerinde kamuoyuna duyurulmalı ki bu tür olaylara bir daha fırsat verilmesin" İ.V.C, 17.*

Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararını yerinde bulduklarını belirten az sayıda kamu görevlisinin ise vurgu yaptıkları nokta ise kararın Resmi Gazete'de değil de başka bir yolla kişilik haklarını ihlal etmeden ya da kişileri karalama amacı gütmeden kamuoyu ile paylaşılabileceği düşüncesidir. Zira hukuk makamlarınca suçu sabit görülmemiş bir kişi hakkında gerçekleşecek böyle bir ifşanın hem kişi hem de yakınları ile kamu kurumları üzerinde onarılamayacak sonuçlar ortaya çıkarabileceğinin de unutulmaması gerektiği belirtilmektedir.

"Kararlar kamuoyuna duyurulmalıdır. Ancak Resmi Gazete'de yayınlanmasını doğru bulmuyorum ve Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararın isabetli olduğunu düşünüyorum" İ.V.C, 10.

"Anayasa Mahkemesi Etik Kurul kararlarının Resmi Gazete'de yayınlanmasını Anayasa'nın 2. Ve 17. maddelerini ihlal ettiğini düşünerek iptal etmiştir. Bence doğru bir karardır. Kişilerin aldığı cezaların deklare edilmesinin doğru olmadığını düşünüyorum. Kamuoyuna kişi ismi verilmeden olay hakkında bilgi verilebilir ama kişinin deklare edilmemesi gerekir. Çünkü bu bilgilendirmeden sadece kendisi değil ailesi de zarar görecektir" N.Ü.K.

Kamu görevlilerine yöneltilen bir diğer soru Etik Kurulun ve etik ilkelerin varlığının kamu personelinin etik dışı davranması noktasında caydırıcı bir nitelik taşıyıp taşımadığına ilişkindir. Bu konuda cevaplayıcıların çoğunluğu (21 kamu görevlisi) BKGEK ve etik ilkelerin varlığının kamu görevlileri açısından etik dışı davranışa meyletme noktasında caydırıcı olmadığını belirtmişlerdir. Bu anlamda etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkmasına neden olan maddi ve manevi doyum, kişilik özellikleri, görevin gereği gibi birden çok değişkenin varlığına dikkat çeken kamu görevlileri etik ilke belirlemenin ve kurul oluşturmanın tek başına yeterli olmayacağını vurgulamışlar, konuya ilişkin etkili yaptırım mekanizmalarının hayata geçirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

"Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ve etik ilkelerin varlığı kamu personelinin etik dışı davranması noktasında caydırıcı bir unsur olmamaktadır. Çünkü kamu yönetiminde etik dışı davranışların görülmesinin pek çok nedeni bulunmaktadır. Bu nedenlerin başında kamu çalışanlarının ücretlerinin düşük olması gelmektedir. Bunu sırayla etik dışı davranışlara imkân sağlayacak fırsatların oluşması ve cezalandırıcı uygulamaların çok düşük olması takip etmektedir. Buna karşın ücretlerin görece tatminkâr olduğu, etik dışı davranışlara yol açabilecek imkanların fazla olmadığı ve yaptırımların caydırıcı olduğu durumlarda başta yolsuzluk olmak üzere diğer etik dışı davranışların görülme oranı düşecektir" N.Ü.K.

"Bence böyle bir Kurumun varlığından ziyade otokontrol ve denetim mekanizmasının gelişmesi daha faydalı olacaktır. Bunlardan da önce bireyin ailede, eğitim kurumlarında aldığı eğitimin kalitesinin yüksek ve entelektüel düzeyde tutulmasının daha faydalı olacağı kanaatindeyim" D.

"Etik ilkelerin/kodların varlığı kendi başına hiçbir sorunu çözmez. İnsanların kodlarında bu ilkelerin varlığı daha önemlidir" H.E.

BKGEK ve etik ilkelerin varlığını caydırıcı bir unsur olarak nitelendiren kamu görevlilerinin ortak vurgu noktaları ise bu düzenlemelerin tek başına yeterli olmadığı, kısmen bir caydırıcılık yarattığıdır. Özellikle etik dışı davranışlarda bulunanlara ilişkin etkili bir yaptırım mekanizmasının olmamasını büyük bir eksiklik olarak değerlendiren kamu görevlileri yine de bu düzenlemelerin varlığının olumlu etkiler yaratılması açısından atılmış bir adım olması noktasına vurgu yapmaktadırlar.

"BKGEK ve etik ilkelerin varlığı caydırıcı olabilir ama kesinlikle yeterli değildir. Günümüzde hala her yerde yolsuzluk var diyorsak bu da bunun en açık örneğidir. İlkelere uyulmamasının bir karşılığı, bir müeyyidesi hatta ağır bir müeyyidesi olması gereklidir" H.B.Ö.

"Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve etik ilkelerin varlığı kamu personelinin etik dışı davranması noktasında mutlaka bir caydırıcılığa sahiptir. Ancak bu kuralların yeterli olmadığı günümüzdeki yolsuzlukların ortadan kalkmamasından da anlaşılmaktadır" B.K.

"Etik ilkeler etik dışı davranışın caydırıcılığında büyük rol oynar. Ancak kamuoyu açısından Kurul kararları tavsiye niteliğinde olduğundan kanunların caydırıcılığından yararlanılmalıdır. İlkelere göre davranılması noktasında hemfikir olunmalı. Titizlikle uygulanması sağlanmalıdır. Bu anlamda önemli olan etik kavramının sadece kamu görevlileri değil ortak süjesi olan toplumda da yaygınlaşmasına yönelik çalışmalardır" H.A.

Son olarak, kamu görevlilerine kurumlarında oluşturulan etik komisyonlarının çalışmalarına ilişkin görüşleri sorulmuştur. Cevaplayıcıların büyük

çoğunluğu (30 kamu görevlisi) kurumlarındaki etik komisyonunun çalışmalarını yetersiz bulduğunu ve hatta bir kısmı da kurumlarında etik komisyonun varlığından bile haberdar olmadıklarını belirtmişlerdir. Bu anlamda, personelin etik komisyonu çalışmalarına ilişkin yeterli olarak bilgilendirilmediği ve etik komisyonuna verilen görevler hakkında da bilgi sahibi olmadığı görülmektedir.

> *"Etik komisyonların çalışmalarına ilişkin bilgim ve duyumum yok. Bu konuda personel yeterince aydınlatılmıyor, bilgi akışı yetersiz" İ.V.C, 19.*

> *"Böyle bir komisyonun kurumumuzda bulunduğu konusunda hiçbir bilgi sahibi değilim" E.G.*

> *"Bu soru ile karşılaşınca kurumumdaki durum nedir diye yaptığım araştırma sonucunda Bakanlığımız merkezinde bir etik komisyon olduğunu ve bunun arada bir kararlarını taşraya gönderdiğini öğrendim" H.B.Ö.*

> *"Etik komisyonunun çalışmalarından haberdar değilim. Ama yeterli çalışmaları olsa idi benim gibi insanların duymuş olması gerekirdi" İ.V.C, 25.*

Özellikle kurum yönetimlerinin etik komisyonlarının daha aktif faaliyet göstermeleri hususunda yeterli çalışmalar yapmadığını vurgulayan kamu görevlileri, komisyon üyelerinin kendi görevlerinin yanında etik komisyonu üyeliği de yapıyor olmalarının bu göreve yeterince zaman ayıramamaları sonucunu doğurduğunun da altını çizmektedirler. Aşağıda yer alan ifade bu düşünceyi destekler bir nitelik taşımaktadır:

> *"Diğer görevlerin yanında etik komisyon üyeliği de devam ettiği için etik alanında çalışma yapmak için yeterli zaman ayrılamamakta. Bunun için belli çalışma günleri etik komisyon üyeliği için ayrılmalı" T.G.*

3.4.4.3. Etik Sisteminin Türk Kamu Yönetimine Katkısına ve Etik Dışı Faaliyetlerin Önlenmesine Yönelik Görüşler:

BKGEK'nun oluşturulmasının ve etik ilkelerin belirlenmesinin yukarıdaki başlık altında vurgulanan tüm eksiklik ve sıkıntılarına rağmen kamu görevlilerinin çoğunluğu (28 kamu görevlisi) açısından Türkiye'nin kamu yönetiminde etik farkındalık yaratılması ve konuyla ilgilenen bir oluşumun var olması noktasında katkı sağlayan bir nitelik taşıdığı düşünülmektedir. Ancak bu düşünce içerisinde olan kamu görevlilerinin, sözü edilen katkının kısmen ya da sınırlı olduğunu belirttikleri de görülmektedir.

> *"Etik Kurulun kurulmasının ve kamu personeli için etik ilkelerin belirlenmesinin Türk kamu yönetimine katkı sağladığına inanıyorum, fakat yeterli olduğunu düşünmüyorum. Daha kapsamlı yaptırımlar getirilmelidir" B.K.*

> *"En azından bardağın dolu kısmı meydana geldi. Eskiden bardak boştu ve ben zaman içerisinde bunun dolacağına inanıyorum" İ.V.C, 6.*

> *"Bu konuda çalışmalar yapılıyor olması olumlu olmakla birlikte etkili olmadıktan sonra pek de bir anlam ifade etmiyor. Belki zaman içinde yavaş yavaş istenilen sonucun alınacağı bir süreçtir" H.B.Ö.*

Bu düşünceyi benimsemeyerek Etik Kurul ve etik ilkelerin varlığının Türkiye'nin kamu yönetimi açısından herhangi bir katkı sağlamadığını ve sağlamayacağını düşünen kamu görevlileri ise bu düzenlemelerin kamuda etik dışı davranışların önüne geçemeyeceğini vurguladıkları görülmektedir.

Soruları cevaplayan kamu görevlilerinin etik dışı faaliyetlerin önlenmesi noktasında birçok önerilerinin olduğu görülmektedir. Bu öneriler dikkatlice analiz

edildiğinde tüm kamu görevlilerinin vurgu yaptıkları hususlar arasında öne çıkan ve ortak olanlar aşağıda sıralanmaktadır:

- Yasal boşluklar bir an önce ortadan kaldırılarak, etik dışı faaliyetlerin bu boşluklardan faydalanarak ortaya çıkması engellenmelidir. Bunun yanında etkili yaptırım mekanizmaları oluşturulmalı ve önleyici tedbirler alınmalıdır.

- Kamu görevlilerinin maddi ve manevi anlamda tatminlerinin sağlanması gereklidir. Bu anlamda ücret rejimi yeniden düzenlenmeli, adil ve insanca yaşamaya olanak veren bir ücret mekanizması oluşturulmalıdır. Ayrıca olumlu davranışta bulunmayı motive edecek ödül sistemleri de hayata geçirilmelidir.

- Küçük yaştan itibaren ahlaki anlamda eğitimin sağlanması gereklidir. Önce aile ve okulda daha sonra da iş hayatında kişiler etik ilkelere uygun hareket etme yönünde eğitilmelidirler.

- Toplumda ve kamuoyunda etik dışı faaliyetlere ilişkin bir bilinç oluşmalıdır. Hem kamu görevlileri hem de vatandaşlar hak ve yükümlülüklerini bilmeli ve ona göre hareket etmelidirler.

- Kamu yararı bilinci her şeyin üstünde olmalıdır. Devlet görevinin kutsallığı kamu görevlilerine aşılanmalıdır.

- Ast-üst ilişkileri daha iyi düzenlenmeli, yönetici kamu görevlilerinin keyfi tutum ve davranışları ile astları üzerinde baskı ve zorlama uygulamalarının önüne geçilmelidir.

- Kamu kurumlarında oluşturulan etik komisyonlar daha aktif çalışmalı ve kamu personelini etik konusunda eğiterek, onlara yol gösteren bir organ niteliğine kavuşturulmalıdır.

3.5.Araştırmanın Bulgularının Değerlendirilmesi ve Öneriler

Türkiye'nin kamu yönetiminde BKGEK'nun kurulmasını düzenleyen 5176 sayılı Kanun ile somut şekilde hayata geçirilen etik sistemine ilişkin inceleme ve bu sistemin temel unsuru niteliğinde olan ve davranışları düzenleme konusu yapılan kamu görevlileri ile BKGEK üyelerinin, "etik" konusundaki algı ve görüşlerini ölçme amacı taşıyan anket çalışmasının bulguları birlikte değerlendirildiğinde çeşitli saptamalarda ve önerilerde bulunmak mümkündür. Bu anlamda öncelikle hem BKGEK üyeleri hem de kamu personeli açısından oluşturulan sistemin olumlu bir adım olarak değerlendirilmekle beraber yetersiz görüldüğünü söylemek mümkündür. Özellikle Kanunlarda yer alan boşlukların varlığı, yeterli yaptırım mekanizmalarının olmayışı, BKGEK'nun kapsam ve yaptırımının yetersizliği ve bağımsızlığının sağlanamaması noktasında Kurul üyeleri ile paralel görüşler bildiren kamu görevlileri, Kurul üyelerinden farklı olarak siyasilerin ve üst düzey bürokrasinin Kurul üzerinde etkilerinin olduğunu ve baskı kurduğunu da düşünmektedirler.

Kamu personelini etik dışı davranmaya meyilli olarak değerlendiren Kurul üyeleri buna neden olan olguların etik altyapının yetersizliği ve etik kültürünün yeterli olarak oluşmaması olduğunu belirterek bu konuda siyasi kanadın ve vatandaşın da rolünün olduğunu ifade etmektedirler. Buna karşın kamu görevlileri, etik dışı davranışların ortaya çıkmasında kamu personelinin her zaman bilinçli bir şekilde aktif rol oynamadığını, vatandaşın, siyasi kanadın ve özel sektörün de bu tür

faaliyetlerin ortaya çıkmasında en az kamu görevlileri kadar etkili olduklarını vurgulayarak, maddi ve manevi anlamda yeterince tatmin olmayan, amirlerinden baskı gören, kişiliği buna müsait olan ve etik konusunda yeteri kadar eğitilmeyen kamu görevlilerinin bu tür faaliyetlere meylettiklerini belirtmektedirler. Bu anlamda etik kavramı ve etik dışı faaliyetler konusunda yeterince bilgili oldukları görülen kamu görevlilerinin yukarıda vurgulanan unsurların da etkisi ile etik dışı davranışta bilinçli ya da bilinçsiz bir şekilde bulunduklarını söylemek mümkündür.

Türkiye'nin kamu yönetimine BKGEK'nun ve etik ilkelerin varlığını son derece önemli ve olumlu bir gelişme olarak değerlendiren Kurul üyeleri, BKGEK'nun oluşumundan günümüze kadar geçen sürede kapsam ve yaptırım konusundaki sıkıntılarına rağmen çok aktif çalışarak iyi işler gerçekleştirdiğini vurgulamaktadırlar. Kurulun ve etik ilkelerin varlığını benzer şekilde olumlu ancak yetersiz ve etkisiz bir gelişme olarak değerlendiren kamu görevlileri ise özellikle kapsam ve yaptırımın yetersizliğine vurgu yaparak, Kurulun aldığı kararların uygulamaya yansımadığını belirtmekte ve bu nedenle de Kurulun etkin olarak çalışmadığını düşündüklerini ifade etmektedirler. Bunun yanında Etik Kurul ile etik ilkelerin oluşturulmasını olumlu bir gelişme olarak değerlendirseler de ne Kurulun ne de ilkelerin etik dışı faaliyetleri önleme konusunda caydırıcılığının olmadığını da belirtileri görülmektedir.

Hem Kurul üyeleri hem de kamu görevlilerinin Anayasa Mahkemesi tarafından verilen Kurul kararlarının Resmi Gazete'de yayınlanmasına ilişkin iptal kararını yerinde bulmadıkları görülmektedir. Söz konusu kararların kamuoyu tarafından bilinmesi ve bu davranışlarda bulunan kişilerin soruşturulduklarının görülmesinin son derece önemli olduğu noktasına vurgu yapan tüm cevaplayıcılar,

Resmi Gazete olmasa da kamuoyunda bir şekilde Kurul kararlarının yayınlanması gerektiğinin altını çizmektedirler.

Son bir vurgu noktası ise etik komisyonlara ilişkindir. Kamu görevlileri özellikle kurumlarında bulunan etik komisyonların varlığından bile habersiz olduklarını ve yeterli çalışma yapmadıklarını belirtmekte ve etik komisyonların bir an önce etkili mekanizmalar haline getirilmesi gereğini vurgulamaktadırlar. Kurul üyeleri etik komisyonlara ilişkin herhangi bir görüş bildiriminde bulanmamış olsalar da konuya ilişkin yaptıkları proje[23] dikkate alındığında söz konusu eksikliklerin farkında olduklarını söylemek mümkündür.

Genel olarak, Türkiye'de oluşturulan etik sisteminin daha önce konuya ilişkin herhangi bir düzenleme olmadığı dikkate alındığında olumlu bir adım olarak görüldüğünü söylemek mümkün olsa da çok sayıda eksiklik ve yetersizliği de barındırdığını belirtmek gereklidir. Oluşturulan sistem yetersizliği yanında caydırıcı da olamamakta, etik dışı faaliyetler ile yolsuzluğun önlenmesi noktasında kendisinden beklenen etkiyi sağlayamamaktadır. Bu anlamda küresel/evrensel etik sisteminin Türkiye örneğindeki oluşumunun beklenen ya da umulan başarıyı gösterdiğini söylemek şu an için mümkün değildir. Öncelikle belirtilmesi gereken, etik ilkeleri belirleme, bunların evrensel bir nitelik taşıyacağını düşünme ve bunlara uygun hareket edileceğini varsaymanın son derece naif bir inanış olduğudur. Asıl sorun Etik Kurul oluşturmak ya da etik ilke belirlemek değil, toplumun genelinde bir etik algısı oluşmasını sağlamaktır. Kişilerin kendileri dışındaki insanlar için de sorumluluk taşıdıklarını anlamaları gerekmektedir. Bu anlamda ilkelerin tam olarak anlaşılmadığı, içselleştirilemediği ve uygulamaya yansımadığı bir yapılanmada ne

[23] Etik Komisyonları İhtiyaç Analizi Projesi

kadar etik ilke belirlerseniz belirleyin etik dışı faaliyetlerin önüne geçmeniz mümkün değildir. Dolayısıyla, evrensel etik kodlar üretmek yerine toplumun temel değer, inanış ve ahlaki yargıları çerçevesinde kişilerin etik konusunda bilinçlenmeleri ve aile, eğitim kurumları ve iş hayatında ahlaklı davranmaları konusunda karakter geliştirmeleri gereklidir. Bu durum da çocukluktan itibaren sağlam bir etik eğitimini gerekli kılmaktadır. Ancak günümüzde ne yazık ki etik eğitimi etik ilkelerin eğitimi, öğretilmesi halini almış; kamu yönetimi etiği dendiğinde de genel-geçer etik ilkelerin neler olduğunun öğretilmesi etik eğitimi olarak anlaşılır hale gelmiştir. Türkiye örneğinde de BKGEK'nun verdiği eğitimler etik eğitimi değil, etik ilkelerin eğitimi olmakta ve bu ilkelerin içselleştirilmesi pek de mümkün olmamaktadır.

Türkiye, yolsuzlukla ve etik dışı faaliyetlerle mücadele alanında kâğıt üzerinde yapması gerekenleri tek tek yerine getirmekte, neo-liberal ideoloji ile uyumlu yasa ve düzenlemeler sırasıyla hayata geçmiş ve geçmektedir. Ancak yasal altyapıdaki ve idari kurumlardaki bu düzenlemelerin pratiğe yansıması son derece verimsiz ve etkisiz olmuştur. Özellikle kamu görevlileri ile yapılan anket çalışmasından elde edilen veriler bu görüşü desteklemektedir. Ülkenin yapısal ve yönetsel dinamiklerine uygun olup olmadığı değerlendirilmeden birçok düzenleme AB süreci ve uluslararası kuruluşların etkileri ile hayata geçirildiğinden yapılan bu yasal ve idari düzenlemeler pratikte davranışsal değişikliklere yol açmamıştır ki bu da yolsuzluk düzeyinin ülkede göreceli olarak neden hala yüksek olduğunu açıklamaktadır.

Cezai yaptırımların yeterli olmadığı durumlarda etik dışı davrananlar üzerinde caydırıcı bir etki oluşturmak mümkün olmayacaktır. Öncelikle hukuki altyapıyı bu tarz davranış ve faaliyetlerin ortaya çıkmasına meydan vermeyecek

şekilde oluşturmak gereklidir. Bu anlamda yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlere ilişkin cezai müeyyideler arttırılmalı ve kamu görevlileri üzerinden yükselen yolsuzluk söylemi terk edilerek etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkması noktasında onlar kadar vatandaşların, siyasilerin ve de özel sektörün de önemli rolü olduğu unutulmamalıdır.

Buna ek olarak, yapılan düzenlemelerin tavandan tabana olması hem uygulayıcıların hem de vatandaşın değişen süreç hakkında yeterince söz ve bilgi sahibi olamamaları da etik dışı faaliyetlerin önlenmesi noktasında başarı kazanılamamasının önemli sebeplerindendir. Çeşitli talepler ve zorlamalar çerçevesinde toplumun kültürel ve yapısal dinamiklerini dikkate almadan oluşturan böyle bir sistemin hem kamu görevlileri hem de vatandaşlar tarafından hızlı bir şekilde içselleştirilip benimseneceğinin düşünülmesi çok hatalı bir beklenti olmaktadır. Dolayısıyla etik sorununun çözümü için uygulanacak sistem hem karar alıcıların hem uygulayıcıların hem de vatandaşın, kısaca toplumun tüm kesimlerinin eşit şekilde katılımının sağlanacağı gerçek anlamda katılımcı bir anlayış çerçevesinde belirlenmelidir.

Yönetişim yaklaşımı çerçevesinde yönetsel mekanizmaların katılımcı bir anlayışla hareket etmesi özellikle sivil toplum kuruluşlarının kamu politikalarının oluşturulması ve hayata geçmesi sürecine katkı sağlamaları sonucunu doğurmuştur. Bu anlamda Türkiye örneğinde katılımcılık anlayışının sermaye tabanlı sivil toplum kuruluşları ile sınırlı tutulduğu söylenebilir. Küresel/evrensel etik sisteminin uygulamaya geçmesinde sözü edilen sermaye tabanlı kuruluşların (TÜSİAD, TESEV, TEPAV vb) etkilerinin son derece fazla olduğu görülmektedir. Ancak emek kesiminin bu sürece katkı sağladığını söylemek ne yazık ki mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla sermayenin etkin işlemesi ve küresel sermayenin ülkedeki faaliyet

alanlarının arttırılması noktasında önemli bir engel olarak görülen yolsuzluk söylemi üzerinden küresel/evrensel etik sisteminin Türkiye'de uygulamaya geçmesinde sermaye tabanlı sivil toplum kuruluşlarının rolü göz ardı edilmemelidir.

Gerekliliği konusunda sorgulama ya da araştırma yapılmadan, AB standartlarını yakalayabilmek ve küresel sisteme entegre olabilmek amacıyla oluşturulan BKGEK'na yeni kamu yönetimi anlayışının birçok ilkesinde olduğu gibi gereğinden fazla önem atfedilmiş ve büyük beklentiler yüklenmiştir. Kamuoyunda, Kurulun kamu yönetimindeki tüm olumsuz davranışları ortadan kaldırıp temiz yönetim ve temiz bir siyasetin var olmasını sağlayacağına ilişkin bir algı oluşturulmuş, vatandaş da Kuruldan bunu bekler hale gelmiştir. Oysaki birçok yapısal sorunu içinde barındırarak oluşturulan bu Kurul söz konusu beklentileri yerine getirmekten oldukça uzak bir oluşum olmaktadır.

Küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin olmazsa olmaz unsuru olan etik ilke ve kodları belirleme yetkisi söz konusu Kurul'a verilmiş, bu çerçevede Kurul OECD ve Avrupa Konseyi tarafından belirlenen etik ilkeleri referans noktası almış ve bu ilkelere benzer nitelikte ilkeler ortaya çıkarmıştır. Sonuç itibariyle ortaya çıkan ilkeler küresel/evrensel etik sisteminin savunuları ile uyumlu bir nitelik arz etmektedir. Ancak bu ilkelerin uygulamada tam manasıyla önemli bir katkı sağladığını söylemek şu an için zordur. Zira kamu görevlileri ile yapılan anket çalışması da, Etik Kurul ve etik ilkelerin varlığının etik dışı faaliyetleri engelleme noktasında caydırıcı bir nitelik taşımadığını da ortaya çıkarmaktadır.

Etik Kurulu oluşumundan günümüze kadar her anlamda değerlendirdiğimizde Kurulun işlevsizliği açıkça ortaya çıkmaktadır. Mevcut yapısı itibariyle Kurulun

sağladığı faydaların yanında kaynak israfına da yol açtığını söylemek mümkündür. Kurul başvuruları alıp etik ihlali tespit etmek ve bunu da ilgili kurumlara bildirmek neticesinde adeta bir disiplin kurulu gibi çalışmaktadır. Ancak bu anlamda herhangi bir yaptırımının da olmadığı dikkate alındığında Kurul bir eğitim ve bilgilendirme organı olmaktan öteye gidememektedir.

Siyasi kanadın sözü edilen Kurulun denetim alanı dışında bırakılması aslında Kurulun olması umulan etkisinin en başta engellenmesi neticesini beraberinde getirmiştir. Bu anlamda iktidara sahip olanların, Etik Kurulunu kendisine bağlayarak öncelikle kendi denetimini engellediği görülmektedir. Siyasal ve yönetsel tüm kurumlarda şeffaflık ve hesapverebilirliğin sağlanması amacıyla ters düşen bir uygulama olan bu durum, aslında neo-liberal ideolojinin devlete ve bürokrasiye olan düşmanlığının da en önemli göstergelerinden biridir. Günah keçisi ilan edilen kamu personelinin denetim altına alınması uygun görülürken, onun bu etik dışı faaliyetlerde bulunmasına olanak sağlayan ya da bunu bizzat talep eden seçilmişlerin denetlenmesine gerek görülmemektedir.

Etik ilkelerin Kurul tarafından çıkarılan yönetmelik ile belirlenmesi, sübjektif ve keyfi değerlendirmelerin ortaya çıkabilmesi riskini de beraberinde getirmektedir. Sonuç itibariyle, Kurul üyeleri esas uzmanlıkları "etik" olan kimseler olmamaktadır. Bu anlamda Kurula yol gösteren bir mekanizma ya da etik konusundan uzmanlaşmış kişilerden oluşan bir destek kurumunun varlığı söz konusu değildir. Dolayısıyla, uzman olmadıkları bir konuya ilişkin ilke belirleme yetkisine sahip olmaları son derece sıkıntılı bir durum ortaya çıkarmaktadır. Buradan hareketle de, burada var olanı kopya ederek sorgulamadan kabul etme anlayışının devreye girdiğini söylemek mümkündür.

Hukuki altyapıdaki eksikliklerin giderilmesinin ardından BKGEK, daha ayrıntılı bir şekilde yapılandırılarak etik konusunda uzmanlaşmış kimselerden oluşan bir danışma ve eğitim kurumuna dönüştürülmelidir. Kamu görevlileri ile yapılan anket çalışması personelin etik konusunda yeterince eğitilmediği ve bilgi sahibi olmadığını açıkça ortaya çıkarmaktadır. Bu anlamda Kurul, etik eğitimi konusunda daha geniş yetki ve olanaklarla donatılmalı ve tüm kamu görevlilerini kapsayarak onlara yol gösterecek bir nitelik taşıması gerekmektedir. Ancak böyle bir düzenleme ile BKGEK simgesel bir nitelik taşımaktan kurtulabilecek ve işlevsel hale gelecektir.

Kamu görevlileri ile yapılan anket çalışmasından elde edilen bulgular ve konuya ilişkin yapılan diğer çalışmalar (Gençkaya, 2009; Etik Komisyonları İhtiyaç Analizi Projesi Raporu, 2011) birlikte değerlendirildiğinde, merkezi ve yerel yönetimlerdeki etik komisyonların aktif ve verimli şekilde çalıştıklarını söylemek mümkün değildir. Komisyonların büyük bir çoğunluğunda etikle ilgili neredeyse hiçbir faaliyetin bulunmadığı görülmektedir. Hatta birçok kamu görevlisinin çalıştığı kurumda etik komisyonun olup olmadığına ilişkin herhangi bir bilgi sahibi olmadığı da yapılan anketlerde açıkça ortaya çıkmıştır. Bu anlamda etik komisyonlarının kamu kurumlarında disiplin kurulu ile eşgüdüm içerisinde çalışan bir oluşum haline getirilmesi, kurumda çalışan personel dışında yine etik konusu üzerine uzmanlaşan kimselerden oluşturularak etiğe ilişkin gerekli eğitimlerin verilmesi noktasında aktif rol oynar hale getirilmesi gereklidir.

Kamu görevlilerinin maddi ve manevi anlamda iş doyumlarının sağlanması, ücret rejiminde gerekli düzenlemelerin yapılarak insanca yaşamaya elverişli bir ücret rejimi oluşturulması da etik dışı faaliyetlerin önlenmesi noktasında alınması gereken önlemler arasında yer almaktadır. Üst düzey kamu görevlilerinin keyfi

uygulamalarının önüne geçmek, kamu görevine alınacak personelin liyakat ilkesi çerçevesinde sadece başarı sınavındaki değerlendirmesini değil de genel olarak karakter özelliklerini de dikkate alan bir seçim sistemi oluşturmak da etik dışı faaliyetlerin önlenmesi noktasında katkı sağlayacak önlemler arasında yer almaktadır.

Yukarıda vurgulanan tüm bu saptama ve öneriler ışığında Türkiye örneğinde küresel/evrensel kamu yönetimi etik sisteminin oluşturulma ve kurumsallaştırılmasının büyük oranda gerçekleştirildiğini ancak uygulamaya yansıyan durum değerlendirildiğinde umulan ya da beklenen etkinin ortaya çıkmadığını söylemek mümkündür. Sözü edilen etik sisteminin gerekleri sırasıyla yerine getirilmeye çalışılsa da Kurul ve gerçekleştirilen düzenlemelerin Türk kamu yönetimi açısından önemli bir katkı sağladığını ya da yolsuzluk ve etik dışı faaliyetleri önleme noktasında beklenen etkiyi gerçekleştirdiğini söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla etik ilke belirlemek ve bu ilkelerin uygulanmasını gözeten kurumsal yapılanmalar oluşturmak anlayışının etik bir kamu yönetimi oluşturma hususunda yeterli bir uygulama olacağı savı Türkiye örneğinde de görüldüğü üzere çok da doğru bir sav olmamaktadır.

SONUÇ

Günümüzde piyasa kavramının hayatımızın hemen hemen her alanına olan etkisinin artarak devam ettiği görülmektedir. Piyasa ve piyasa dışının sınırları ayırt edilemez duruma gelirken insan yaşamının her alanı piyasadan soyutlanamaz bir şekilde yapılandırılmaya başlamıştır. Bu yapılandırma sürecinde piyasanın etki ettiği temel unsurlar arasında "etik" kavramı da yerini almış, hem bireysel hem de toplumsal bir kontrol mekanizması olan "etik" kavramına piyasa değerleri ile uyumlu anlamlar yüklenmeye başlanmıştır.

Küresel/evrensel etik sistemi, insan haklarına saygılı, adil, eşitlikçi, demokratik bir yaşam ortamı sağlamak iddiası üzerinden kendisini gerçekleştirmektedir. Bu çerçevede kamu sektöründe çalışanların "etik kodlar" olarak tanımlanan, ideolojilerden bağımsız ve her yerde genel geçer olduğu savunulan ilkelere uygun hareket etmeleri ile yolsuzlukların ve etik dışı faaliyetlerin önüne geçileceği, ekonominin daha işler hale getirileceği, insanların devlete ve onun kurumlarına güven duyarak yaşayabilecekleri bir ortamın sağlanacağı belirtilmektedir. Aslında böyle bir ortamın yaratılması herkes tarafından arzu edilen ve istenilen bir durumdur. Ancak bu noktada göz ardı edilen ya da üzerinde dikkatle durulması gereken şey, söz konusu etik sisteminin ve onun temel unsuru olan etik kodların ideolojik bir nitelik taşıyıp taşımadıkları ve ne kadar genel-geçer olduklarıdır.

Kapitalizm kendi içinde değerlendirildiğinde güç ve çıkar ilişkilerinin toplumdaki hemen hemen bütün süreçlerde belirleyici olduğu görülmektedir. Söz konusu ilişkilerin sonuçları ya da bu ilişkiler kaynaklı ortaya çıkan krizlerin

çözümünde artık yasalar bile etkisiz kalmaya başlamıştır. Bu çerçevede yasalar, küresel sistemdeki dev örgütlerin çıkar kavgaları açısından artık yetersiz kalmakta, bu çözülemeyen kavgalar sistemin kendisinden kaynaklı olan sıkıntıların üstünü örtmektedir. Dolayısıyla, kapitalizm kendi plan ve programlarının yarattığı sıkıntıları yine kendi yöntemleri ile örtbas etmektedir. Son yıllarda kullandığı örtbas unsurlarından biri de yolsuzluk söylemi üzerinden yükselen kamu etiğidir. İlginç olan ise; kapitalizmin yasalarla genel çerçevesi çizilmiş olan dünya düzeninin yanında, insanlar için her zaman bağlayıcı bir nitelik taşıyan ama toplumdan topluma ya da kültürden kültüre derin farklılıklar gösteren etik ve ahlaki değerler sistemi yükselirken söz konusu değerler sistemine bile kendi savunularını yüklemeyi, onu dönüştürmeyi başarmasıdır. Özellikle, gücü ve sermayeyi elinde bulunduranların kendi çıkarları uğruna bütün insani değerleri görmezden gelmeyi olağan kabul ettikleri, hiçbir etik ve ahlaki kaygı duymadan kendilerine çıkar sağlayan her türlü faaliyeti gerçekleştirmekten çekinmedikleri, son derece yozlaşmış bir yapılanmanın egemen olduğu bir sistemde "etik ve ya ahlak"tan söz etmek ne kadar anlamlı olmaktadır. Toplumların kendi dinamikleri içinde üretilmiş, zaman süzgecinden geçerek yaygınlaşmış değerler sistematiği yerine piyasanın işlerliğini garanti altına almaya yönelik ilkelerden oluşan bir sistem ne ölçüde başarılı olabilmektedir. Bu sorular üzerinde dikkatle düşünmeden küresel/evrensel etik sistemi üzerine değerlendirmeler yapmak eksik ve hatalı sonuçların ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Çalışmada vurgulandığı üzere küresel/evrensel kamu yönetimi etiği kapitalizmin kendi sıkıntı ya da krizlerini örtbas etmede kullandığı yöntemlerden biridir. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kapitalizmin devamlılığını

sağlamak amacıyla kullanılan araçlardan biri olan etik sisteminin ideolojik temellerinde klasik liberalizmin etkileri oldukça fazla olsa da esas temeller neo-liberal ideoloji ve küreselleşme sürecinden gelmekte, bu temeller çerçevesinde yaygınlık kazanmasını da uluslararası ve bölgesel nitelikli kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla, yolsuzluğu ve yozlaşmayı önlemede temel unsur olarak öne sürülen sistem, söz konusu yolsuzluk ve yozlaşmaların kaynağı tarafından kendi yıkıcı ve olumsuz etkilerini sümen altı edip işlerliğini devam ettirmek amacıyla gündeme getirilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, neo-liberalizmin, iyinin bireysel tercihlere bağlı olduğunu ve bu nedenle de herkes için geçerli olabilecek evrensel bir iyinin olmayacağını varsaydığını söylemek mümkündür. Bu çerçevede, başta devlet olmak üzere, kimsenin bireylerin tercihlerine ve bu tercihlere göre biçimlenen toplumsal yaşama müdahale etme hakkına sahip olmadığını iddia etmektedir. Ancak konu kamu yönetimi etiği olduğunda neo-liberal ideoloji kendi savunularıyla çelişir bir biçimde bambaşka bir tavır takınmakta, kişilerin davranış ve faaliyetleri üzerinde sınırlayıcı bir kontrol mekanizması oluşturma yolunu tercih etmektedir. Bu mekanizmayı da, evrensel nitelikli ilkeler oluşturarak uygulamaya geçirmeye çalışmaktadır. Bu anlamda ideoloji kendi savunularında kaynaklanan sıkıntıları, yine bu savunularla çelişerek oluşturduğu sistemle çözme yolunu tercih etmektedir. Bu yolda suçu devlete ve kamu görevlilerine yüklemekten çekinmeyerek, küresel sistemin işleyişinin devam etmesi açısından kamu yönetimi etiğini bir araç, sorunların çözümü için bir reçete olarak kullanmaktadır.

Gelişmekte ya da geçiş sürecinde olan ülkelerden de bu reçeteyi kabul ederek uygulamaları, kendi toplumsal, yasal ve siyasal koşullarını dikkate almadan bu

sistemin gereklerini yerine getirmeleri beklenmektedir. Zira sözü edilen ülkeler, bu gerekleri yerine getirdikleri oranda yine söz konusu güç odakları ya da kuruluşların değerlendirme ölçekleri çerçevesinde yardım ya da destek alabilecekler ve buna paralel bir şekilde yine onların istekleri doğrultusunda kalkınacaklardır. Bu çerçevede, bu ülkeler için küresel dünyaya entegre olabilmenin ön koşulu istenilen düzenlemeleri yerine getirmek ve bunun ardından da düzenlemeleri isteyen güç odaklarının uygun gördüğü ölçüde küresel sisteme dâhil olmak şeklinde belirlenmiştir.

Bu çalışma, yukarıda genel olarak özetlenen bakış açısı çerçevesinde küresel/evrensel kamu yönetimi etiğini irdelemek ve Türkiye üzerinden değerlendirmek amacı gütmüştür. Bunu yaparken hareket noktası olarak kabul ettiği unsur ise kamu etiğine yüklenen anlamları sorgulama çabası olmuştur. Ancak bu çalışma kamu yönetiminde etik dışı davranış ve faaliyetlerle mücadele konusunda önlem alınması ve buna yönelik çalışmalar yapılmasına karşı bir duruş kesinlikle sergilememektedir. Zira yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin kamu sektörünün etkili çalışabilmesi önündeki en büyük engellerden birisi olduğu kabul edilmekte ve bu duruma ilişkin gerekli önlemlerin ivedilikle alınması gerektiği bu çalışmanın da savunuları arasında yer almaktadır. Ancak bu çalışmayı konuyu ele alan diğer çalışmalardan ayıran esas unsur etik ya da ahlak gibi son derece kişisel ama bir o kadar da toplumsal bir nitelik taşıyan bir olgunun nasıl olup da bu kadar genel-geçer perspektifle ele alınıp, evrensel nitelikli bir kontrol mekanizması haline getirildiği ve neo-liberal ideolojinin yaygınlaşması sürecine hizmet eden araçlarından biri haline dönüştüğü noktasından hareket etmesidir. Yine bu olgunun özellikle 1990'lı yıllardan itibaren artan bir ilgi ve popülerlikle gündemimize girmesinin altında yatan

nedenlerin neler olduğu ve bu nedenlerin kamu yönetimi özelinde nereden kaynaklandığı ve nasıl sonuçlar doğurduğu üzerinde durması onu diğer çalışmalardan ayırmaktadır. Dolayısıyla bu çalışma "etik" konusunu kamu yönetimi açısından ele alırken sadece kabul edilmesi gereken bir reçete olarak değil, nedeni ve nasılı ile bir bütün olarak değerlendirmek çabası güden bir çalışma olmak hedefine ulaşmaya çalışmıştır.

Bir kontrol mekanizması olarak tanımlayabileceğimiz etik hem bireysel hem de toplumsal anlamda kişilerin davranışlarını kontrol etmeye yönelik bir genellemeler bütünüdür. "Hukuk" ve "din" gibi diğer kontrol mekanizmaları ile yakın ilişki içerisinde bulunmakta, kimi zaman da iç içe geçmektedir. Hukuk-etik ve din üçlüsü tarih boyunca birbirlerinden beslenmiş, benzer ilkeler ışığında davranışları yönlendirme ve kimi zaman da sınırlandırma amacına hizmet etmişlerdir. Toplumsal yaşamın içerisinde de kontrol mekanizması olarak görevlerini yerine getirmeye devam etmektedirler.

Felsefi açıdan bakıldığında Antik Yunan'dan günümüze kadar gelen süreçte pek çok filozofun etik konusu üzerine çalıştığı, tartışmalar gerçekleştirdiği ve hatta kuramlar ortaya çıkardığı görülmektedir. Ancak modern devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte etik konusu devlet yönetimi açısından da ele alınır olmaya başlamış ve temel unsurlarını liberalizminden beslenerek oluşturmuştur. Liberalizmin fayda temelli, piyasayı ön plana çıkaran anlayışı kapitalist etiğin temel hareket noktası olarak kabul edilmiştir. Bu anlamda, devletin yürütme aygıtı olan kamu yönetimleri ve onun temel bileşenleri olan kamu örgütleri ile kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini yerine getirirken kapitalist etiğin temel ilke ve kuralları çerçevesinde hareket etmeleri son derece önemli görülmeye başlamış, bu çerçevede etik konusu kamu yönetimi

alanında da üzerinde ciddiyetle durulması gereken bir kavram olarak kendisine yer edinmiştir.

"Kamu yönetimi etiği" özellikle ABD'de üzerinde sıklıkla çalışma yapılan konular arasında yer almaktadır. Woodrow Wilson'un 1887 tarihli "Yönetimin İncelenmesi" makalesinden beri kamu yönetiminde ahlaki değerlerin var olması gereği üzerine düşüncelerin pek çok çalışmada yer aldığı görülmektedir. Ancak modern anlamda kamu yönetimi etiğine ilişkin çalışmaların ortaya çıkmasında 1970'li yılların sonları ve 1990'lı yıllar kırılma noktaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yıllar kapitalizmin kendi içinde yaşadığı büyük krizler sonucu kendisini dönüştürme sürecine girdiği yıllar olmaları noktasında önem arz etmektedirler. 1970'lerin ortalarında yaşanan petrol krizleri ve 1990'lı yılların sonlarına doğru patlak veren Asya krizi hem kapitalizmin kendi içinde dönüşümü sağlamış hem de yaşanan bu dönüşümlere paralel olarak devletin ve kamu yönetimlerinin yapısına ilişkin yeni paradigmaların ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir.

1970'li yıllardan itibaren gelişmiş kapitalist ülkelerdeki refah devleti anlayışı ile azgelişmiş ülkelerdeki ulusal kalkınmacı devlet politikaları ve bunları uygulayan kurumlar ortadan kaldırılarak piyasanın önünün açılması ve kamu yönetiminde işletme yönetiminin yöntemleri uygulanarak devletin adeta bir şirket gibi yönetilmesi anlayışı egemen olmaya başlamıştır. Ancak bu sayede kapitalizmin içine düştüğü bunalımdan kurtulabileceğine olan inanış, neo-liberal ideolojinin yükselişini de beraberinde getirmiştir. Bu anlamda, Keynes öncesinin liberal çözüm önerileri özünde barındırdığı kimi muhafazakâr unsurlarla birlikte farklı bir formasyonla yeniden hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Neo-liberal ideoloji ile birlikte, liberal düşüncenin bireyin temel hak ve özgürlüklerinin önceliği, bireyin rızası ve bu rızaya dayalı toplumsal sözleşme, seçim ve temsil sistemi, sadece sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesini denetleyen ve genel güvenlikten sorumlu tutulan minimal devlet anlayışı algıları (Tosun, 2010: 83), eşitlik ve özgürlük ilkeleri çerçevesinde yeniden yorumlanarak hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu söylem içerisinde de demokrasi ve piyasa ekonomisi en ön safta yerini almış, fakirliğin ve işsizliğin kaynağı olarak sorumsuz ve kendi çıkarları peşinde koşmaya eğilimli bireyler gösterilmiş, serbest piyasa mekanizması ve özelleştirme uygulamaları ile birlikte neo-liberalizmin tek yol olduğu düşüncesi egemen olmaya başlamıştır. Bu anlayış, özellikle kamu yönetiminde yaşanan etik sorunların nedeni olarak hantal devlet ve çıkarlarını ençoklaştırmak isteyen kamu yöneticilerini göstermiş, piyasanın işlerliğinin sağlanması açısından kamu yöneticilerinin davranışları ve değerleri üzerinde sınırlamalar ve denetimlerin olması gereğini ön plana çıkarmıştır.

Günümüzde kamu yönetimi etiği neo-liberal ideoloji temelinde ve küreselleşme sürecinin etkisinde küresel/evrensel bir nitelik arz etmektedir. Neo-liberal politikalar yapısal uyarlama adı altında hem devleti hem de kamu yönetimlerini dönüştürürken etik sistemini bir araç olarak kullanmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim yaklaşımlarının temel savunuları bu dönüşüme kaynaklık ederken, sözü edilen dönüşüm küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşlar eliyle gerçekleşmektedir. Bu anlamda, neo-liberal politikalar yıkıcı ve yok edici etkilerini örtbas etmek amacıyla yolsuzluk ve etik söylemlerini kullanmaktadırlar. Dolayısıyla, bu politikaların yarattığı kriz ya da sıkıntılar yine bu politikalarla uygun

düzenlemeler ile ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu anlamda sıkıntının nedeni çözüm yolu olarak yine kendisini sunmaktadır.

Sözü edilen küresel/evrensel etik sistemi ile kural temelli, yasalara ve mevzuata uygun hareket etme ile ortaya çıkan etik anlayışının yerini "dürüstlüğe dayalı" bir etik anlayışına bırakması hedeflenmektedir. Ancak bu anlayış, dürüstlüğe dayalı olmaktan ziyade kurul tarzı yapılanmalar ve etik kodlar ile uyulması gereken yeni kurallar getirmesi noktasında daha da kontrol etmeye yönelik bir anlayıştır. Dolayısıyla, oluşturulan küresel/evrensel etik sistemi yasalara ek olarak onlarla birlikte var olan yeni düzenleyici kurallar bütününü hayata geçirmektedir.

Yolsuzlukla mücadele ve bu mücadelenin en önemli aracı olarak lanse edilen küresel/evrensel kamu etik sistemi, devletin neo-liberal ideoloji çerçevesinde yeniden yapılandırılması sürecine katkı sağlayan araçlardan biridir. Bu anlayışla da, etik sisteminin şeffaflık, hesapverebilirlik gibi temel unsurları küresel rekabet koşulları çerçevesinde uluslararası sermaye lehine yorumlanmakta; yolsuzluk söylemi ile de neo-liberal politikaların yıkıcı etkileri nedeniyle ülkelerde gerçekleşen çeşitli krizlere bir gerekçe yaratılmaktadır. Böylece, tüm sorunların nedeni olarak görülen devletin, sermayenin ihtiyaç ve beklentilerine her koşulda cevap verecek şekilde yeniden yapılandırılması süreci ortaya çıkmaktadır.

Özellikle yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim yaklaşımlarını da içeren yeni kamu yönetimi anlayışı bu meşrulaştırma sürecinin kuramsal temelini oluşturmaktadır. Waldo ve öğrencileri ile başlayan Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin değerlere ve etik konusuna verdiği önemi daha farklı bir boyuta taşıyarak demokratik değerlerin yerine işletmeci ve piyasacı değerleri yerleştiren YKİ ve yönetişim

yaklaşımları, özellikle devletin ve kamu görevlilerin denetim altına alınması noktasında etik sistemini yeni bir alternatif olarak sunmaktadırlar. Bu anlamda piyasanın işlerliğine hizmet eden neredeyse her değer, davranış ve tutum ahlaklı olarak kabul edilirken, bencil kamu görevlileri ve hantal devlet başlı başına etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkma nedeni olarak gösterilmektedir.

Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren sürece dahil olan küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşlar ise yapısal uyarlanma süreci içerisindeki ülkelere yolsuzluk söylemi üzerinden sözü edilen neo-liberal dönüşüm sürecini adeta zorla uygulatma noktasında düzenlemeler öngörmeye başlamıştır. Özellikle gelişmekte olan ya da geçiş sürecinde olarak değerlendirilen ülkelere IMF ve DB gibi finans kuruluşları ile AB, OECD gibi bölgesel nitelikli kuruluşlar ekonomik ve mali destekler ya da yönetsel uyarlanmanın sağlanması için birçok düzenlemenin yapılmasını zorunlu tutmaktadır.

Bu çerçevede Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren yolsuzlukla mücadele etme ve etik bir kamu yönetimi yaratma çabası içeren tüm düzenleme ve uygulamalar da yukarıda sözü edilen dönüşümü gerçekleştirme kaygısı sonucu ortaya çıkmışlardır. Özellikle küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşların talepleri, neo-liberal ideolojinin ülkede kurumsallaşması açısından etik sistemi oluşturulmasını zorunlu olarak gördüklerini ortaya çıkarmaktadır. Bu anlamda ülkede "saydamlık ve hesapverebilirlik" temelinde iyi yönetişim düstur edinilerek, tüm düzenlemeler bu kavramlar ışığında gerçekleşmeye başlamıştır. Bu kavramların içerikleri neo-liberal ideoloji ile doldurulmakta; küresel sistemle bütünleşmenin sağlanmasına yönelik düzenlemeler hayata geçmektedir. İşte bu ideolojik yapılanmanın ülkedeki ürünlerinden bir tanesi de 5176 sayılı Kanun ile Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik

Kurulu'nun oluşturulması olmakta ve yapılan incelemeler Türkiye'de hayata geçirilen etik sistemi ile oluşturulan Kurulun hem yapısal hem de işlevsel anlamda neo-liberal politikalarla uyumluluk arz ettiğini göstermektedir.

Türkiye örneğinde; küresel/evrensel kamu yönetimi etik sisteminin oluşturulması ve kurumsallaştırılması sürecinin, özellikle 1980'li yıllardan itibaren ülkede uygulanmaya başlayan neo-liberal politikaların ve küreselleşme sürecinin bir ürünü olduğunu ifade etmek mümkündür. Ülkede, neo-liberal ekonomik ve mali politikaların, 1980'li ve 1990'lı yıllarda yolsuzluk, rüşvet gibi etik ve hukuk dışı davranışların yoğunlaşmasına neden olduğu söylenebilir. Turgut Özal Hükümeti tarafından 24 Ocak kararları olarak bilinen ekonomi politikalarının uygulamaya geçmesi ile Türkiye yalnız ekonomik anlamda değil, sosyal, siyasal ve kültürel anlamda da bir değişime girmiş ve bu değişimler toplumsal değer yargılarını ve ahlak anlayışını da dönüştürmeye başlamıştır. Bu yıllardan itibaren, yolsuzluk ve etik dışı faaliyetler neredeyse kamu yönetiminin bir parçası haline gelmeye başlamış; bürokrasi ve kamu personeli bu tarz davranışlar ve uygulamalar nedeniyle sürekli kötülenerek, etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkmasında önemli bir etken olarak görülmeye başlamıştır. Tüm toplum açısından değerlendirildiğinde, neo-liberal ideolojinin yaşattığı dönüşüm ve piyasa ahlakı kişilerin kendi çıkarlarını kamu yararının önünde tutarak hareket etmelerine olanak sağlayan bir unsur olarak algılanmaya başlamıştır.

1990'lı yılların sonuna gelindiğinde ise başta AB'ye üyelik süreci olmak üzere diğer küresel ve bölgesel nitelikli kuruluşların talepleri ile birlikte, yaşanan ekonomik krizler ve siyasi istikrarsızlıkların da etkisiyle ülkede yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele alanında çalışmalar hızlanmıştır. Özellikle Adalet ve

Kalkınma Partisi (AK Parti)'nin tek başına iktidara gelmesi ve neo-liberal politikaları uygulama konusunda etkili bir yöntem izlemesi konuya ilişkin bir dizi düzenlemenin hayata geçirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bunlar içerisinde en önemli olanlardan birisi ise Başbakanlığa bağlı Kamu Görevlileri Etik Kurulu (BKGEK)'nun kurulması ile etik sisteminin uygulamaya geçmesidir. Böylece, kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulmasına ve kamu görevlilerinden beklenen etik kuralların saptanması yönelik olan düzenlemeler 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile yasalaşmıştır. Küresel/evrensel kamu yönetimi etiğinin Türkiye'de yerleşmesi ve yaygınlaşması noktasında en önemli görevi yerine getiren Kurul'un hayata geçirilişinden günümüze kadar olan süreç değerlendirildiğinde umulan başarının sağlandığını söylemek ve Türk kamu yönetiminde yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin önlenmesi noktasında etkin bir oluşumun gerçekleştiğini belirtmek mümkün değildir. Türkiye'de oluşturulan etik sistemine ilişkin yapılan inceleme ve anket çalışmasından elde edilen bulgular birlikte değerlendirildiğinde neo-liberal ideolojinin sunduğu reçetenin ideolojinin kendisinden kaynaklanan sorunları ortadan kaldırmada çok da başarılı olamadığı açıkça görülmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, kamu yönetiminin hantallığına, yozlaşmasına ve kamu sektöründe yaşanan yolsuzluklara çözüm bulma amacıyla uygulamaya konan neo-liberal politikaların, bu sorunları ortadan kaldırmak yerine kamu yönetimindeki etik dışı faaliyetlerin daha da artarak çoğalmasına hizmet ettiğini söylemek mümkündür. Bu etik dışı faaliyetler ve buna bağlı olarak gelişen yolsuzluk, rüşvet gibi uygulamalar hem vatandaşların devlete olan güvenini azaltmakta, hem de minimalize edilen devletin gerçek anlamda kaliteli ve verimli

faaliyetlerde bulunmasını zorlaştırmaktadır. Bu anlamda, neo-liberal politikalar ve küreselleşme sürecinin kendi sürekliliğini ve yaygınlığını devam ettirerek sıklaştırdığı iktisadi krizlerin üstünü örtme aracı olan küresel/evrensel etik sistemi, tek geçerli çözüm yolu olarak sunulmaktan vazgeçilmelidir. Bu kadar kişisel ve vicdani olan bir denetim mekanizmasını evrensel olarak yapılandırmaya çalışmak çok da gerçekçi bir yaklaşım olmamaktadır. Belirlenen etik kodlarla insan davranışlarını belli kalıplara sokmanın mümkün olmadığı unutulmamalı, illa ki etik ilkeler belirlenecekse de bu ilkelerin de içeriklerinin belli bir ideoloji ile uyumlu unsurlarla doldurulmasının önüne geçilmelidir.

Sonuç itibariyle, kamu sektöründe etik dışı faaliyetlerin ve yolsuzlukların tamamen ortadan kalkması ütopik bir hedef olsa da bu tarz davranış ve faaliyetlerin en aza indirilmesi noktasında gerekli önlemlerin alınması son derece önemlidir. Ancak bu önlemler, oldukça kapsamlı ve birden çok etmeni ortadan kaldırmaya yönelik olmalı, yalnızca etik kurul oluşturma ve etik ilke belirleme ile sınırlı olamamalıdır. Buradan hareketle evrensel nitelikli genel geçer ilke ve kodlar oluşturmak yerine öncelikle yönetişim ve yeni kamu işletmeciliği yaklaşımlarına yüklenen abartılı anlamlar yeniden gözden geçirmelidir. Bu yaklaşımlarla neo-liberal ideoloji ve küreselleşme sürecinin sıkıntılarının üstünün örtülmeye çalışıldığı unutulmamalıdır. Etik konusunda kurul ve ilkeler oluşturmanın yeterli etkiyi yaratacağını düşünmek gerçekçi olmayan bir anlayışı gözler önüne sermektedir. Olması gereken ahlaki sorumluluğu gelişmiş, kamu yararını her şeyin üzerinde tutan ve öteki insanlar için var olma düşüncesinin egemen olduğu bir anlayışı kamu yönetimi disiplinine entegre edebilmektir. Bunun gerçekleşmesi için de etiğin bir an

önce ideolojik etki ve anlamlandırmalardan arındırılarak, kamu yönetimi için ne anlama geldiğinin bir kere daha ayrıntılı bir şekilde düşünülmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Aberbach, Joel D. (2001) "The United States Federal Government and New Public Management: How Good a Fit?", **Public Policy and Administration,** Vol. 16, No. 3, pp. 4-23.

Acar, Aykut (2009) "Uluslararası/Ulusüstü Kurumlar ve Kamu Personel Rejimine Etkileri", **Mevzuat Dergisi**, Yıl: 12, Sayı: 144, http://www.mevzuatdergisi.com/2009/12a/01.htm (E.T.: 17.11.2012).

Ağaoğulları, Mehmet Ali (1993) "Siyasal Ahlak ve Devlet", Türker Alkan, **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık** içinde, Bilgi Yayınevi, Ankara, ss. 283-289.

Akalan, Abdullah Recai (2006) **Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Akarsu, Bedia (1982) **Ahlak Öğretileri**, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Akarsu, Bedia (1999) **Immanuel Kant'ın Ahlak Felsefesi**, İnkılap Yayınları, İstanbul.

Aksoy, Şinasi (2004) **Yönetimde Etik Paneli**, 21.05.2004, ODTÜ, Ankara.

Aktan, Coşkun C. (1999) **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3-Siyasal Ahlak**, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul.

Alkan, Türker (1993) **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Bilgi Yayınevi, Ankara.

Alston, William P. (1967) “Philosophy of Religion, Problems of”, **Encyclopedia of Philosophy**, Ed. Paul Edwards, Macmillan Publishing, New York, pp. 285-286; Türkçe çevirisi: Osman Bilen (2001) “Din Felsefesinin Problemleri”, **Din Felsefesi Üzerine Bazı Araştırmalar**, İzmir.

Altun, Şafak (2004) **Rüşvetten Özelleştirmeye Yolsuzluğun 100 Yıllık Tarihi**, Agora Kitaplığı, İstanbul.

Aral, Vecdi (1979) **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, İ. Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul.

Arap, İbrahim ve Levent Yılmaz (2006) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının ‘Yeni’ Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 2, Sayı 39, Haziran, ss. 51-69.

Arın, Tülay (1986) “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (I): Gelişmiş Kapitalizm”, ***11. Tez Kitap Dizisi 1*.**

Aristoteles (1983) **Politika**, Remzi Kitabevi Yayınları, İstanbul.

Aristoteles (1988) **Nikomakhos’a Etik**, Çev. S. Babür, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara.

Armstrong, Elia (2005) **Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues**, United Nations Discussion Papers, August, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf (E.T.: 17.04.2012).

Ataay, Faruk (2006) "Türkiye'de Yönetişim ve 'Sivil Toplum' Tartışmaları Üzerine Bir Değerlendirme", **Memleket Siyaset Yönetim Dergisi**, Yıl 2006/1, ss. 121-141.

Atayman, Veysel (2004) **Etik**, Donkişot Yayınları, İstanbul.

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

Atalay, Mehmet (2006) "Dwight Waldo ve The Administrative State", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Sayı 27, Ekim, ss. 3-14.

Atalay, Mehmet (2008) **Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, SBE, Ankara.

Atmaca, Kemal (2010) "İnsan Kaynakları Yönetimi ve Etik", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 76, ss. 63-76.

Avrupa Komisyonu (2002) **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu,** http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf (E.T.: 20.11.2012).

Avrupa Komisyonu (2004) **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (E.T.: 20.11.2012).

Avrupa Komisyonu (2010) **Türkiye 2010 Yılı İlerleme Raporu**, www.abgs.gov.tr/files/pub/ilerleme_2010.pdf (E.T.: 18.11.2012).

Avrupa Komisyonu (2011) **Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (E.T.: 18.11.2012).

Avrupa Komisyonu (2012) **Türkiye 2012 Yılı İlerleme Raporu**, http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=48177&l=1 (E.T.: 05.01.2013).

Ayman Güler, Birgül (2003) **Devlette Reform**, 03 Mart 2003 Mimarlar Odası Sunuşu, http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf (E.T.: 07.03.2012).

Ayman Güler, Birgül (2004) "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", **Hukuk ve Adalet**, Cilt 1, Sayı 2, ss. 26-61.

Ayman Güler, Birgül (2005a) **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995**, *2. Baskı*, İmge Kitabevi, Ankara.

Ayman Güler, Birgül (2005b) **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara.

Ayman Güler, Birgül ve İpek Özkal Sayan (2007) **Kamu Personel Yönetimi Dersi Sunuları Sicil: Personelin Değerlendirilmesi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pp/Sicil.ppt (E.T.: 18.01.2013).

Ayman Güler, Birgül (2009) **Türkiye'nin Yönetimi: Yapı**, İmge Kitabevi, Ankara.

Bağımsız Sosyal Bilimciler (2008) **2008 Kavşağında Türkiye: Siyaset, İktisat ve Toplum**, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/BSB2008.pdf (E.T.: 23.11.2012).

Balcı, Asım (2003) "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Derleyenler), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Başak, Cengiz (2008) "Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadeledeki Rolü", **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2, ss. 91-114.

Başaran, Ethem (1991) **Örgütsel Davranış, İnsanın Üretim Gücü**, Gül Yayınevi, Ankara.

Başbakanlık, T.C. (2002) **Türkiye'de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı**, T.C. Hükümeti, Ankara.

Başbakanlık, T.C. (2003a) **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, T.C. Hükümeti, Ankara.

Başbakanlık, T.C. (2003b) **Acil Eylem Planı**, T.C. Hükümeti, Ankara.

Başbakanlık, T.C. (2003c) **4. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu**, T.C. Hükümeti, Ankara, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2003/4gg_nm_tr.pdf (E.T.: 27.12.2012).

Başbakanlık, T.C. (2004a) **"Kamu Görevlileri Etik Kurulu Hakkında Başbakanlık Genelgesi"**, T.C. Hükümeti, Ankara.

Başbakanlık, T.C. (2004b) **8. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu (15/07/2004)**, http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2004/niyet020404/loi8.pdf (E.T.: 15.12.2012).

Başbakanlık, T.C. (2010) **Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)**, T.C. Hükümeti, Ankara.

Başdemir, Hasan Yücel (2007) **Liberalizmin Ahlaki Temelleri**, Ankara Üniversitesi SBE, Doktora Tezi, Ankara.

Bauman, Zygmunt (1997) **Modernite ve Holocaust**, Sarmal Yayınevi, İstanbul.

Bauman, Zygmunt (1998) **Postmodern Etik**, Çeviren: Alev Türker, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Bauman, Zygmunt (1999) **Küreselleşme**, Çev. Abdullah Yıldız, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Bauman, Zygmunt (2000) **Siyaset Arayışı**, Çev. Tuncay Birkan, Metis Yayınları, İstanbul.

Bauman, Zygmunt (2001) **Parçalanmış Hayat**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Baydar Akgün, Sevgi (2007) "Yönetim Etiği Açısından Türkiye'deki Kurumsallaşma Çabaları "Kamu Görevlileri Etik Kurulu", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 455, Haziran, ss. 81-111.

Bayram, Ahmet Kemal (2005) "Modern Etik ve Siyaset", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, 18-19 Kasım 2005, Sakarya.

Bayramoğlu, Sonay (2000) "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", **Praksis**, Sayı 7, ss. 85-116.

Bedirhanoğlu, Pınar (2010) "Türkiye'de Neoliberal Otoriter Devletin AKP'li Yüzü", **AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilanços*u,*** İlhan Uzgel ve Bülent Duru (Derleyenler), Phoenix Yayınevi, Ankara, ss. 40-65.

Bedirhanoğlu, Pınar (2006a) "Yolsuzluk, Yeni-Sağ'ın Hegemonya Mücadelesi ve Devletin Dönüşümü", **İktisat, Siyaset, Devlet Üzerine Yazılar, Prof. Dr. Kemali Saybaşlı'ya Armağan**, Burak Ülman ve İsmet Akça (Yayına Hazırlayanlar), Bağlam Yayıncılık, İstanbul, ss. 187-198.

Bedirhanoğlu, Pınar (2006b) "Tarihsel ve Sınıfsal Bağlamı İçinde Yolsuzluk Tartışmaları", **Küreselleşmeye Güneyden Tepkiler**, Ceyhun Gürkan, Özlem Taşdan ve Oktar Türel (Hazırlayan), Türk Sosyal Bilimler Derneği, Dipnot Yayınları, Ankara, ss. 163-183.

Bedirhanoğlu, Pınar (2007a) "The Neoliberal Discourse on Corruption as a Means of Consent Building: Reflections from Post-Crisis Turkey", **Third World Quarterly**, Vol. 28, No. 7, pp. 1239-1254.

Bedirhanoğlu, Pınar (2007b) "Sermayenin Bir Birikim ve Rekabet Stratejisi Olarak Yolsuzluk ve Neo-Liberal Yolsuzlukla Mücadele Gündemi", **Eğitim, Bilim, Toplum Dergisi**, Sayı 5, No 17, ss. 30-44.

Behn, Robert D. (2001) **Demokratik Hesap Verme Sorumluluğu**, Çev. Paradigma Tercüme Ltd. Şti, Mısırlı Atra Matbaacılık, İstanbul.

Benson, G. C. S. (1991) **Codes of Ethics: Business and Government**, Henry Salvatory Center, Claremont Collage.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (2003) http://mevzuat.meb.gov.tr/html/25269_0.html (E.T.: 25.04.2012).

Bilgin, Kamil Ufuk (1997) "Kamu Yönetiminde Yönetsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi", **TODAİE 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, 7-9 Mayıs 1997, Ankara.

Biriciklioğlu, Hale ve Ahmet Sayer (2011) "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Işığında Etik İlke Ve Değerlerin Kamu Yönetiminin Hesap Verebilirliğini Sağlamadaki Rolü", **Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR IX, Basılmamış Bildiri**, 19-21 Ekim 2011, Ankara.

Birinci, Görkem (2009) "Etik, İnsan Hakları ve Kamu Yönetimi", **Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri Kitabı -I**, 25-26 Mayıs 2009, TODAİE, Ankara, ss. 149-164.

Birleşmiş Milletler (2003) ***Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi***, http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255423114r6531.Birlesmis_Milletler_Yolsuzlukla_Mucadele_Sozlesmesi.pdf (E.T.: 17.12.2012).

Boatright, John R. (2000) **Ethics and the Conduct of Business, Third Edition**, Prentice-Hall, New Jersey.

Bouckaert, G. and C. Pollitt (2000) **Public Management Reform: A Comparative Analysis**, Oxford University Press, Oxford.

Bovens, Mark (2005) **"From Financial Accounting to Public Accountability"**, http://igitur-archive.library.uu.nl/USBO/2006-1201-222837/Bovens_05Fromfinancialaccountingtopublicaccountability.pdf (E.T: 15.05.2012).

Bowman, S. James (2000) "Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes", **International Review of Administrative Sciences**, Vol. 66, pp. 673-688.

Brown, John (2002) "Yönetişim ya da Neo-liberalizmin Siyasi Düzeni", Çev. Tuvana Gülcan, **Birikim Dergisi**, Sayı 158, ss. 36-43.

Caiden, Gerald E. (1994) "Dealing with Administrative Corruption", **Handbook of Administrative Ethics**, Terry L. Cooper (Editor), Marcel Dekker, New York.

Cevizci, Ahmet (2008) **Etiğe Giriş**, Paradigma Yayıncılık, İstanbul.

Ceylan, Cengiz (1998) "İktisadi Liberalizmde Ahlak", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Merkez Matbaacılık, Adapazarı.

Chandler, Ralph Clark (1989) "A Guide to Ethics for Public Servants", **Handbook of Public Administration,** J. L. Perry (Editor), Jossey-Bass, San Francisco.

Chandler, Ralph Clark (1994) "Deontological Dimensions of Administrative Ethics Revisited", **Public Administration Management**, Vol. 28, pp. 505-515.

Chapman, Richard A. (1993) **Ethics in Public Service**, Edinburgh University Press, London.

Ciğeroğlu, Mısra ve Hüseyin Özgür (2011) "H. George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 29, Nisan, ss. 279-290.

Cini, M. (2007) **From Integration to Integrity Administrative Ethics and Reform in the European Commission**, Manchester University Press, U.K.

Cohen, S. and W. B. Eimicke (1998) **Trends in 20th Century United States Government Ethics**, http://www.columbia.edu./-sc32/ethica1sur1.html (E.T.: 24.04.2011).

Cooper, P., Brady, L., Hardeman, O. H., Hyde, A., Naff, K. C., Ott. J. S., H. White, (1998) **Public Administration for the Twenty-First Century**, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth.

Cooper, Terry L. (1987) "Hierarchy, Virtue and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics", **Public Administration Review**, Vol. 47, No. 4, July-August, ss. 320-328.

Cooper, Terry L. (1990) **The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Cooper, Terry L. (2001) **Handbook of Administrative Ethics, 2nd Edition**, Marcel Dekker, New York.

Coşkun, Selim (2003) "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Editörler), Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 67-83.

Çadırcı, Musa (1997) **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, TTK Yayınları, Ankara.

Çalışlar, Aziz (1983) **Ansiklopedik Kültür Sözlüğü**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.

Çelen, Mustafa (2007) **Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğu Ekonomik Analizi**, İSMMMO Yayın No: 77, Tor Ofset, İstanbul.

Çotuksöken, Betül (2008) **Etik-Hukuk İlişkisi**, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesinde yapılan konuşma, 17.12.2008, Ankara.

Çukurçayır, Akif (2003) "Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim", **Çağdaş Kamu Yönetimi -I,** Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 259-275.

Dardot, Pierre and Christian Laval (2012) **Dünyanın Yeni Aklı: Neoliberal Toplum Üzerine Bir Deneme**, Çev.: Işık Ergüden, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Davran, Zeynep (2000) "Hukuk Kurallarının Etik Temelleri", **Etik ve Meslek Etikleri**, Yayına Hazırlayan: Harun Tepe, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara.

Dedeoğlu, Gözde (2004) **Etik Düşünce ve Postmodernizm**, Telos Yayıncılık, İstanbul.

Demir, Gökhan Yavuz (2002) "Küreselleşen Küreselleşme Retoriği", **Birikim Dergisi**, Sayı 158, ss. 59-64.

Demirci, Mustafa ve Neval Genç (2008) "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 41, Sayı 2, ss. 43-58.

Demiral, Nalan (2009) "Avrupa Birliği'nde Etik ve Türkiye'ye Yansımaları", **Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri Kitabı -1**, TODAİE Yayını, ss. 195-208.

Denhardt, Kathryn G. (1998) **The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations**, Greenwood Press, Connecticut.

Denhardt, Kathryn G. (2011) "Ethics in Public Organizations", **Encyclopedia of Life Support Systems, Public Administration and Public Policy**, Vol. II, http://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-05-09.pdf (E.T.: 23.09.2011).

Denhardt, Robert B. and Janet V. Denhardt (2000) "The New Public Service: Serving rather than Steering", **Public Administration Review**, Vol. 60, No. 6, pp. 5549-5559.

Des Jardins, Joseph R. (2006) **Çevre Etiği, Çevre Felsefesine Giriş**, Çev. Ruşen Keleş, İmge Kitabevi, Ankara.

Devlet Memurları Kanunu (1965) www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html (E.T.: 25.04.2012).

Dikmen, Ahmet Alpay (2011) **Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan**, Tan Kitabevi, Ankara.

Dikmen, Ahmet Alpay (2013) **Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş II. Baskı, Pratika Kitap, Ankara.

DPT (2007) "Kamuda İyi Yönetişim", **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013**, Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT, Ankara.

Dunn, Delmer D. (2003) "Accountability, Democratic Theory, and Higher Education", **Educational Policy**, Vol. 17, No. 1, pp. 60-79.

Dwivedi, O. P. and Jabba, Joseph (1989) "Public Service Responsibility and Accountability", **Public Services Accountability A Comparative Perspective**, Joseph G. Jabba and O. P. Dwivedi (Editors), Kumarian Press, pp. 1-16.

Edes, W. Bart (2000) **Promoting Integrity in the Public Sector: The Contribution of the OECD in the Responding Corruption**, UNICRI, No. 63, Rome and Milan.

Eken, Musa (2005) "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı 1, ss. 113-130.

Elliot, Kimberley Ann, (1997) "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations", **Corruption and the Global Economy**, Kimberley Ann Elliot (Editor), Institute for International Economics, Washington D.C., pp. 175-233.

Emek, Uğur (2005) **Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri**, Ege Basım, İstanbul.

Emre, Cahit (2000) **Kültürel Değerler, Ahlak ve Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Çev. Bülent Duru, "Cultural Values, Morality and Public Administration in

Turkey", Servet Mutlu, Cahit Emre, Yasushi Hazama, Emerging Changes in Turkish Politics and Society, Institute of Developing Economies, JETRO.

Emre, Cahit (2003) **Yönetim Bilimi Yazıları**, İmaj Yayınevi, Ankara.

Erdoğan, Mustafa (1993) **Liberal Toplum Liberal Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2008) **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara.

Eryılmaz, Bilal (2011) "Yöneticinin, Bir Kurumun Etik Davranması Yetmez. Tüm Kişi ve Kurumların Etik Davranması Gerekir", **Güncel Mevzuat Dergisi**, Ocak.

Fedai, Recep (2011) **Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetimi: Bürokrasiden Yönetişime Değişim**, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sivas.

Foster, Gregory D. (1981) "Law, Morality and the Public Servant", **Public Administration Review**, Vol. 41, No. 1, January-February, pp. 29-34.

Frankena, William (2007) **Etik**, Çev. Azmi Aydın, İmge Kitabevi, Ankara.

Frederickson, H. George (1971) "Organization Theory and New Public Administration", **Toward a New Public Administration - The Minnowbrook Perspective, Third Edition**, Frank Marini (Editor), Chandler Press, Scranton, Philadelphia.

Frederickson, H. George (1976a) "Public Administration in the 1970s: Developments and Directions", **Public Administration Review**, Vol. 36, No. 5, pp. 564-576.

Frederickson, H. George (1978) “Toward a New Public Administration?”, ***Classics of Public Administration,*** Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (Editors), The Dorsey Press, Chicago, pp. 424-439.

Frederickson, H. George (1989) “Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration”, **Public Administration Review**, Vol. 49, No. 2, March/April, pp. 95-100.

Frederickson, H. George (1997) **The Spirit of Public Administration**, The Jossey Bass Public Administration Series, California.

Frederickson, H. George (1999) “Ethics and New Managerialism”, **Public Administration & Management: An Interactive Journal**, Vol. 4, No. 2, pp. 299-324.

Gaus, John M., Leonard D. White, Marshall E. Dimock (1936) **The Frontiers of Public Administration**, Chicago University Press, Chicago’dan aktaran Cooper, Terry L. (2001) **Handbook of Administrative Ethics, 2nd Edition**, Marcel Dekker, New York.

Genç, F. Neval (2007) “Türkiye’nin Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri”, **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar**, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 258-278.

Genç, F. Neval (2010) “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 466, ss. 145-159.

Giddens, Anthony (2000a) **Siyaset, Sosyoloji ve Toplumsal Teori**, (Çev.) T. Birkan, Metis Yayınları, İstanbul.

Giddens, Anthony (2000b) **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, (Çev.) Osman Akınhay, Alfa Yayınları, İstanbul.

Glyn, Patrick J.; Stephen, Cobrin and Moises, Naem (1997) "The Globalisation of Corruption", **Corruption and Global Economy**, Kimberly Ann Elliot (Editor), Institute for International Economics, Washington, D.C., pp. 7-27.

Goss, P. Robert (1996) "A Distinct Public Administration Ethics", **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 6, No. 4, pp. 573-597.

Gökberk, Macit (2000) **Felsefe Tarihi**, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Graham, George (1974) "Ethical Guidelines for Public Administrators: Observations on Rules of the Game", **Public Administration Review**, Vol. 34, No. 1, pp. 90-92.

Gray, Andrew and Bill Jenkins (1995) "From Public Administration to Public Management: Reassessing Administration Revolution?", **Public Administration**, Vol. 73, Spring, pp. 75-79.

Group of States Against Corruption (GRECO) (2012), http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp (E.T.: 14.09.2012).

Gulick, Luther and Lyndal Urwick (1957) **İdare İlmi Üzerinde İncelemeler**, (Çev.) S. Alacaklıoğlu, TODAİE, Ankara.

Gül, Hüseyin (1999) "Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği", **Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi**, TODAİE, Ankara, ss. 15-30.

Gül, Hüseyin (2005) "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarından Bir Bakış", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform**, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 39-55.

Gül, Hüseyin ve Dilek Memişoğlu (2007) "Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetsel Reform", **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları**, M. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe (Derleyenler), Çizgi Kitabevi, Konya.

Güleç, C. (2007) "Yeni Dünya Düzeni ve Küresel Etik", **Gündem**, 24 Nisan 2007.

Gülen, Fikret (2006) "AKP'nin İktidar Olduğu Dönemde Kabul Edilen Yasalar Hakkında Değerlendirme", **Mülkiye Dergisi**, Cilt XXX, Sayı 252, 145-210.

Gündoğdu, Özlem Şeniz (1999) **Kentsel Çevre Estetiğinin Etik Açıdan İrdelenmesi,** Ankara Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Güzelsarı, Selime (2003) "Neoliberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 2, Haziran, ss. 17-37.

Güzelsarı, Selime (2004) "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Tartışma Metinleri**, No: 66, Mart, Ankara.

Güzelsarı, Selime (2007) **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü: Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.

Habermas, Jürgen (2001) **İletişimsel Eylem Kuramı,** Çeviren: Mustafa Tüzel, Kabalcı Yayınevi, İstanbul.

Habitat II İstanbul 5 Ülke Raporu (2000) **Yönetişim Alt Bölümü**, İstanbul.

Harman, Gilbert (2003) **Explaining Value**, Oxford University Press, London.

Harmon, Michael M. (1974) "Social Equity and Organizational Man: Motivation, and Organizational Democracy", **Public Administration Review**, Vol. 34, No. 1, pp. 11-18.

Hart, David K. (1974) "Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator", **Public Administration Review**, Vol. 34, No. 1, pp. 3-11.

Helvacıoğlu, Banu (2002) "Neo-Liberal Siyasal Ahlâk: Beterin Beteri Vardır", **Birikim Dergisi**, Sayı: 158, ss. 44-49.

Heper, Metin (1990) "The State and Debureaucratization: The Case of Turkey" **International Social Science Journal**, No. 126, pp. 605-615.

Hirst, Paul ve Grahame Thompson (1998) **Küreselleşme Sorgulanıyor**, (Çev.) Çağla Erdem ve Elif Yücel, Dost Kitabevi, Ankara.

Hood, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?". **Public Administration**, Vol. 69, Spring, pp. 3-19.

Hunbury, G. L. (2004) "A Pracademic's Perspective of Ethics and Honor: Imperatives for Public Services in the 21st Century", **Public Organization Review**, Vol. 4, pp. 187-204.

İzveren, Adil (1980) **Toplumsal Törebilim (Sosyal Ahlak)**, Kalite Matbaası, Ankara.

Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt (2003) **The New Public Service Serving, Not Steering**, M. E. Sharpe, Armonk, New York.

Jennings, Bruce (1991) "Taking Ethics Seriously in Administrative Life: Constitutionalism, Ethical Reasoning, and Moral Judgment", **Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas**, James B. Bowman (Editor), Jossey-Bass, San Francisco, ss. 69-73.

Jreisat, Jamil E. (2005) "Cooperative Public Administration is Back in, Prudently" **Public Administration Review**, Vol. 65, No. 2, ss. 231-242.

Jones, Harold B. (1997) "The Protestant Ethic: Weber's Model and The Empirical Literature", **Human Relations**, Vol. 50, No. 7, pp. 757-778.

Kahler, Miles (1990) "Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment" **Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World,** Joan M. Nelson (Editor), Princeton University Press, New Jersey.

Kahraman, Seden (2010) **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadelede Hukuki ve İdari Düzenlemelerin Etkisi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Kalağan, Gökhan (2010) "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetsel Reform Çalışmaları", **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, ss. 65-84.

Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun (1981) http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2531.pdf (E.T.: 26.04.2012).

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2005) http://www.etik.gov.tr/Mevzuat.aspx?id=1 (E.T: 17.04.2011)

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2008) **"Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu 2005-2008"**, Ankara.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2009) **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu 2009**, Ankara.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2010) **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu 2010**, Ankara.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2011) **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu 2011**, Ankara.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2012) **Ocak-Şubat-Mart 2012 Haber Bülteni**, Ankara.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2012) **Nisan-Mayıs-Haziran 2012 Haber Bülteni**, Ankara.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2012) **Temmuz-Ağustos-Eylül 2012 Haber Bülteni**, Ankara.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2012) **Ekim-Kasım-Aralık 2012 Haber Bülteni**, Ankara.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2012) **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu 2012**, Ankara.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004) http://www.basbakanlik.gov.tr/etik/5176sayili.html (E.T: 17.04.2011).

Kamu İhale Kanunu (2002) https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/content/conn/MGM_UCM/path/Web%20icerikleri/Mevzuat/Kanunlar/4734%20Kamu%20%C4%B0hale%20Kanunu.pdf (E.T.: 24.04.2012).

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (2003) http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=5442 (E.T.: 25.04.2012).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Genel Gerekçe (2003) http://www.memurlar.net/haber/3101/ (E.T.: 18.10.2012).

Kant, Immanuel (2002) **Ahlak Metafiziğinin Temellendirilmesi**, Türkiye Felsefe Kurumu Yayını, Ankara.

Kapu, Hüsnü ve Meryem Aybas (2009) "Yahudi, Hıristiyan ve İslam Geleneklerinde İş Ahlakına Bakış: Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım", **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 23, Sayı 1, ss. 73-94.

Kazgan, Gülten (1999) **Tanzimat'tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Altun Yayınları, İstanbul.

Kazgan, Gülten (2012) **İktisat ve Etik**, kazgan.bilgi.edu.tr/docs/iktisat_ve_Etik.doc (E.T: 17.05.2012).

Kernaghan, Kenneth (1993) "Promoting Public Service Ethics: The Codification Option", **Ethics in Public Service**, Richard A. Chapman (Editor), Carleton University Press, Ottawa.

Kesim, Erdoğan (2005) "Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya: Sakarya Üniversitesi adına Bilge Matbaacılık, ss. 269-281.

Kettl, Donald F. (2000) "The Transformation of Governance, Globalization, Devolution and the Role of Government", **Public Administration Review**, Vol. 60, No. 6, pp. 488-497.

Kılavuz, Raci (2003) **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Kıllıoğlu, İsmail (1998) **Ahlak-Hukuk İlişkisi**, Marmara Üniversitesi İFAV Yayını, İstanbul.

Kılınç, Zeynel Abidin (2010) "Yurttaşlık Ahlakı Olarak Sosyal Sermaye", **Bilgi Dergisi**, Sayı 21, ss. 1-37.

Kitapçı, İsmail (2010) "Vergi Etiği ve Kamu Etiği İlişkisi: Etik Algılamalar Açısından Bir Değerlendirme" **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, ss. 81-88.

Klitgaart, Robert (1988) **Controlling Corruption**, University of California Press, Los Angeles.

Kodal, Numan (2003) **Zygmunt Bauman'da Politika ve Etik**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Köknel, Özcan (1996) **Bireysel ve Toplumsal Şiddet**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.

Kömürcü, Mehmet ve Yusuf Çalışkan (2000) "Yolsuzluk Problemine Karşı Uluslararası Toplumun Tepkileri ve Ortak Bir Hukuki Düzenleme Oluşturma Çabaları", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 2000/1, ss. 67-96.

Köprü, Burcu (2007) **Türk Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma ve Yönetsel Yozlaşma,** Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Köse, A. Haşim ve Ahmet Öncü (2000) **Kapitalizm, İnsanlık ve Mühendislik, Türkiye'de Mühendisler**, TMMOB Yayını, Ankara.

Kösecik, Muhammet (2004) "Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri", **Çağdaş Kamu Yönetimi- II**, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 3-43.

Kösekahya, Gamze (2012) **Katılımcılık ve İyi Yönetişim**, http://www.deu.edu.tr/, (E.T.: 09.07.2012).

Kuçuradi, İonna (2003) **Etik ve Etikler, Türkiye Mühendislik Haberleri**, Sayı 423, ss. 7-9.

Kumar, Krishan (1999) **Sanayi Sonrası Toplumdan Post-Modern Topluma Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları**, (Çev.) Mehmet Küçük, Dost Yayınevi, Ankara.

Kurt, Mustafa ve Özlem Yaşar Uğurlu (2007) "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt IX, Sayı 11, ss. 81-109.

Lewis, C. W. (1991) **The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide**, Jossey-Bass, San Francisco.

Lynn, Laurence E. Jr. (2007) "Public Management: A Concise History of The Field", **The Oxford Handbook of Public Management**, Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. and Christopher Pollitt (Editors), Oxford University Press, Oxford.

Machiavelli, Niccolo (1999) **Prens**, Oğlak Yayıncılık, İstanbul.

MacIntyre, Alasdair (2001) **Erdem Peşinde**, Çev. Muttalip Özcan, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Maesschalck, Jeroen (2004a) "Approaches to Ethics Management in the Public Sector", **Public Integrity**, Vol. 7, No. 21, pp. 21-41.

Maesschalck, Jeroen (2004b) The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards A Theory, **Public Administration**, Vol. 82, No. 2, pp. 465-489.

Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (1990) http://mevzuat.meb.gov.tr/html/33.html (E.T.: 27.04.2012).

Manzetti, Luigi and Charles H. Blake (1996) "Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways", **Review of International Political Economy**, Vol. 3, No. 4, pp. 662-697.

Marini, Frank (Editor) (1971) **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective, Third Edition**, Chandler Press, Scranton, Philadelphia.

Marini, Frank (1992) "The Uses of Literature in the Exploration of Public Administration Ethics: The Example of Antigone", **Public Administration Review**, Vol. 52, No. 5, pp. 422-426.

Martinez, J. Michael (2009) **Public Administration Ethics for the 21st Century**, ABC-CLIO, California.

Marx, Fritz Morstein (1949) "Administrative Ethics and the Rule of Law", **American Political Science Review**, Vol. 43, pp. 1119-1144.

Mason, Andrew (2003) "Communitarianism and its Legacy", Noël O'Sullivan (Editor), **Political Theory in Transition**, Routledge, London, pp. 19-32.

Mengüşoğlu, Takiyettin (1992) **Felsefeye Giriş**, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Midilli, Ali (2004) **"Kamu Görevlileri Etik Kurulu"**, http://www.elegans.com.tr/arsiv/67/haber018.html (E.T.: 18.11.2012).

Neiburg Terkel, Susan and R. Shannon Duval (1999) **Encyclopedia of Ethics**, Facts on File, Inc., New York.

Nigro, Lioyd G. and William G. Richardson (1990) "Between Citizen and Administrator: Administrative Ethics and PAR", **Public Administration Review**, Vol. 50, No. 6, November-December, pp. 623-636.

Nişancı, Ensar (2002) "Küreselleşme, Ulus Devlet ve Etik Rönesans", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, Sayı 6, ss. 1-11.

Nohutçu, Ahmet (2004) "Etik ve Kamu Yönetimi", **Çağdaş Kamu Yönetimi -II**, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 389-412.

North, Douglas (1994) "A Framework for Analyzing the State in Economic History", **The State: Critical Concepts**, *Vol. I*, John A. Hall (Editor), Routledge, London.

Nuttal, Jon (1999) **Ahlak Üzerine Tartışmalar: Etiğe Giriş**, (Çev.) Abdullah Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

OECD (1994) **Council Recommendation C(94) 75/ Final on Bribery in International Business Transactions**, 27 May 1994, 33 ILM, 1389, 1994.

OECD (1995) "Governance in Transition", **Public Management Reforms in OECD Countries**, Paris.

OECD (1997) **Council, Recommendations of the Council adopted on 23 May 1997**, 36 ILM, 1016, 1997.

OECD (1998) **Principles for Managing Ethics in the Public Service**, OECD Recommendation, http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/1899138.pdf (E.T.: 18.11.2012).

Okcu, Murat (2002) **Public Administration and Ethics: Perennial Questions**, Basılmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Okcu, Murat (2008) "Kamu Yönetimi ve Ahlak: Yönetsel Ahlak Üzerine Düşünmek mi Yoksa Modern Kamu Yönetimini Yeniden Düşünmek mi?", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 41, Sayı 2, ss. 21-42.

Öktem, M. Kemal ve Uğur Ömürgönülşen (2005) "Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı", **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, 18-19 Kasım 2005, Sakarya Üniversitesi, İİBF, Sakarya, ss. 231-237.

Öktem, Niyazi (1999) **Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet**, Der Yayınları, İstanbul.

Ömürgönülşen, Uğur ve M. Kemal Öktem (2004) "Türkiye'nin Avrupa Birliğine Yönetsel Uyumu: Yönetsek Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları", **Çağdaş Kamu Yönetimi -II**, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 33-65.

Ömürgönülşen, Uğur ve M. Kemal Öktem (2007) **Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi,** İmaj Yayınevi, Ankara.

Ömürgönülşen, Uğur (2011) "Şeffaflık Ve Etik Kültürün Geliştirilmesi", **Etik Kültürün Geliştirilmesi ve Şeffaflık Paneli** http://www.etik.gov.tr/ (E.T. 18.01.2012).

Özbaran, M. Hakan (2003) "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51, ss. 17-35.

Özdemir, Umut Evin (2001) "Kamuoyu Güveninin Tesisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler", **Maliye Dergisi**, http://212.174.133.188/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md138/INTKAMUOYU.pdf (E.T.: 18.11.2012).

Özdemir, Murat (2008) "Kamu Yönetiminde Etik", **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 7, ss. 179-195.

Özer, Mehmet Akif (2006) "Yönetişim Üzerine Notlar", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, ss. 59-89.

Özgür, Hüseyin (2003) "Yeni Kamu Yönetimi Hareketi", **Çağdaş Kamu Yönetimi - I**, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 183-224.

Özgür, Hüseyin (2009) "Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin (YKYH) 40 Yıllık Serüveni: 1968 Minnowbrook Konferansından 2008'e YKYH'nin Dönüşümü", **VI. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR –IV) 18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform Bildiriler Kitabı**, TODAİE Yayınları, Ankara, ss. 169-192.

Özkazanç, Alev (1997) "Refah Devletinden Yeni Sağa" **Mürekkep Dergisi**, Sayı 7, ss. 21-35.

Özlem, Doğan (2000) "Hukuk Devletini Sosyal Devlet İçinde Düşünmek", **Doğubatı Düşünce Dergisi**, Sayı: 13, ss. 9-25.

Özlem, Doğan (2010) **Etik Ahlak Felsefesi**, Say Yayınları, İstanbul.

Öztürk, Namık Kemal (2003) **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Kitabevi, Ankara.

Öztürk, Namık Kemal (2004) "Machiavelli-Weber Perspektifinde Siyasal Liderlik Etiği", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 2, Haziran, ss.13-30.

Papadopoulos, Yannis (2003) "Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments", **European Journal of Political Research**, No. 42, pp. 473-501.

Payne, Anthony (2000) "Globalization and Modes of Regionalist Governance", **Debating Governance**, Jon Pierre (Editor), Oxford University Press.

Pehlivan, İnayet (1997) "Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları", **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 7-9 Mayıs 1997**, TODAİE Yayınları, Ankara.

Pehlivan, İnayet (1998) **Yönetsel Mesleki ve Örgütsel Etik**, Pegem Yayıncılık, Ankara.

Pehlivan Aydın, İnayet (2002) **Yönetsel Mesleki ve Örgütsel Etik**, *3. Baskı*, Pegema Yayıncılık, İstanbul.

Pieper, Annemarie (1999) **Etiğe Giriş**, Türkçesi: Veysel Atayman- Gönül Sezer, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

Pieth, Mark (1997) "International Cooperation to Combat Corruption" in **Corruption and the Global Economy,** Kimberly Ann Elliot (Editor), Institute for International Economics, Washington D.C., pp. 119-131.

Plant, Jeremy F. (2001) "Codes of Ethics", **Handbook of Administrative Ethics (2nd Edition)**, Terry L. Cooper (Editor), Marcel Dekker, New York, ss. 309-334.

Platon (1985) **Devlet**, Çev. Sabahattin Eyipoğlu, Remzi Kitapevi, İstanbul.

Platon (1992) **Devlet**, Çev. S. Eyüboğlu ve M. A. Cimcoz, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Poole, Ross (1993) **Ahlak ve Modernlik**, Çev. M. Küçük, İstanbul.

Pops, Gerard M. (1994) "Teleological Approach to Administrative Ethics", **Handbook of Administrative Ethics**, Terry L. Cooper (Editor), New York, pp. 157-168.

Rawls, John (1971) **A Theory of Justice**, Harvard University Press, Cambridge.

Resmi Gazete (2003) 24.12.2003, Sayı 25326.

Richardson, William G. ve Lioyd. G. Nigro (1987) "Self-Interest Properly Understood: The American Character and Public Administration", **Administration and Society**, Vol. 19, No. 2, pp. 157-177.

Robbins, Lionell (1953) **The Theory of Economic Policy in Classical Political Economy**, Macmillan, London, 1953, s. 4'ten aktaran Francisco Vergara, **Liberalizmin Felsefi Temelleri Liberalizm ve Etik**, Çev. Bülent Arıbaş, İletişim Yayınları, İstanbul.

Robbins, Stephen P. (1994) **Örgütsel Davranışın Temelleri**, Çeviren: Sevgi A. Öztürk, Etam Basın Yayın, İstanbul.

Rohr, John A. (1976) "The Study of Ethics in the Public Administration Curriculum", **Public Administration Review**, Vol. 36, No. 4, July-August, pp. 398-406.

Rohr, John A. (1990) "Ethics in Public Administration: A State of the Discipline Report", **Public Administration: The State of the Discipline**, N. B. Lynn, A. Wildavsky (Editors), Chatham House Publications, pp. 97-123.

Sandel, Michael (1996). **Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy**, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sayan, İpek Özkal (2010a) "Yolsuzluk ve Kamu Etiği", **Prof. Dr. Kurthan Fişek için Yönetim Üzerine,** İpek Özkal Sayan (Yayına Hazırlayan), Ankara Üniversitesi SBF Yayın No: 600, Ankara.

Sayan, İpek Özkal (2010b) "Kapitalizmin Etiğe İhtiyacı Var Mı?" **Kamu Yönetimi ve Teknoloji- Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR 2010)**, TODAİE Yayınları, No: 360, Ankara, ss. 377-390.

Saylam, Görkem (2007). **Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalar Ve Türkiye'deki Son Gelişmeler,** Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Sayman, Coşkun (2006) **Dwight Waldo ve Yönetim Yazını**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Sayın, Deniz (1998) "Yönetsel Etik", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Yıl II, Sayı: 12, ss. 8-10.

Scott, Colin (2000) "Accountability in the Regulator State", **Journal of Law and Society**, Vol. 27, No 1, pp. 38-60.

Seker, Fahri (2007) **Ekonomik Liberalizm ve Etik**, Erciyes Üniversitesi SBE, Doktora Tezi, Kayseri.

Selçuk, Fatma Ülkü (2009) "Yolsuzluk ve Rüşvet: İktisadi, Siyasi ve Kültürel Etmenler", **Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri -II**, TODAİE Yayınları, Ankara, ss. 935-951.

Shafritz, J. M., E. W. Russell (2005) **Introducing Public Administration**, Pearson Education Inc, New York.

Shaw, William H. (1991) **Business Ethics**, Wardsworth Publishing Coorperation, California.

Sivil Toplum Portalı (2012) **Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği**, http://www.siviltoplum.com.tr/?ynt=icerikdetay&id=419 (E.T.: 18.11.2012).

Soyaltın, Didem (2012) **"Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele: Görünürde Avrupalılaşma mı?"**, Türkiye Siyasi Analiz ve Araştırma Merkezi (AnalizTürkiye), Londra, http://researchturkey.org/?p=1205&lang=tr (23.12.2012).

Stroll, A. (1956) **Ethics,** Philosophy Made Simple, New York'tan aktaran Mehmet Türkeri (2008), **Etik Kuramları**, Lotus Yayınevi, Ankara.

Şalcı, Filiz (2007) "Türkiye'nin Dünya Mali Saydamlık Sıralamasında Yeri ve Mali Saydamlığa Ulaşmış Bir Ülke: Danimarka", **Bütçe Dünyası**, Cilt: 2, Sayı: 26, ss. 85-90.

Şaylan, Gencay (1995) "Değişim ve Yolsuzluk", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 28, ss. 3-18.

Şaylan, Gencay (1999) **"Küreselleşmenin Gelişimi", Emperyalizmin Yeni Masalı**, Yayıma Hazırlayan Işık Kansu, Güldikeni Yayınları, Ankara.

Şeffaflık Derneği (2012) http://www.seffaflik.org/detay_tr.asp?GID=65&MenuID=68 (E.T.: 20.11.2012).

Şen, Mustafa Lütfi (1998) **Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetsel Etik Yaklaşımı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İzmir.

Şen, Mustafa Lütfi (2011) **Kamu Yönetiminde Etiğin Önemi**, Ders Notları, Sakarya.

Takış, Taşkın (1998) "Etik", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ağustos-Eylül-Ekim, ss. 7-8.

T.C. 1982 Anayasası (1982) www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm (E.T.: 24.04.2012).

Tepe, Harun (1998) "Bir Felsefe Dalı Olarak Etik", **Doğubatı Düşünce Dergisi**, Yıl 1, Sayı 4, Ağustos, Eylül, Ekim, ss. 11-28.

Tepe, Harun (2000) **Etik ve Meslek Etikleri,** Birinci Baskı, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara.

Terry, Larry D. (1998) "Administrative Leadership, Neo-Manageralism, and the Public Management Movement", **Public Administration Review**, Vol. 58, No. 3, pp. 194-200.

TESEV (2001) **"Hane Halkı Gözünde Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler"**, www.tesev.org.tr (E.T. 18.11.2012)

TESEV (2003) **"İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler"** http://www.yolsuzluklamucadele.org/yayinlar/isdunyasigozunden.htm (E.T.: 15.11.2012).

Thiel, Reinold E. (1997) "Corruption in the Age of Globalisation", **Political and Administrative Corruption**, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara.

TMMOB, Elektrik Mühendisleri Odası (2006) **Küreselleşme, Etik Kodlar ve Örgütler**, Yayın No: BT/2006/3, Ankara.

TMMOB, Elektrik Mühendisleri Odası (2007) **Küreselleşme, Etik Kodlar ve Örgütler**, Yayın No: BT/2007/1, Ankara.

TMMOB, Elektrik Mühendisleri Odası (2012) **Etik, Kodlanan Etik ve Pratiği**, Yayın No: GY/2012/12, Ankara.

Toksöz, Fikret (2009) **İyi Yönetişim El Kitabı**, TESEV Yayınları, İstanbul.

Tosun, Cengiz Mesut (2010) "Liberalizm ve Sosyal Darwinizm Karşısında John Rawls", **Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 10, ss. 81-94.

Transparency International, http://www.transparency.org/ (E.T.: 19.04.2012)

Turan, Şerafettin (1993) "Tarih Boyunca Siyasal Ahlak", **Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Türker Alkan, Bilgi Yayınevi, Ankara.

Türk Ceza Kanunu (2004) www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html (E.T.: 25.04.2012).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi (2005) **Anayasa Mahkemesi Kararı**, Esas Sayısı: 2004/60, Karar Sayısı: 2005/33, http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2028&content (E.T.: 23.12.2011).

Türkeri, Mehmet (2008) **Etik Kuramları**, Lotus Yayınevi, Ankara.

Türkeri, Mehmet (2009) "Din Felsefesi Tarihinde Etik Sorunu", **DEÜİFD**, XXX, ss. 35-52.

TÜSİAD (2002) **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335, http://www.tusiad.org/__rsc/shared/file/kamureformu.pdf (E.T.: 18.12.2012).

TÜSİAD (2003a) **Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulamalar**, İstanbul.

TÜSİAD (2003b) **Türkiye'de Düzenleyici Reformlar-Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek**, Yayın No: TÜSİAD-T, 2003/9/ 359, İstanbul.

TÜSİAD (2003c) **Basın Bülteni**, 19 Eylül 2003 TS/BAS/03-74, http://www.tusiad.org/__rsc/shared/file/basin-bulteni-2003-66.pdf (E.T.: 17.12.2013).

TÜSİAD (2004) **Basın Bülteni**, 11 Haziran 2004 TS/BAS-BÜL/04-58, http://www.tusiad.org/__rsc/shared/file/basin-bulteni-2004-61.pdf (E.T.: 18.12.2012).

TÜSİAD (2005) **Basın Bülteni: Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik**, Özet Bulgular, Ankara.

TÜSİAD (2012) **Devlette Etikten Etik Devlete: Yargıda Etik**, http://www.tusiad.org/__rsc/shared/file/yargida-etik-raporu.pdf (E.T.: 10.01.2013).

UNDP (1997) **Reconceptualising Governance**, Discussion Paper 2, Management Development and Governance Division, New York.

United Nations Office on Drugs and Crime (2011) http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuside, (E.T.: 26.09.2011).

Ural, Şafak (1998) "Epistemolojik Açıdan Değerler ve Ahlak", **Doğubatı Düşünce Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, Ağustos, Eylül, Ekim, ss. 45-53.

Uzun, Turgay (2005) "Kamu Yönetiminde Değişim Ve Bilgi Edinme Hakkı", **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 9, ss. 229-256.

Üstüner, Yılmaz (2003) "Kamu İşletmeciliği Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Derleyen: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara.

Vachudova, Milada Anna (2009) "Corruption and Compliance in the EU's Post-Communist Members and Candidates", **JCMS: Journal of Common Market Studies,** Vol. 47, ss. 43-62.

Waldo, Dwight (1948) **The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration**, The Ronald Press Company, New York.

Waldo, Dwight (1952) "Development of Theory of Democratic Administration", **The American Political Science Review**, Vol. 46, No. 1 (March), pp. 81-103.

Waldo, Dwight (1955) **The Study of Public Administration**, Random House Inc., New York.

Watt, Peter, Sue Richards, and Chris Skelcher (2002) **Review of Public Administration in Northern Ireland Briefing Paper: Accountability**, The University of Birmingham, Birmingham.

Weber, Max (1996) **Sosyoloji Yazıları**, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul.

Weber, Max (2009) **Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu**, Çev. Gülistan Solmaz, Alter Yayıncılık, İstanbul.

West, David (2005) **Kıta Avrupası Felsefesine Giriş**, Çev: A. Çiğdem, ParadigmaYayıncılık, 2. Basım, İstanbul.

White, Leonard (1955) **Introduction to Study of Public Administration**, MacMillan Company, New York.

Whitton, Howard (2001) **Implementing Effective Ethics Standards In Government And The Civil Service**, http://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf (E.T.: 17.07.2012).

Wilson, Woodrow (1887) "The Study of Administration" **Political Science Quarterly**, Vol. 2, June, pp. 197-222.

World Bank (2007a) **"Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Development Management"**, The World Bank, Washington D.C.

World Bank (2007b) **"Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anti-corruption"**, The World Bank, Washington D.C.

World Bank (2012) **Governance and Anti-corruption**, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTGOVANTICORR/0,,menuPK:3036107~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:3035864,00.html (E.T.: 17.10.2012).

Yağan, Haldun (2005) "Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri", **Gümrük Dünyası Dergisi**, Sayı 46, Yaz.

Yalçın, Lütfi (2010) **Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değerlendirme**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara.

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

Yayla, Atilla (1993) **Özgürlük Yolu: Hayek'in Sosyal Teorisi**, Turhan Kitabevi, Ankara.

Yayman, Hüseyin (2005) **Türkiye'nin İdari Reform Politiği**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.

Yazıcı, Sedat (1999) **Felsefeye Giriş**, 1. Basım, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.

Yıldırım, Murat (2006) **Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Ve Şeffaflık (1980 Sonrası Türkiye Örneği)**, Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi, Sivas.

Yıldırım, Cengizhan (2011) "Birinci Ve İkinci Nesil Washington Uzlaşması: Neoliberal İktisat Politikalarının 1980'den Sonraki Evrimi", **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:7, Sayı:2, ss. 1-23.

Yüksel, Cüneyt (2004) **Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri**, http://www.etikturkiye.com/etik/kam1/2CuneytYuksel.pdf , s. 349. (E.T.: 08.04.2009).

Yüksel, Mehmet (2000) "Yönetişim Kavramı Üzerine", **Ankara Barosu Dergisi**, Yıl 58, Sayı 3, ss. 145-159.

Yüksel, Mehmet (2002) "Modernleşme Bağlamında Hukuk ve Etik İlişkisine Sosyolojik Bir Bakış", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 57/1, 2002, ss. 177-197.

Yüksel, Mehmet (2006) "Modernleşme, Toplumsal Yaşamın Hukuksallaşması ve Etik", **İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi**, Sayı: 23, Yaz-Güz 2006, ss. 217-232.

Zengin, Ozan (2008) "OECD", **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü**, Maki Basım-Yayın, Ankara.

EKLER:

EK-1: KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU ÜYELERİ ANKET SORULARI

Sayın Kurul Üyesi,
Bu anket çalışması, Yrd. Doç. Dr. İpek Özkal Sayan danışmanlığında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı'nda yürütülen **"Kamu Yönetiminde Etik Sorunu: Türk Kamu Yönetiminde Etik Sisteminin Eleştirel Çözümlemesi"** başlıklı doktora tezi kapsamında yapılmaktadır.

Katkılarınızı bekler, saygılarımı sunarım.

Mısra CİĞEROĞLU

1) Size göre Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesine yönelik yapılan düzenleme ve çalışmalar ile hukuki altyapı yeterli midir? Bu konudaki önerileriniz nelerdir?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

2) Türk kamu yönetimindeki etik dışı faaliyetlerde kamu personelinin rolü nedir? Bu bağlamda kamu personeline ilişkin düşünceleriniz nelerdir?

……
……
……
……
……
……
……
……

3) Size göre Türk kamu yönetimi için Etik Kurulunun önemi nedir?

……
……
……
……
……
……
……
……
……
……

4) Kurulun görev, yetki ya da yaptırımlarına ilişkin düşünceleriniz nelerdir? Size göre bu görev, yetki ve yaptırımlar yeterli midir?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

5) Anayasa Mahkemesi'nin verdiği Kurul kararlarının Resmi Gazetede yayınlanmasına ilişkin iptal kararı ile ilgili düşünceleriniz nelerdir?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

6) Kurula yöneltilen eleştiriler hakkındaki düşünceleriniz nelerdir? (Kurulun oluşumuna, işleyişine ve kapsadığı personele ilişkin eleştiriler)

……
……
……
……
……
……

……
……
……

7) Kamu Denetçiliği (ombudsmanlık) Kanununun yürürlüğü girmesinin Etik Kurulunun görev, yetki ve işlevlerini etkileyeceğini düşünüyor musunuz?

……
……
……
……
……
……
……

8) Kurul'un kuruluşundan günümüze geçen süreyi Türk kamu yönetimine katkısı ve Kurulun icraatları bakımından değerlendirebilir misiniz?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

9) Kurulun daha etkin çalışabilmesi için önerileriniz var mıdır?

……
……
……
……
……
……
……
……

Teşekkürler…

EK: 2: KAMU GÖREVLİLERİ ANKET SORULARI

Sayın katılımcı,
Bu anket çalışması, Yrd. Doç. Dr. İpek Özkal Sayan danışmanlığında Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı'nda yürütülen **"Kamu Yönetiminde Etik Sorunu: Türk Kamu Yönetiminde Etik Sisteminin Eleştirel Çözümlemesi"** başlıklı doktora tezi kapsamında yapılmaktadır.

Katkılarınızı bekler, saygılarımı sunarım.

Mısra CİĞEROĞLU

1) Size göre kamu yönetimi etiği ne anlam ifade etmektedir? Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk dendiğinde ilk aklınıza gelenler nelerdir?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

2) Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesine yönelik yapılan düzenleme ve çalışmalar ile hukuki altyapı yeterli midir? Bu konudaki önerileriniz nelerdir?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

3) Türk kamu yönetimindeki etik dışı faaliyetlerde ve yolsuzluklarda bürokrasinin ve kamu personelinin rolü nedir? Bu bağlamda bürokrasiye ve kamu personeline ilişkin düşünceleriniz nelerdir?

……
……

……
……
……
……
……
……
……

4) Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kapsadığı personel, görev, yetki ya da yaptırımlarını biliyor musunuz? Size göre bu kapsam, görev, yetki ve yaptırımlar yeterli midir?

……
……
……
……
……
……
……
……

5) Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun çalışmalarını, eğitimlerini ve yaptığı soruşturmaları takip ediyor musunuz? Ediyor iseniz nereden takip ediyorsunuz? (internet sitesi, medya kuruluşları vb.)

……
……
……
……
……
……
……
……

6) Etik kurula hiç başvuruda bulundunuz mu ya da başvuruda bulunmayı düşündünüz mü? Evet ise, hangi konuda başvuru yaptınız ya da yapmayı düşündünüz?

……
……
……
……
……
……
……

7) Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yöneltilen eleştiriler hakkında bilgi sahibi misiniz? (Kurulun oluşumuna, işleyişine ve kapsadığı personele ilişkin eleştiriler). Sizin Kurula ilişkin herhangi bir eleştiriniz var mıdır?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

8) Etik Kurul kararlarının Resmi Gazetede yayınlanmasına ilişkin Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararı ile ilgili düşünceleriniz nelerdir? Sizce Kurul kararları kamuoyuna duyurulmalı mıdır?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

9) Size göre Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ve etik ilkelerin/kodların varlığı kamu personelinin etik dışı davranması noktasında caydırıcı bir unsur olmakta mıdır? Caydırıcılık konusunda etik ilkeler dışında önerileriniz var mıdır?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

10) Kurumunuzdaki Etik Komisyonunun çalışmalarından haberdar mısınız ve bu çalışmaları yeterli buluyor musunuz? Etik komisyonun çalışmalarına ilişkin önerileriniz var mıdır?

……
……
……
……
……
……
……
……

11) Etik Kurulunun kurulması ve kamu personeli için etik ilkelerin belirlenmesinin Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesi konusunda katkı sağladığını düşünüyor musunuz?

……
……
……
……
……
……
……
……
……

12) Kamu kesiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesi için önerileriniz var mıdır?

……
……
……
……
……
……
……
……
……
……

Teşekkürler…

ÖZET

"Kamu yönetimi etiği" kavramı son yıllarda kamu yönetimi disiplini içerisinde tartışılan ve özellikle batılı ülkelerde çeşitli şekillerde disiplin içerisinde üzerinde çalışma yapılan konulardan biridir. Kamu etiği konusu, 1980'ler ve 1990'lardan itibaren küresel ve evrensel bir nitelik kazanarak, kamu yönetimi alanındaki reform çabalarında da önemli bir yer işgal etmeye başlamıştır. Türkiye'de de benzer şekilde, 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerde yaşanan artma eğilimine paralel şekilde "etik" konusu özellikle 1990'ların sonlarından itibaren önem kazanmaya başlamıştır.

Bu çerçevede çalışmada, neo-liberal ideolojinin yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda benimsediği temel araç olan küresel/evrensel kamu etik sistemi ve Türkiye özelinde bu sistemin hayata geçirilişinin ayrıntılı bir analizinin yapılmaktadır. Bu amaçla, öncelikle etik kavramından yola çıkılarak etik ile ilişkilendirilen kavramlar üzerinde durulmakta ve kamu yönetimi etiği kavramını temellendiren felsefi ve ideolojik kaynaklar incelenmektedir. Devamında ise, küresel/evrensel kamu etiğinin ideolojik ve kuramsal kaynakları belirtilerek bu sistemin etkin hale gelmesinde rol oynayan unsurlar ve aktörler tartışılmaktadır. Son olarak, sözü edilen etik sistemin Türkiye'de kurumsallaştırılması üzerinde durulmakta ve Türk kamu yönetiminde hayata geçirilen etik sistemi değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi Etiği, Neo-liberalizm, Küreselleşme, Kamu Görevlileri Etik Kurulu

ABSTRACT

"Public Administration Ethics" and the applications of this concept are one of the most discussed issues in the discipline of public administration in recent years. The subject of public ethics has attained global and universal character since the 1980s and 1990s and began to occupy an important place in the reform efforts of public administration. Similarly in Turkey, in parallel with the trend of increase in corruption and unethical activities in the field of public administration since the 1980s, the issue of "ethics" started to gain importance, especially after the late 1990s.

From this point, this study aimed to analize the global / universal public ethics system, which is the main tool of the neo-liberal ideology in the fight against corruption and unethical activities, and the implementation of this system in Turkish public administration. For this purpose firstly, the concepts associated with "ethics" are addressed and philosophical and ideological resources that underpin the concept of public administration ethics are examined. After that, the ideological and theoretical recources of global / universal public administration ethical system are emphasized and the elements and the actors that play an active role in the making of this system effective are discussed. Finally, the institutionalization of the aforementioned ethical system in Turkey is examined and the ethical system which was implemented in the Turkish public administration is considered.

Key Words: Public Administration Ethics, Neo-Liberalism, Globalisation, Ethics Commitee of Public Officials in Turkey.