

## KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

**Murat ÖZDEMİR**  
Ankara Üniversitesi  
Eğitim Bilimleri Enstitüsü  
Eğitim Yönetimi ve Teftişi Doktora Programı  
[mrtozdem@gmail.com](mailto:mrtozdem@gmail.com)

### ÖZET

*Bu çalışmada kamu yönetiminde etik sorunsal tarihsel bir perspektifle incelenmiş ve kamu yönetiminde etik dışı davranışların her dönem yaygın olduğu görülmüştür. Çalışmada, modern kamu yönetimi sistemlerinin inşa edilmesi sürecinde gelişme gösteren "kamu yararı" kavramının, kamu yönetimi etiği düşüncesinin gelişimine katkı sağladığı anlaşılmıştır. Yirminci yüzyıla birlikte, kimi ülke kamu yönetimi sistemlerinde etik kodların geliştirildiği ve bu yıllarda kamu çalışanlarının hiçbir sapma davranış göstermeden kamu yararı doğrultusunda eylemde bulunacakları yönünde bir düşünce kabul görmüştür. Bu kabulün merkezini, kamu çalışanlarının davranışlarının dışsal olarak belirlenebileceği oluşturmuştur. Oysa, tüm etik kodlama ve yasal yaptırımlara rağmen kamu yönetiminde etik dışı davranışların 1970'li yıllar boyunca hızlı bir artış eğilimine girdiği gözlenmiştir. Bu durum, kamu yönetimi etiği alanına yönelik akademik merakın artmasına yol açmıştır. Çalışmanın sonunda, kamu yönetiminde etik konusuna yönelik duyarlılığın ulusal sınırları aşmış, uluslararası bir nitelik kazandığı ve devletlerin, kamu yönetiminde etik dışı davranışların önlenmesi konusunda büyük çaba içerisine girdikleri görülmüştür.*

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Etik, Etik Kodlar, Etik Dışı Davranışlar

## ETHICS IN PUBLIC ADMINISTRATION

### ABSTRACT

*In this study, the problematic of ethics in public administration is examined and seen that unethical behaviors in public administration have been common in every ages. In study, it is understood that the notion of "public interest", which had been developed during the construction of modern public administration systems contributed to the improvement of the ideas of public administration ethics. At the beginning of the twentieth century, codes of ethics in public administration were developed and it was believed that public workers would behave according to the public interests. The idea that the behaviors of public workers could be externally controlled formed the basis of this assumption. However, it had been seen that despite all the codes of ethics and rules, unethical behaviors increased during the 1970s. This developments increased the academic interests related to the public administration ethics. The study concludes that the sensitivity to ethics in public administration has increased both at national and international levels and that the states have been struggling to prevent unethical behaviors.*

**Keywords:** Public Administration, Ethics, Codes Of Ethics, Unethical Behaviors

## 1. GİRİŞ

Modern devletin ortaya çıkışı, devlet yönetiminde güçler ayrımı ilkesini de beraberinde getirmiştir. Devletin sahip olduğu güçler, yasama, yürütme ve yargıdır. Kamu yönetimi ise en yalın haliyle, devletin yürütme gücüne karşılık gelmektedir. Buradan hareketle kamu yönetimini, kamu görevlilerinin ve kamu mallarının işe koşulması suretiyle devletin amaçlarının gerçekleştirilmesi şeklinde tanımlamak mümkündür. Devletin en önemli amacı ise kamu yararını gerçekleştirmektir. Kamu yararı, halkın ihtiyaç duyduğu her türlü mal ve hizmetin, kamu bürokrasisi tarafından üretilmesidir. Dolayısıyla devlet, kamu yararını gerçekleştirmek ve halkın ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri üretebilmek için, kamu örgütleri vasıtasıyla kimi faaliyetler yürütmektedir. Devletin yürütmekte olduğu faaliyetleri güvenlik, adalet, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve belediye işleri gibi geniş bir yelpaze içerisinde incelemek mümkündür. Devlet, sorumluluk alanına giren faaliyetleri, kamu görevlileri marifetiyle gerçekleştirir. Kamu görevlileri ise kamusal faaliyetleri, başta anayasa olmak üzere kanun, tüzük, yönetmelik, yönerge, genelge ve benzeri mevzuata uygun olarak yapmakla mükelleftir. Tüm bu mevzuatın dayandığı ana ilke ise kamu yararının egemen kılınmasıdır. Diğer bir deyişle, kamu yönetiminin işleyişini düzenleyen yasal çerçevenin ruhunu, toplumun genel çıkarının, bireylerin çıkarlarından üstün olduğu varsayımı oluşturmaktadır.

Ne var ki pratikte, kamu görevlilerinin her durumda bu temel ilkeye göre hareket etmedikleri yönünde yaygın bir kanaat gelişmiş bulunmaktadır. Öyle ki, bazı kamu görevlilerinin yolsuzluklara bulaştıkları, rüşvet aldıkları, zimmete para geçirdikleri, hizmet sundukları vatandaşlara zorbalık yaptıkları, kayırmacılık yaptıkları ve yalan söyleyip dedikodu yaptıkları hemen hemen herkesin kabul ettiği sapa ma davranışlardır. Bu durum, etik konusunda yapılan tartışmaların kamu yönetimindeki önemini artırmıştır. Öyle ki bu alanda oldukça hacimli bir alanyazın da gelişmiş bulunmaktadır. Bu çalışmada öncelikle kamu yönetimi etiği, nedenleri ve sonuçları bağlamında incelenmiş ardından kamu yönetimindeki etik dışı pratiklerin önlenmesine ilişkin ortaya koyulan öneriler tartışılmıştır. Son olarak ise sorunun Türkiye boyutu irdelenmiştir.

## 2. KAMU YÖNETİMİ-ETİK İLİŞKİSİ

Örgütlerin rasyonel olarak inşa edilebileceği ve yönetilebileceği varsayımı, geleneksel örgüt modelinin temel özelliklerinden biridir (Tsoukas ve Knudsen, 2003:199). Bu model, işgörenleri, örgütün mekanik bir parçası olarak görmekte ve işgörenlerin her türlü davranışının önceden belirlenmiş kurallara bağlı olarak gerçekleşebileceğini varsaymaktadır (Cole, 1996:22; Yüksel ve Aykaç, 2003:349).

Ancak, geleneksel örgüt paradigmasının örgütsel davranışa ilişkin bu önkabulü, bilimsel verilerle desteklenmediği gibi büyük eleştirilere de maruz kalmıştır. Eleştirilerin önemli bir bölümünü, işgören davranışlarının belirleyicisi olduğu öne sürülen yasal ve hukuki normların, her durumda planlandığı gibi gerçekleşmeyebileceği ve kimi durumda etik ilkelerle örtüşmeyeceği argümanları oluşturmaktadır (Cooper ve diğerleri, 1998:77). Diğer yandan “hukukun üstünlüğü” ilkesi çerçevesinde kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçlayan kamu örgütleri, son yıllarda giderek artan yolsuzluk skandalları ile birlikte anılmaya başlamıştır

(Shafritz ve Russell, 2005). Bunun bir doğurgusu olarak kamu yönetimi, ontolojik bir paradoks içerisine sürüklenmiş gözükmektedir. Yaşanan bu gelişmeler, kamu yönetimini bir meşruiyet bunalımına sürüklediği gibi, kamu yönetiminde etik sorunsalının çözümlenmesi yönünde, akademik ilginin yoğunlaşmasına da yol açmıştır (Maesschalck, 2004; Menzel, 2005). Kamu yönetimi ile etik arasındaki ilişki dokusunun sentezi, öncelikle bu iki alanın analiz edilmesine bağlı gözükmektedir. Aşağıda, kamu yönetimi ve etik kavramları incelenmiş ardından iki alan arasındaki bağ tarihsel gelişim süreci içerisinde kavranmaya çalışılmıştır.

### 2.1. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi, bir yönü ile kamu yararını gerçekleştirmeye çalışan yönetsel bir eylem alanı; diğer yönü ile bu eylem alanını kendisine inceleme nesnesi yapan bir bilim dalıdır (Dunsire, 1999:360; Waldo, 1955:3). Kamu yönetiminin siyasetten bağımsız olarak incelenmesi gerektiğini öne süren ve böylece özerk bir bilim dalı olarak gelişmesinde önemli bir rol oynayan Wilson ise (1961) kamu yönetimini, kamu hukukunun sistematik uygulanması olarak tanımlamaktadır.

Devletin yürütme erki ile özdeş görülen kamu yönetimi, merkezîyetçi bürokratik bir anlayışla örgütlenmiştir (Dunsire, 1999:361). Geleneksel kamu yönetimi, uzmanlaşmış ve disipline edilmiş kamu bürokrasisi üzerine oturmuş, personel yönetiminde liyakat ilkesini benimsemiş ve işbölümü ve komuta birliği anlayışına göre yapılandırılmıştır (Hood, 1990:537). Diğer bir deyişle kamu yönetimi Weber'in (1996:81), "kurallara bağlı yetki", "hiyerarşi", "yazılılık", "uzmanlık", "resmiyet" ve "kariyer" ilkelerinden oluşan bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir.

Kamu yönetimi, kimi bilim insanına göre özel sektör yönetimlerinden farklı değildir ve benzer özellikler taşımaktadır (Murray, 1975:364). Oysa bazı yazarlar kamu yönetimi ile özel sektör yönetimleri arasında, hedeflenen sonuçlar bakımından farklılıklar olduğunu öne sürmektedir. Örneğin, Baldwin (1987:181) kamu yönetiminin amacının kamu yararını gerçekleştirmek olduğunu oysa özel sektör yönetimlerinin ise temel amacının kar elde etmek olduğunu belirtmektedir.

Kamu yönetiminin varlık nedeni, "kamu yararını" gerçekleştirmektir. Kamu yararı, yönetim hukuku alanında, toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılamak ve gündelik yaşamının sürdürülmesini sağlamak amacıyla yapılan her türlü kamusal faaliyet olarak tanımlanmaktadır (Günday, 2002:14). Diğer bir deyişle kamu yararı, toplumun ihtiyaç duyduğu hizmet ve malların kamu örgütleri tarafından üretilmesidir.

Kamu yönetiminde kamusal mal ve hizmet üretimi, kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilmektedir. Kamu görevlisi, kamu yönetimi içerisinde bir örgüte bağlı olan kişi olarak tanımlanmaktadır (TÜSİAD, 2005:199). Kamu görevlileri, kamu yönetiminin insan unsurunu oluşturmaktadır. Kamu görevlileri, yaptıkları her türlü işi, belirli bir takım ilkelere dayanarak yapmaktadır. Bu ilkelere biri, kamu yararının özel çıkarı üstün tutulmasıdır. Dolayısıyla kamu hizmeti yapan kamu görevlileri, kişisel çıkarları için değil, kamu yararı için çalışmak durumundadır (Günday, 2002:523; Hunbury, 2004:187).

Kamu görevlilerinden, görevlerini yerine getirirken bir takım kurallara uymaları beklenmektedir. Bu kurallar aynı zamanda kamu görevlilerinin sorumluluk alanlarını da belirlemektedir. Sorumluluk, genel olarak bireyin eylemlerini, kendisinden beklenen kimi yükümlülüklerle göre yapması ve kendisi ve başkalarına, bu eylemlerden dolayı hesap verebilmesi olarak tanımlanmaktadır. Petter (2005:197), kamu görevlilerinin sorumluluklarını ahlaki, mesleki, mali, yasal ve kamusal sorumluluk alanları olarak sınıflandırmıştır. Kamu yönetiminde etik tartışmalarının odağını ise, kamu görevlilerinin davranışlarını çevreleyen bu sorumluluk alanları oluşturmaktadır.

## 2.2. Etik

Etik kavramı Yunanca, karakter ve davranış anlamına gelen “etos” sözcüğünden türetilmiş olup, felsefenin, ahlaki değerleri inceleyen dalıdır. Ahlak kavramının İngilizce karşılığı olan “morality” ise Latince “moralis” sözcüğünden türetilmiş olup, görgü ve gelenek anlamlarına gelmektedir (Thompson, 1985:555). Ahlak, bireyin doğru ya da yanlış davranışlar arasında bir ayırım yapması ya da yapabilme becerisine sahip olması olarak da tanımlanmaktadır. Bu haliyle ahlaki davranış, bireyin, toplumun iyi ya da doğru saydığı kimi standartlara uygun davranması olarak değerlendirilmektedir (Wart, 2003:331). Ahlak, genellikle insanların kendisine göre yaşadıkları bir ilkeler topluluğu, bir kurallar toplamı anlamına da gelmektedir. Böylece bir meslek ahlakından, bir siyasal ahlaktan ve hatta bir evlilik ahlakından söz etmek mümkündür. Etik ise ahlaktan farklı olarak, bu tür davranışları felsefi olarak inceleyen ve açıklamaya ve son çözümlemede değerlendirmeye çalışan felsefi soruşturma alanıdır (Arslan, 1994:119).

Etik, insana ne yapması ya da ne yapmamasını öneren bir dizi değerler bütünüdür. Bu değerleri ödevler, erdemler, ilkeler ve toplumun çıkarları olarak dört kümede incelemek mümkündür. Ödev, kişinin işgal ettiği rolden beklenen davranışlardır. Erdem, iyi bir insanı tanımlayan özelliklerin tümüdür. İlke, davranışları biçimlendiren temel doğrulardır. Toplumun çıkarı ise toplumun genelinin yararına olan her türlü eylemdir (Svara, 2007:10). Bir bütün olarak incelendiğinde bu değerler bütünü, etik davranışın çerçevesini belirlemektedir.

## 2.3. Kamu Yönetimi Etiği

Kamu görevlilerinin davranışlarında iki temel etken rol oynamaktadır. Bunlardan biri yasalar, diğeri ise etik değerlerdir. Yasalar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirlemekte ve denetlemekte iken, etik değerler, davranışı içsel olarak yönetmekte ve denetlemektedir (Cooper ve diğerleri, 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 (Maesschalcs, 2004:21). Kamu yönetimi etiğine ilişkin bu iki farklı bakış açısı bir birini tamamlar niteliktedir ya da

öyle olması gerekmektedir (Gilman, 1999:175). Diğer bir deyişle kamu yönetimi etiğini, kamu görevlilerinin görev alanları ile ilgili her türlü eylemi, yasa ve bireysel ahlaki değerleri bir potada eriterek yapması şeklinde tanımlamak mümkündür.

Diğer taraftan kamu yönetiminde bir etik hiyerarşisinden bahsetmek mümkündür. Hiyerarşinin ilk basamağında kamu görevlilerinin “bireysel ahlak” yapıları yer almaktadır. Bireysel ahlak, kamu görevlisinin kendi öznel geçmişi tarafından biçimlendirilmektedir. Örneğin, aile etkisi, dini inancı, kültürel ve toplumsal değerler etkisi ve bireysel tecrübeler kamu görevlisinin ahlaki yapısını belirleyen parametrelerdir. Hiyerarşinin ikinci basamağında “mesleki etik” bulunmaktadır. Mesleki etik ise, kamu görevlisinin görevini yaparken, mesleğin gerektirdiği normlar çerçevesinde davranmasıdır. Üçüncü basamakta ise “örgütsel etik” bulunmaktadır. Örgütsel etik, kamu görevlilerinin eylemlerini örgütsel amacın gerçekleştirilmesi doğrultusunda belirlenmiş bulunan kurallara göre yapmasıdır. Hiyerarşinin son basamağını ise “toplumsal etik” oluşturmaktadır. 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 davranmalarıdır (Shafritz ve Russell, 2005:186).

Bu bağlamda kamu görevlilerinin sorumluluk alanları ile ilgili olarak kimi etik değerleri içselleştirmesi ve buna göre eylemlerde bulunmaları genel bir beklentidir. Bu bağlamda kamu yönetimine hakim olması gereken belli başlı etik ilkeleri şu şekilde sıralamak mümkündür. Öncelikli olarak kamu görevlileri yasalara ve örgütün misyonuna karşı sorumlu olmalıdır. İkinci olarak kamu görevlileri, kamu çıkarını sağlamaya yönelik tutum ve davranış içerisinde olmalı ve dolayısıyla, sahip oldukları kimi yetkiyi kendi çıkarları için işe koşmamaları gerekmektedir. Diğer yandan kamu görevlilerinin kendilerini kamu yararını gerçekleştirmeye adanmaları ve bunu yaparken, adil, dürüst, açık ve hoşgörülü olmaları gerekmektedir. Ayrıca kamu görevlileri yapmış oldukları eylemlerin sorumluluğunu üzerlerine alabilmeli ve demokratik değerlere saygılı olmaları da önem kazanmaktadır. Bunun dışında kamu görevlilerinin etik değerleri, örgütsel yaşamın tümüne egemen kılmaları ve kararlarını ahlaki değerleri referans alarak vermeleri gerekmektedir (Svara, 2007:155)

Kimi durumlarda kamu yöneticileri karar alırken bazı etik açmazlarla karşılaşabilmektedirler. Bu durumda yöneticilerin anayasaya, yasalara, ulusa, mesleğe, aileye, kendisine, sivil toplum kuruluşlarına, kamu yararına, genel refaha ve insanlık değerlerine bağlı kalarak karar almaları gerekmektedir (Waldo, 1980:103-107).

Diğer yandan kamu örgütlerinin yapısı ve etik arasındaki ilişkiyi sorgulayan farklı modellerden söz etmek mümkündür. Birinci model hiyerarşik örgütsel yapıdır. Bu modele göre örgüt üyelerinin davranışlarında belirleyici unsur disiplindir. Örgüt çalışanlarının her türlü eylemi sıkı bir denetim altındadır. Bu modelde çalışanlar, örgütsel çıkarı kendi çıkarlarından üstün tutmakla mükellef tutulmuşlardır. Bu anlayış, hiyerarşik örgütlerin etik anlayışını oluşturmaktadır. İkinci model, çoğulcu örgüt yapısıdır. Bu modele göre örgütteki gruplar arasında bir rekabet vardır. Bu tip örgütlerde etik değerler örgütteki gruplar arası rekabetin bir sonucu olarak belirlenmiştir. Üçüncü model ise eşitlikçi modeldir. Bu modelde “hepimiz birimiz,

birimiz hepimiz için” sloganı etik anlayışının özünü oluşturmaktadır. Son model ise diğer modellerin aksine bireyi merkeze yerleştirmektedir. Bu modelde etik davranışın özünü, bireyin kendini gerçekleştirme ve gizil yeteneklerini ortaya çıkarması oluşturmaktadır (Hunbury, 2004:187).

#### 2.4. Kamu Yönetiminde Etik Tartışmalarının Tarihsel Gelişimi

Kamu yönetiminde etik tartışmalarının ilk örneklerini antik Yunan kent-devletlerinde görmek mümkündür. Örneğin, Atina kent-devletinde 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).

Bu dönemde başta Aristo olmak üzere kimi düşünürler, etik konusunda düşüncelerini dile geliştirmişlerdir. Aristo (2000:194), mutluluğun ancak “erdem” sayesinde gerçekleşebileceğini düşünmüştür. O’na göre insanı mutlu bir yaşama götürecek etkenler akıl, erdem ve etik davranışlardır. Aristo’ya göre erdem, ahlaki ve entelektüel alanlarda mükemmelle 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 öğretilen bir bilişsel bir süreçtir. Bilginin öğrenilebilen bir süreç olmasından dolayı da erdem ve etik öğrenilebilir ve öğretilen gerçekliklerdir. Dolayısıyla, kamu yönetimi etiği de bilişsel süreçlerle ilgili olmasından dolayı öğrenilebilir bir değerdir.

Doğu Mezopotamya’da ise bundan sekiz bin yıl önce Persliler tarafından kurulan ve tarihin bilinen ilk kent-devletlerinden biri olan Susa kentinde ise, kamu görevlilerinden etik değerlere uygun davranışları yasal bir zorunluluk olarak belirlenmiştir. Örneğin, bu dönemde kamu görevlilerinin yalan söylemeleri yasaklanmış ve suç olarak kabul edilmiştir. Yöneticilerin etik davranışları her türlü yönetsel uygulamanın ruhunu oluşturmuş; adalet ve eşitlik ilkeleri kamu hizmetinin temeli haline gelmiştir (Hunbury, 2004:187).

Ne var ki, antik dönemde kamu yöneticisi ve görevlilerinin etik ilkelere bağlı kalmalarına yönelik yapılan çabalara rağmen, kimi araştırmalar Babil ve Roma gibi çeşitli kentlerde bazı kamu görevlilerinin yolsuzluklara bulaştıklarını ve etik dışı olarak tanımlanabilecek kimi davranışlar içerisine girdiklerini ortaya çıkarmıştır (Palmier, 1983:207). Bu durum, etik dışı davranışlar tarihinin, kamu yönetimi tarihi kadar eski olduğunu göstermektedir.

Kamu yönetiminde etik davranışlara ilişkin izleri Türk tarihinde de görmek mümkündür. Örneğin, geleneksel Osmanlı toplumsal düzeninde önemli işlevler yüklenmiş olan Loncaların başında bulunan yöneticilerinin (*Kethüda*), kanun gereği etik değerlere bağlı kalmaları zorunlu tutulmuştur. Kethüdanın, görevi esnasında, her hangi bir şekilde kötü bir tutum ve davranış içerisine girdiği tespit edilirse görevinden alınması yönünde yaptırımlar uygulanmıştır (Çadircı, 1997:123).

Fakat tüm bu yaptırımlara rağmen Osmanlı kamu düzeninde etik dışı davranışların yaygın olduğu anlaşılmaktadır. Örneğin, Divan şairi Fuzuli’nin “selam verdim, rüşvet değildir deyü almadılar” dizeleri, rüşvet gibi etik dışı uygulamaların kamu düzeninde giderek yaygınlaştığını göstermektedir. Öyle ki Osmanlı

Devleti'nin çökmesinde rol oynayan nedenlerden birinin de yönetim ve yargıda rüşvetin yaygınlaşması olduğu öne sürülmektedir (Mumcu, 1969:308).

Ancak kamu yönetiminde etik tartışmaların giderek ivme kazanması modern kamu yönetimi sistemlerinin gelişmesiyle başlamıştır. Örneğin, Amerika'da on dokuzuncu yüzyılda "yağma sistemi" kamu yönetiminin temelini oluşturmuştur. Yağma sistemine göre, iktidara gelen siyasi parti, kamu bürokrasisini kendi istediği şekilde baştan aşağıya değiştirebilme yetkisine sahip olmuştur (Ergun, 2004:20). Yağma sistemi zaman içerisinde giderek bozulmuş ve kamu yönetimi sisteminde büyük bir ahlaki yozlaşma baş göstermiştir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak Amerika'da yağma sisteminin kaldırılması ve siyasetten bağımsız bir kamu yönetimi sistemi kurulması yönünde bir uzlaşma iklimi oluşmuştur. Nitekim, ülkede 1883 yılında yağma sistemine son verilmiş ve siyasetten bağımsız profesyonel bir kamu yönetimi sistemi oluşturulması konusunda önemli adımlar atılmıştır. Özellikle kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin egemen kılınmasıyla beraber, başta yolsuzluklar olmak üzere kimi etik dışı uygulamanın ortadan kalkacağı yönünde beklentiler artmıştır (Cohen ve Eimicke, 1998:1).

Lawton ve Doig (2005:11) on dokuzuncu yüzyılın sonunda gelişen kamu yönetimi etiğinin kimi temel özelliklere sahip olduğunu düşünmektedir. Bunlar sırasıyla; (1) kamu yararının egemen kılınması, (2) mesleklerin profesyonelleşmesi, (3) vatandaş ve devlet arasında karşılıklı güven, (4) tarafsızlıktır. Bu anlayışın bir sonucu olarak kamu görevlilerin kamu hizmetini yaparken kendi çıkarlarını gözetmemeleri ve ayrımcılık yapmamaları amacıyla etik kodlar geliştirilmesi yönünde bir eğilim ortaya çıkmıştır (White, 1955:461). Nitekim, kamu çalışanlarına rehberlik etmesi amacıyla ilk olarak 1924 yılında Uluslararası Şehir Yöneticileri Birliği (UŞYB) tarafından etik kodlar geliştirilmiş ve bu kodlar 1952 yılında yeniden gözden geçirilerek son halini almıştır. Buna göre UŞYB, üyelerinden şu etik ilkelere bağlı kalmalarını istemektedir (bkz. Cohen ve Eimicke, 1998:12); (1) çalışanlar işlerini en iyi performansla yapmalı ve kendi görev alanları ile ilgili olarak kendilerini en iyi şekilde geliştirmelidirler, (2) çalışanlar liyakat ilkesine göre değerlendirilmelidirler, (3) şehirle ilgili her türlü karar, seçimle işbaşına gelmiş olan şehir meclisi tarafından alınmalıdır, (4) dürüstlük, saygı, kamuya hizmet ve sosyal sorumluluk önemli değerler olarak içselleştirilmelidir ve son olarak (5) çalışanlar kamu yararını bireysel çıkarın üstünde tutmalıdır.

UŞYB tarafından geliştirilmiş olan etik kodlar giderek bir bütün olarak Amerikan kamu yönetimi sistemini etkisi altına almış ve Amerikan Kamu Yönetimi Birliği (AKYB) tarafından tüm kamu görevlilerine yönelik etik kodlar geliştirilmiştir. AKYB, kamu görevlilerine şu etik ilkelere göre hareket etmelerini önermiştir (bkz. Cooper ve diğerleri, 1998:82); kamu görevlileri (1) kamu yararını üstün tutmalıdır, (2) anayasa ve kanunlara saygılı olmalıdır, (3) saygılı ve dürüst olmalıdır, (4) etik değerleri örgüt kültürünün bir parçası haline getirmelidir, (5) mesleğinde mükemmel olabilmek için gayret göstermelidir. Görüldüğü üzere Amerikan kamu yönetimine hakim olan etik kodların özünü, kamu görevlilerinin kamu yararını egemen kılınması ve her türlü faaliyette anayasaya ve kanunlara saygılı olmaları yönündeki beklentiler oluşturmaktadır.



Ne var ki başta Amerika olmak üzere, İkinci Dünya Savaşı sonrasında egemen olan, yasal-rasyonel bürokratik kamu yönetimi sistemi giderek eleştirilerin odağı haline gelmiştir. Özellikle 1960'lı yılların sonlarına doğru kamuoyuna yansıyan kimi yolsuzluk skandalı, geleneksel kamu yönetimi sistemini bir meşruiyet bunalımına sürüklemiştir (Shafritz ve Russel, 2005:179). Bu dönemde ayrıca merkeziyetçi-bürokratik kamu yönetimi sisteminin bireysel ve toplumsal kimi farklılıkları göz ardı ettiği ve tek tip bir insan yaratmaya çalıştığı yönünde eleştiriler artmıştır (Marcuse, 1997). Diğer yandan yine aynı dönemde artan kamu harcamalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan ekonomik bunalım giderek derinleşmiş ve yasal-rasyonel kamu yönetimi anlayışının temel öncüllerinin sorgulanmasına yol açmıştır (Alber, 1988:187; Pierson, 1998:139).

Yaşanan tüm bu gelişmeler kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi ve şeffaflaştırılması yönündeki istek ve beklentileri artırmıştır. Bunun bir sonucu olarak kimi bilim insanının girişimleriyle, 1970'li yılların hemen başında "Yeni-Kamu Yönetimi" olarak bilinen bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bu anlayışın giderek benimsenmesinin sonucu olarak kamu yönetimi etiği anlayışında da bazı değişimler gözlenmiştir. Öncelikle hiyerarşik emir-komuta silsilesi 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. Bu anlayışa göre sağlıklı insan, kendini gerçekleştirme amacı taşımaktadır ve öznel etik değerlerini kamusal alana taşıyabilme potansiyeline sahiptir (Cohen ve Eimicke, 1998:11).

Görüldüğü gibi, yasal-rasyonel bürokratik modelin öngördüğü, insanın önceden belirlenmiş kurallar doğrultusunda davranacağı sayılısı üzerinde yükselen kamu yönetimi etiği anlayışı 1970'lerin başında çökmüştür. Yeni-kamu yönetimi anlayışının biçimlendirdiği etik anlayışı ise Aristo'nun etik felsefesini yeniden diriltmiş gözükmektedir. Bu anlayışa göre kamu görevlileri kendi içsel değerlerini referans alarak eylemde bulunma potansiyeli taşımaktadır. Bu tartışma bir bakıma etik davranışın dışsal zorlama ile mi yoksa içsel değerlerin dışavurumu olarak mı gerçekleşir türündeki tartışmaları alevlendirmiş gözükmektedir.

Son yıllarda ise kamu yönetiminde etik tartışmalarına Fredericson farklı bir boyut kazandırmıştır. Fredericson, 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'na göre kamu yönetiminde gözlenen pek çok etik dışı uygulamanın gerçek nedeni politikacıların tutum ve eylemleridir. Oysa profesyonel kamu görevlileri yüksek etik değerleri benimsemiş ve her türlü eylemi bu etik ilkeler doğrultusunda yapan kişilerdir. Yazar, kamu görevlilerinin, etik yasa ve kodlar gibi araçlarla denetlenmeleri yönündeki çabaları eleştirmiş ve bunun, beklenenin aksine, kamu görevlilerinin bireysel sorumluluk duygularını zedeleyeceğini öne sürmüştür (bkz. Cohen ve Eimicke, 1998).

Örneğin, bir kamu görevlisi, etik dışı bir davranış yaptığı zaman, bu davranışı bir yasa ya da üstün emrine dayanarak yaptığını ifade edebilir ve böylece kendi sorumluluğundan kurtulmaya çalışabilir. Bu nedenden dolayı, Fredericson'un, kamu



yönetimi etiği tartışmalarına olan katkısı önemlidir. Öyle anlaşılmaktadır ki, yazar, kamu yönetiminde etik dışı davranışların bir takım yasal gerekçelerle bile yapılırsa hiçbir mazereti olamayacağını düşünmektedir.

### 3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR VE TÜRLERİ

Kamu yönetiminde en sık karşılaşılan etik dışı davranışlar arasında haksız mal edinme, irtikap (kötü iş yapma, kötülük etme), ihtilas (aşırma), zimmete para geçirme, kaçakçılık, resmi ihaleye fesat karıştırma, görevin gerektirdiklerini yapmaktan kaçınma, yetkiyi kötüye kullanma, gücün istismar edilmesi (korkutmak ve işkence yapmak), kayırmacılık ve ayrımcılık yapmak, ihmal, yaranma (dalkavukluk), hakaret, kötü alışkanlıklar, dedikodu ve araçlar yoluyla iş yürütme gibi eylem ve uygulamalar bulunmaktadır (Aydın, 2002:60-68; Bozkurt ve Ergun, 1998:117; Eryılmaz, 2002:241; Jhonson, 2004:3). Ancak, kamu yönetiminde etik dışı davranışlardan bahsedildiğinde pek çok insanın aklına “yolsuzluk” ve yolsuzluğun yaygın bir türü olan “rüşvet” gelmektedir. Bu nedenden dolayı yolsuzluk ve rüşvetin alanyazında daha ayrıntılı bir biçimde tartışıldığı görülmektedir.

Yolsuzluk, gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin en önemli sorunlarından birini teşkil etmektedir. Kamu yönetiminde gözlenen bu yozlaşma eğilimi ise bir taraftan konuya ilişkin akademik merakı uyandırmış diğer taraftan yolsuzlukla mücadelede, siyasi partilerin en önemli propagandası haline gelmiştir (Robinson, 1998:1; Theobalt, 1999:491).

Yolsuzluğun biri genel diğeri hukuksal-sosyolojik olarak iki tanımından söz etmek mümkündür. Bunlardan ilkinine göre yolsuzluk, yolunda yapılmayan, kurala aykırı, uygunsuz usulsüz iş anlamına gelmektedir. Hukuksal ya da sosyolojik anlamda ise yolsuzluk, kamusal yetki, görev ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılmasıdır (Bozkurt ve Ergun, 1998:264). Eryılmaz (2002:241), yolsuzluğu, kamu bürokrasisinin örgütsel bir sorunu olarak değerlendirmiş ve yapılmaması gereken işlemleri yapmak ve yapılması gereken işlemleri yapmamak şeklinde tanımlamıştır. Yazara göre rüşvet, zimmete para geçirme, irtikap, memuriyet görevini kötüye kullanma gibi tutum ve davranışların hepsi yolsuzluk kavramı içerisinde yer almaktadır. Ergun (1978:24) ise yolsuzluğu, kamu hizmeti gören kişi ya da grupların, özel maddi çıkarlar ya da statü kazançları sağlamak için, normal görev davranışlarını bu özel amaçlar doğrultusunda saptırmaları olarak tanımlamaktadır. Palmier (1983:207) da benzer şekilde yolsuzluğu, kamusal yetkinin kişisel çıkar için kullanılması olarak tanımlanmaktadır.

Anlaşıldığı üzere yolsuzluk, kamu örgütlerinin temel sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. Yukarıda yer alan tanımlardan hareketle yolsuzluğun, kamu görevlilerinin sahip oldukları kimi kamusal yetkiyi, kamu yararının dışında kendi kişisel çıkarları için kullanması olarak tanımlamak mümkündür. Dolayısıyla yolsuzluğun, kamu yönetiminde etik tartışmaların merkezini oluşturduğu tespitini yapmak da olasıdır.

Kamu yönetiminde karşılaşılan en yaygın yolsuzluk türü ise rüşvettir. Rüşvet, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelere oranla daha yaygındır.

Bunun nedeni, bu ülkelerde kamu çalışanların ücretlerinin görece düşük olmasıdır. Öyle ki, bu ülkelerde kamu görevlileri, hayatlarını idame ettirebilecek düzeyde gelire dahi sahip değildir. Bu durum, kamu görevlilerini rüşvet almaya teşvik etmektedir (Shaftriz ve Russell, 2005:177).

Rüşvet, genellikle ya bir zarardan kurtulmak ya da bir menfaat temin etmek ya da bir işi hızlandırmak amacıyla verilmektedir. Dolayısıyla rüşvet, kişinin, bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırmasının bir aracı olarak da değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2002:241). Rüşvet, bir görevlinin görevini, bir gerçek veya tüzel kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde yapması ya da bu kişinin eylemlerini görmezlikten gelmesini sağlamak için kendisine verilen para, hediye ya da sağlanan olanak olarak tanımlanabilir. Bir başka tanıma göre ise rüşvet, kamu adına karar verme ya da işlem yapma yetkisine sahip kişilerin, sağladıkları avantajlar karşılığında ya da kimi zaman işlemin çabuklaştırılması için para veya hediye almaları ya da istemeleri biçimindeki yolsuzluk türü olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt ve Ergun, 1998:214).

### 3.1. Etik Dışı Davranışların Nedenleri

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların görülmesinin pek çok nedeni bulunmaktadır. Bu nedenlerin başında işgören ücretlerinin düşük olması gelmektedir. Bunu sırasıyla, etik dışı davranışlara imkan sağlayacak fırsatların oluşması ve cezalandırıcı uygulamaların görece düşük olması izlemektedir. Buna karşın, ücretlerin görece tatminkar olduğu, etik dışı davranışlara yol açabilecek imkanların fazla olmadığı ve yaptırımların caydırıcı olduğu durumlarda, başta yolsuzluk olmak üzere diğer etik dışı davranışların görülme oranı düşmektedir (Palmier, 1983:209)

Diğer yandan kamu yönetiminde etik dışı davranışların yaygınlaşmasının en önemli nedeni, soğuk savaşın bitmesiyle birlikte başlayan yeni dönemde devletin, kamu hizmeti üretmedeki başarısızlığıdır. Bu dönemde hakim bir anlayış olarak öne çıkan özelleştirme ve deregülasyon (serbestleşme) politikaları, beraberinde kimi sorunları ortaya çıkarmıştır. Bu sorunların başında ise artan yolsuzluk vakaları gelmektedir. Çünkü daha önce kamu örgütleri tarafından üretilen kimi hizmetler, altyapısı iyi hazırlanmadan özel sektöre devredilmeye başlamıştır. Diğer bir deyişle devlet, bir taraftan kamusal hizmet alanlarını özel sektör lehine daraltırken, diğer yandan piyasa mekanizmasına dayalı yeni sistemin işleyişini düzenleyecek yasal çerçeveyi iyi oluşturmamış; dahası yeni düzeni denetleyecek ve düzenleyecek kamu kuruluşlarını yeteri kadar güçlendirmemiştir (Jhonson ve Sharma, 2004:3). Görüldüğü üzere bu bakış açısı etik dışı davranışların yaygınlaşmasını, yirminci yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan politik ve ekonomik çalkantı döneminin bir sonucu olarak görmekte ve değerlendirmektedir.

Bunlara ek olarak, devletin hacminin büyük olması, yolsuzluğu besleyen en önemli nedenlerden biridir. Buna göre devlet bir taraftan sahip olduğu büyük ölçekli kamu örgütlerini yaşatmak için büyük fonlar ayırmaktayken, özelleştirme sürecinde ise bu örgütleri oldukça düşük fiyatlara elden çıkarmaktadır. Bu süreçte kimi kamu görevlisi, kamu kaynaklarını kendi çıkarları için kullanmakta, buna karşın kamu çıkarını göz ardı etmektedir (Ackerman, 1999:38).

Etik dışı davranışların bir diğer nedeni ise kamu görevlilerinin iyi niyetli olmalarıdır. Kamu görevlileri, kimi kez kendi düşüncelerine göre, devletin çıkarını korumak amacıyla kuralları esnek olarak uygulayabilmektedir. Bu ise hukuk devletini tehlikeye düşürmektedir. Bir diğer neden ise kamu görevlilerin kuralları iyi bilmemesidir. Çünkü kamu görevlileri yasalar, yönetmelikler, yönergeler ve çeşitli düzenleyici işlemler sağanağı altındadırlar. Bu durum kamu görevlilerini kimi zaman mevzuat dışı davranmaya itebilmektedir. Bilinen bir diğer neden ise “benlik güç gösterisidir”. Zaman zaman kamu görevlileri özellikle devlet, ulus ve yurt gibi kavramlar söz konusu olduğunda, kendi bildikleri yolun en iyisi olduğuna inanmakta ve bu uğurda yasal olmayan yollara sapabilmektedirler. Kamu görevlilerinin “açgözlü” olmaları da önemli değişkendir. Diğer bir deyişle bazı kamu görevlileri kısa yoldan zengin olmak için ahlak dışı kimi eylemler içerisine girebilmektedirler. “Arkadaşlık” ise kamu görevlilerini etik dışı davranışlar sergilemeye iten bir diğer önemli nedendir. Bazı kamu görevlileri kimi zaman bir dosta yardım etmek amacıyla, yasalara aykırı bir biçimde, kamusal araç, gereç ve malzemeyi işe koşabilmektedir. Diğer yandan bazı kamu görevlileri emeklilik ya da başka nedenlerle işten ayrıldıktan sonra kamu yönetiminden çıkar sağlamak yönünde tutum ve davranış içerisine girebilmektedir. Özellikle devletle bağıntılı bir sektörde iş gören kimi özel sektör kuruluşları bu kamu görevlilerini işe almak suretiyle kendi işlerini daha hızlı gerçekleştirebilmektedir. Bunların dışında kimi kamu görevlileri üstlerinin gittiği yoldan gitmeyi ve onunla birlikte hareket etmeyi benimsemişlerdir. Kamu görevlilerini etik dışı davranmaya iten diğer bir neden ise, bu kamu görevlilerinin ne pahasına olursa olsun kendi yönetsel konumlarını devam ettirmek amacıyla her türlü ahlak dışı tutum ve davranış içerisine girmeleridir (Ergun, 2004:360).

### 3.2. Etik Dışı Davranışların Önlenmesi

Kamu yönetimi alanında araştırma yapan pek çok bilim insanı, başta yolsuzluk olmak üzere pek çok etik dışı davranışın önlenmesinde, “izleme”nin önemli bir etken olduğunu düşünmektedir. Bunun, etik dışı davranışların yapılma sıklığını düşüreceği ve caydırıcı bir etkiye yol açacağı konusunda ortak bir düşünce gelişmiş bulunmaktadır (Anechiaryco ve Goldstock, 2007:117).

Yolsuzluğun, küresel ölçekte izlenmesi konusunda atılan en önemli adım 1993 yılında Uluslararası Saydamlık (Transparency International-TI) örgütünün kurulması ile atılmıştır. TI'nin kuruluş amacı bütün dünyada yolsuzlukları izlemek ve ülkeleri yolsuzluk boyutlarıyla derecelendirmektir. TI, yıllık bir rapor hazırlamakta; bu raporda bir çok ülkedeki yolsuzluklar hakkında bilgi vermek ve ülkeleri yolsuzluklar bakımından sıralamaktadır. 1995 yılından itibaren Göttingen Üniversitesi tarafından yayınlanan “Yolsuzluk Algılama İndeksi”nde on tam puan üzerinden yapılan değerlendirmede, beş puanın altında değer alan ülkeler yolsuzluk açısından “sorunlu” ve “kirli” olarak değerlendirilmektedir. TI'nin verilerine göre yolsuzluk puanı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde görece daha düşük olarak gözlenmekteyken, az gelişmiş ülkelerde yolsuzluk puanı yüksek değerlerde gerçekleşmektedir (Ergun, 2004:335; Robinson, 1998:107).

Öyle anlaşılmaktadır ki, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi sistemleri arasında önemli farklar olsa da, yolsuzluk tüm dünyanın temel

sorunlarından biridir. Çünkü yolsuzluk, aralarında eğitimden sağlığa pek çok alanda faaliyet gösteren kamu yönetimi sistemini yozlaştırmakta ve kamusal mal ve hizmet üretiminde kimi kötü uygulamalara yol açmaktadır (TI, 2006). Bu sorun ise, “kamu yönetiminde etik ilkeler nasıl en etkin şekilde uygulanabilir?” sorusunu gündeme getirmektedir. Nitekim kamu yönetiminde etik dışı davranışların önlenmesi ve etik değerlerin sisteme yön veren genel bir anlayışa dönüşmesi konusunda alanda çeşitli görüşler ortaya atılmıştır.

Kamu yönetiminde yolsuzlukların en aza indirilmesi konusunda ortaya atılan görüşlerin başında, ekonomide serbestleşmenin sağlanması gelmektedir. Bu görüşe göre, devletin mal ve hizmet üretimini en aza indirmesi, yolsuzluğun ortadan kalkmasında en önemli parametre olarak değerlendirilmektedir. Bunun yanı sıra, devlet öncülüğünde hayata geçirilecek kimi yolsuzluk önleyici programların hazırlanması ve hayata geçirilmesi; kamuoyunda bu alanda bir farkındalık yaratılması ve duyarlılığın artırılması; kamu yönetiminde şeffaflık ve hesapverebilirlik anlayışının egemen kılınması yönünde yapılacak kimi kamu yönetimi reformları ve son olarak etik dışı davranışları izleme, değerlendirme ve önlemeden sorumlu kamu kuruluşlarının kurulması, etik dışı davranışların önlenmesi konusunda alınabilecek tedbirler arasında görülmektedir (Robinson, 1998:106).

Ackerman (1999:39) ise, kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarını önlemenin altı farklı yöntemi olduğunu düşünmektedir. Bu yöntemlerden ilki, devletin yürütmekte olduğu ancak yolsuzluğa yol açmaya elverişli kimi mal ve hizmet üretimini sınırlandırması ya da bu tür faaliyetler içerisine hiç girmemesidir. Bir diğer önlem ise kapsamlı bir özelleştirmenin yapılmasıdır. Ancak özelleştirme yapılırken, özelleştirme yapılan sektörün işleyişini düzenleyecek alt yapının da iyi kurulması gerekmektedir. Aksi takdirde, etik dışı uygulamaların mekanı, kamu sektöründen özel yönetime doğru değişecektir. Bununla beraber, devletin, özelleştirme yapmasının mümkün olmadığı çeşitli alanlarda işleyişini daha da geliştirmek için reformlar yapması gerekmektedir. Diğer yandan kamu yönetiminde yolsuzluğa yol açmaya elverişli bürokratik yapının, rekabetçi bir anlayışla yeniden biçimlendirilmesi, yolsuzluğu büyük oranda engelleyecektir. Ayrıca yolsuzluğa eğilimi olan kamu görevlilerini bu tür davranışlardan caydıracak cezai yaptırımların ağırlaştırılması, önemli oranda yolsuzluk vakalarını azaltacaktır. Son olarak kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin alınması amacıyla yapılan ihalelerin olabildiğince şeffaflaştırılması kamu yönetiminde etik iklimin yerleşmesinde önemli bir rol oynayacaktır.

#### 4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından biri etik dışı faaliyetlerin yaygın olmasıdır. Türkiye’de etik dışı faaliyetler, bireysel boyutları aşmış kurumsallaşmaya başlamıştır. Bu durum vatandaşların devlete olan güvenini zedelemektedir.

Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygınlaşmasının ardındaki temel nedenler ise, etik davranış standartlarının eksik oluşu, hesap verme mekanizmalarının işlevsiz olması, kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması, kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması, bürokrasinin merkezîyetçi ve statükocu yapısı, siyasilere bürokratik yapı üzerindeki etkisi, takdir yetkisinin keyfi kullanımı, kamu

yönetiminde saydamlık eksikliği, ekonomik nedenler, eğitim yetersizliği ve etik konusuna yeterince önem verilmemesidir (TÜSİAD, 2005:24).

Türkiye, kamuda etik dışı faaliyetler konusunda uluslararası araştırmalarda oldukça geride kalmaktadır. TI'nın her yıl yayımlanmış olduğu yolsuzluk indeksinde Türkiye, 159 ülke arasında 65. sıradadır. Dünya Bankası'nın Global Yatırım İklimi-2005 yılı raporuna göre Türkiye'deki firmalar yıllık gelirlerinin binde 6'sını hediye olarak, müfettiş ve denetimlerden kaçmak için, izin ya da ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak için ya da bir ihaleye kazanmak için gayri resmi bir biçimde yaptıkları ödemelere harcamaktadırlar (TÜSİAD, 2005:17).

Türk kamu yönetiminde etik davranışların geliştirilmesi sürecinde atılmış olan en önemli adım, 2004 yılında yürürlüğe giren 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"dur. Kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemeyi ve uygulamayı amaçlamıştır. Kanunun uygulama yönetmeliği ise "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"tir. Yönetmelik, kamu görevlilerinin tabi oldukları davranış ilkelerini, kamu hizmeti bilincine uygunluk, vatandaş odaklılık, hizmet standartlarına uygunluk, tarafsızlık, dürüstlük, misyona bağlılık, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket kurallarına bağlılık, yasallık, hesap verebilirlik, saydamlık ve bilgi verme, çıkar çatışması durumlarında kamu menfaatini önde tutma şeklinde tanımlamıştır. Türk kamu yönetiminde şeffaflığı gerçekleştirmek üzere, 2003 yılında yürürlüğe girmiş olan 4982 sayılı "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" ise atılmış bir diğer önemli adımdır. Kanun, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir (md. 1).

Kamu görevlilerinin etik davranışlarını düzenleyen bir diğer yasa 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur. 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). Ayrıca 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). Yine kanuna göre kamu görevlilerinin hediye almaları ve menfaat sağlamaları da yasaklanmıştır (md. 29).

Türk kamu yönetimi sisteminde etik dışı davranışlara ait cezai yaptırımlar 5237 sayılı Türk Ceza Kanununda düzenlenmiştir. Kanuna göre, rüşvet, irtikap, zimmet, ihaleye, alım ve satıma hile ve fesat karıştırma gibi haller yolsuzluk suçu olarak tanımlanmıştır. Bunlarla birlikte, yolsuzluk suçu olmayıp da önemli çıkar çatışması hallerini oluşturan görevi ihmal ve kamu görevinin suistimali gibi suçlar da Kanun'da düzenlenmiştir. Örneğin, çıkar çatışması hallerinden biri olan, yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama Türk Ceza Kanunu'nun 255. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi

yapabileceği ya da yaptırabileceği kanaatini uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılmaktadır.

## 5. SONUÇ

Bu çalışmada kamu yönetiminde etik konusu, tarihsel gelişim süreci içerisinde incelenmiş ve etik tartışmalarının her çağda yapıldığı anlaşılmıştır. Ancak, alınmaya çalışılan tedbirlere rağmen bazı kamu görevlilerinin etik dışı tutum ve davranışlarını sürdürdükleri görülmüştür. Başta rüşvet olmak üzere kimi etik dışı tutum ve davranışın, devletleri içten içe çürüttüğü ve yok oluşunda önemli bir paya sahip olduğu, kimi araştırmacılar tarafından öne sürülmüştür. Modernleşme sürecinde ise hukukun üstünlüğü ve kamu yararı düşüncesi kamusal faaliyetlerin ruhunu oluşturmuş ve kamu görevlilerinden her türlü eylemlerinde bu ilkeye uymaları beklenmiştir. Ne var ki, bazı kamu görevlilerinin çeşitli yolsuzluklara bulaştıkları ve bu yolsuzlukların ise artarak devam ettiği anlaşılmıştır.

Yaşanan tüm bu gelişmeler, kamu yönetimi etiği sorunsalına yönelik akademik ilginin yoğunlaşmasına yol açmıştır. Yapılan araştırmalar sonucunda kamu yönetiminde etik dışı davranışların görülme sıklığının gelişmiş ülkelere oranla az gelişmiş ülkelere daha fazla gerçekleştiği tespit edilmiştir. Kimi akademisyen ve politikacı, başta rüşvet olmak üzere pek çok yolsuzluğu devletin aşırı şekilde büyümesi ile ilişkilendirmiş ve özelleştirme sürecinde kimi kamu görevlilerinin yolsuzluklara bulaşmak suretiyle kamu çıkarını göz ardı ettiklerini öne sürmüşlerdir.

Bu çalışmada, kamu yönetiminde etik ilkelerin hakim bir anlayışa dönüşmesi için bir takım tedbirlerin belirleyici olacağı sonucuna ulaşılmıştır. Bu tedbirleri şu şekilde özetlemek mümkündür; kamu yönetimi siyaset baskısından kurtarılmalı ve özerkleştirilmelidir; kamu personel istihdam ve ücret politikası, kamu görevlilerini bu tür tutum ve davranışa girmelerini gerekli kılmayacak bir yapıya kavuşturulmalıdır; kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmaları işler hale getirilmelidir; kamu personelinin hizmet içi eğitim faaliyetleri vasıtasıyla etik davranışlar konusundaki duyarlılıklarının canlı tutulması sağlanmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Ackerman, S. R. (1999), *Corruption and Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Alber, J. (1988), "Is There a Crisis of the Welfare State? Cross-National Evidence from Europe, North America, and Japan", *European Sociological Review*, 4, ss. 181-207.
- Anechiarico, F., Goldstock, R. (2007), "Monitoring Integrity and Performance", *Public Integrity*, 9, ss. 117-132.
- Aristotle (2000), *Nicomachean Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Arslan, A., (1994), *Felsefeye Giriş*, Vadi Yayınları, Ankara.
- Aydın, İ. (2002), *Yönetişel Mesleki ve Örgütsel Etik*, Pegema Yayıncılık, Ankara.
- Baldwin, J. N. (1987), "Public versus Private: Not That Different, Not That Consequential", *Public Personnel Management*, 16, ss. 181-193.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Cohen, S., Eimicke, W. B. (1998), *Trends in 20th Century United States Government Ethics*. [www.columbia.edu/~sc32/ethicalsurl.html](http://www.columbia.edu/~sc32/ethicalsurl.html), (Erişim Tarihi: 01.11.2007).
- Cole, G. A. (1996), *Management: Theory and Practice*, Continuum Publishing, London.
- Cooper, P., Brady, L., Hardeman, O. H., Hyde, A., Naff, K. C., Ott, J. S., White, H (1998), *Public Administration for the Twenty-First Century*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth.
- Çadırcı, M. (1997), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, TTK Yayınları, Ankara.
- Dunsire, A. (1999), "Then and Now Public Administration: 1953-1999", *Political Studies*, 47, ss. 360-378.
- Ergun, T. (1978), "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, XI, ss. 24-30.
- Ergun, T. (2004), *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2002), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Gilman, S. C. (1999), "Public Sector Ethics and Government Reinvention", *Public Integrity*, 1, ss. 175-192.
- Günday, M. (2002), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, Ankara.
- Hunbury, G. L. (2004), "A Pracademic's Perspective of Ethics and Honor: Imperatives for Public Services in the 21st Century!", *Public Organization Review*, 4, ss. 187-204.
- Hood, C. (1990), "Public Administration: lost an empire, not yet found a role", In R. A. W. Rhodes, *Theory and Methods in British Public Administration: the view from Political Science*, *Political Studies*, Vol:XXXIX, 1991, s. 537.
- Jhonson, R. A., Sharma, S. (2004), *The Struggle Against Corruption: A Comparative Study*, Palgrave MacMillan, New York.
- Lawton, A., Doig, A. (2005), "Researching Ethics for Public Services Organizations", *Public Integrity*, 5, ss. 11-33.
- Maesschalck, J. (2004), "Approaches to Ethics Management in the Public Sector", *Public Integrity*, 7, ss. 21-41.



- Menzel, D. C. (2005), "Research on Ethics and Integrity in Governance", *Public Integrity*, 7, ss. 147-168.
- Marcuse, H. (1997), *Tek Boyutlu İnsan*, İdea Yayınevi, İstanbul.
- Mumcu, A. (1969), *Osmanlı Devletinde Rüşvet*, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, Ankara.
- Murray, A. M. (1975), "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", *Public Administration Review*, 35, ss. 364-371.
- Palmier, L. (1983), "Bureaucratic Corruption and Its Remedies", *Corruption*, (Der. M. Clarke), Frances Pinter Ltd, London, ss. 207-219.
- Peter, J. (2005), "Responsible Behaviors in Bureaucrats", *Public Integrity*, 3, ss. 197-217.
- Pierson, C. (1998), *Beyond the Welfare State*, Polity Press, Cambridge.
- Robinson, M. (1998), *Corruption and Development*, Frank Cass, London.
- Shafritz, J. M., Russell. E. W. (2005), *Introducing Public Administration*, Pearson Education Inc, New York.
- Svara, J. H. (2007), *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organization*, Jones and Bartlett Publishers, Arizona.
- Theobald, R. (1999), "So What Really is the Problem About Corruption", *Third World Quarterly*, 20, ss. 491-502.
- Thompson, D. F. (1985), "The Possibility of Administrative Ethics", *Public Administration Review*, 45, ss. 555-561.
- TI (2007), [http://www.transparency.org.about\\_us](http://www.transparency.org.about_us), (Erişim Tarihi: 24.11.2007).
- TÜSİAD (2005), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- Tsoukas, H., Knudsen, C. (2003), *The Oxford Handbook of Organization Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Waldo, D. (1955), *The Study of Public Administration*, Random House Inc, New York.
- Waldo, D. (1980), *The Enterprise of Public Administration*. Chandler & Sharp Publisher, Novado.
- Wart, V. M. (2003), "Codes of Ethics as Living Documents", *Public Integrity*, 5, ss. 331-346.
- Weber, M. (1996), "Bureaucracy", *Classics of Organization Theory*, (Der. Shafritz, J. and Ott, J.S.), Harcourt Brace College Publishers, New York, ss. 81-86.
- White, L. (1955), *Introduction to Study of Public Administration*, MacMillan Company, New York.

- 
- Wilson, W. (1961), *İdarenin İncelenmesi* (Çev. Nermin Abadan), Türk Siyasî İlimler Derneği Yayınları, İstanbul.
- Yüksel, Ö., Aykaç, B. (2003), "Frederick Taylor'ın Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, (Der. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman), Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 349-363.