

## KAMU HİZMETİ ETİĞİ VE ETİK BİR KAMU YÖNETİMİ

Kamu hizmetinde etik kavramı, genelde etik anlayışa ve kamu hizmetinde etik değerler dizgesine deñinmekte; kamu görevlilerinin kamu hizmetini yerine getirirken karar alma ve yönetsel süreçlerde, böylesi bir anlayış ve değerler çerçevesinde uyaçağı ilke ve kuralları içermektedir. Kamu görevlilerinin bu etik kurallar dışındaki eylem ve işlemleri “yolsuzluk” olarak adlandırılmaktadır.

Kamu hizmeti etiği, “bürokratik” ve “demokratik” olmak üzere iki farklı etik kuralar bütünüyle bañntılıdır. Bürokratik etik etkinlik, etkililik ve uzmanlık gibi değerlerle ilişkiliyken; demokratik etik, yurttaşlık, kamu yararı, sosyal adalet, güven, duyarlılık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi değerleri kapsamaktadır. Kamu hizmeti etiği, hem teknik-bürokratik değerleri, hem de ahlaki-siyasal değerleri içermektedir. Aslında, tüm bu değerler, kamu görevlileri için geliştirilen davranış kurallarının temel unsurlarını yansımaktadır (Karasu, 2001: 244-245).

Bu çerçevede, kamu hizmeti etiğine dayalı “etik yönetim”, “kamu görevlilerinin kamunun işini yaparken yansız, nesnel ve dürüstlükle davranışları ve devlet makamını kişisel, maddi veya siyasi kazanç için kullanmaktan sakınmaları” anlamına gelmektedir (Kernaghan ve Dwivedi, 1983: 1).

Birçok ülkede kamu görevlileri, demokratik kurallarla belirlenen kamu hizmetinin temel değerlerini benimsemekle ve hem mesleki hem de kamu görevi etik kurallarına uymakla yükümlüdürler. Kamu hizmeti için geçerli ulusal etik kuralların geliştirilmesi ve bu kuralların meslek kuruluşlarının etik kurallarıyla uzlaştırılması, bir ülkede etik bir yönetimin kurulmasında bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Denhardt, 1988: 65). Bu sebeple, hemen her ülkede, gerek hükümetler ve gerekse çeşitli uluslararası kuruluşlar, bürokratik yozlaşmaya karşı kamu hizmetini korumaya yönelik etik kuralların geliştirilmesi ve kamu görevlilerinin bu kurallara uymaya yönlendirilmesi konusunda ciddi çaba harcamaktadırlar. Ancak, kamu hizmetinde etik ve etik bir kamu yönetiminin kurulması olguları, sadece yozlaşmayı önleyici mevzuatın, kurum ve araçların geliştirilip uygulamaya sokulmasından ibaret olmayıp; bundan daha geniş felsefi ve siyasi boyutlara sahiptir. Aşağıda tartışmaya sunulan çerçeve bu bakımda bir anlam taþımaktadır.

## KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ÇALIŞMA KONULARI

Kamu yönetiminde etik konusunda yapılabilecek araştırmaların çerçevesini şu şekilde çizebilir ve bu çerçeve içindeki alt konuların içeriklerini şu şekilde özetleyebiliriz<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Bu çerçevenin çizilmesi ve içinin doldurulmasında, bu konudaki uluslararası literatürün taranmasının yanısıra 2-5 Haziran 2005 tarihleri arasında Belçika'nın Leuven şehrinde ASPA-IIAS-Catholic University of Leuven-Public Management Institute tarafından ortaklaşa düzenlenen “Ethics and Integrity of Governance: The First Transatlantic Dialogue” adlı Uluslararası Konferans'ta yürütülen atölye çalışmalarındaki tartışmalardan da yararlanılmıştır.

# KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ÇALIŞMALARINA YÖNELİK GENEL BİR ÇERÇEVE ARAYIŞI

Dr. M. Kemal ÖKTEM - Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN

Hacettepe Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## GİRİŞ

Kamu yönetiminde etik tartışmalarının kökeni çok eski zamanlara gitse de, modern anlamıyla etik tartışmaların 1970'lerden itibaren yoğunlaþtığını görmekteyiz. Siyasi-bürokratik sistemdeki yozlaşma, uzun bir süre azgeliþmiş ülkelere özgü bir hastalık olarak görülse de, gelişmiş Batı ülkelerinde 1970'lerde ortaya çıkan büyük siyasi ve bürokratik skandallar kamuoyunun dikkatini yozlaşma olsusuna çekmiş ve etik konusunda tartışmayı alevlendirmiþtir (Goss, 1996: 578; Kamto, 1997: 295; Bowman, 2000: 673). Bu yillardan itibaren kamu görevlilerinin etik davranışları konusu bir çok Batı ülkesinin gündemine girmiþtir (bkz. Lewis, 1991; Cooper, 1994; Sampford, Preston ve Bois, 1998). “İyi” ve “etik” bir yönetimin kurulması için kamuoyundan artarak gelen baskılar karşısında, Batılı hükümetler, etik kurallar ve standartlar ile düzenleyici-denetleyici kurumları oluþturma ve geliştirme çabası içine girmiþledir. Bunlara uluslararası bilimsel-mesleki (ASPA, NASPAA, IIAS, IIPA) ve siyasi-ekonomik nitelikli (Council of Europe, OECD) kuruluşlar da katılmıştır (Sinclair, 1996: 95; Pierre, 1997: 572; Sherman, 1998: 13, 15).

Kamu yönetiminde etik olgusu, Batı'da olduğu gibi Türkiye'de de, son yıllarda daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır. Türkiye'de, özellikle, son çeyrek yüzyılda giderek artan siyasi-bürokratik yolsuzluk olayları etik kavramına olan ilgiyi hem genel olarak kamuoyunda hem de akademik çevrelerde artırmış (bkz. Aktan, 1992 ve 1999; Emre, Hazama ve Mutlu, 2003); kamu hizmeti etiği üzerine bazı yeni çalışmalar yapılmasını sağlamıştır (örn. bkz. Emre, Hazama ve Mutlu, 2003; Kılavuz, 2003; Ömürgönülßen, 2003; Öztürk, 2003; Nohutçu, 2004; Ömürgönülßen ve Öktem, 2005).

Bu tebliğde, kamu yönetiminde etik olgusunu incelemeyi hedefleyen çalışmalara yön gösterebilecek kapsayıcı bir çerçeve oluþturma amacı güdülmektedir. Söz konusu çerçeve, bu önemli ve o derecede hassas alanda çalışma yapacak araştırmacılarla bazı genel ipuçları saglama işlevini görebilecektir.

**1. Etik Tartışmanın Özü ve Sınırları:** Bu grupta ele alınıp tartışılabilecek temel konular şu şekilde sıralanabilir:

- \* Etiğin anlamı, içeriği ve algılanışı;
- \* Etik ve ahlak ilişkisi;
- \* Etik, erdem ve dürüstlük bağlantısı;
- \* Etik ve insan hakları ilişkisi;
- \* Vatandaşların bakış açısından etik ve meşruiyet (örn. etik kuralların bireysel olarak yüklediği sorumluluk ve yaptırımların dengeli olması);
- \* Etiğin gri alanları ve etiğin karanlık yüzü (örn. etiğin güç amaçlı kullanımı);
- \* Etiğin sınırlarının belirsizliği.

**2. Kamu Hizmeti Etiği ve Kapsamı:** Bu grupta şu temel konular ele alınıp tartışılabılır:

- \* Kamu hizmeti etiğinin tarihsel gelişimi ve ülke/kurum örnekleri;
- \* Etik değerlerde kamu ve özel sektör farklılığı ve benzerliği;
- \* Kamu hizmetinde etik normlar;
- \* Hukuk devleti ve sosyal devletin etik sorumlulukları;
- \* Özel sektörün toplumsal sorumluluğun artması ile özel sektör (iş) etiğinin kamu hizmeti etiğine etkileri;
- \* Kamu görevlilerinin kişisel ve kurumsal etik sorumlulukları ve ikilemleri;
- \* Kamu hizmeti etiği normları ile kamu hizmetinde görevli profesyonellere ait profesyonel (meslek) etik normlarının çatışması ve işbirliği;
- \* Geçiş dönemi toplumlarındaki geleneksel sosyal-yönetSEL normlar ile Weberci hukuki-rasyonel bürokratik normlar arasındaki çelişkilerden kaynaklanan etik sorunlar;
- \* Kamu politikalarının oluşturulmasında etiğin rolü;
- \* Kriz durumunda verilen zor kararlarda etiğe verilen önem;
- \* Kamu yöneticisinin takdir yetkisini kullanmasında etik tutum;
- \* Kamu hizmetine kendini adayan örnek kamu görevlilerinin hayatlarının incelenmesi;
- \* Olumsuz bürokrasi imajı algısı; bürokraside kırtasiyecilik ve yolsuzluk olayları.

**3. Etik Bir Kamu Yönetiminin Kurulmasına Yönelik Mevzuat, Kurum ve Araçlar:** Bu grupta, etik alanında yürütülen ulusal ve uluslararası çalışmalar içinde ağırlıklı olarak incelenen konular yer almaktadır:

- \* Yolsuzluğun önlenmesi ve etik bir yönetim kurulması için gerekli olan yasal-yönetSEL mevzuat (örn. etik kodlar), kurumsal yapılar (örn. etik kurullar,

ombudsman, etik polisi, whistle blowing) ve etik morali artırıcı yemin törenleri;

- \* Etik kurumsal kültür ve kurumsal yönetim geliştirilmesi;
- \* Etik önderlik tarzıyla yolsuzlukların düzeltilmesi;
- \* AB'nin etik alanda öngördüğü değişimlere destek ve muhalafet;
- \* Teori ve uygulamada, etik kurum, araç ve düzenlemelerin etkilerinin değerlendirilmesi.

**4. Kamu Hizmeti Etiğinde Farklı Sorun Alanları:** Etik alanında giderek önem kazanan siyasi-yönetSEL sorun alanlarını işaret eden şu konular da ayrıca ele alınıp tartışılabılır:

- \* Farklı siyasi ve yönetSEL kültürlerde farklı yönetSEL etik tarzları (örn., Anglo-Amerikan ve Kita Avrupası yaklaşımı, Katolik, Protestan ve İslam kültürlerinin etik sorununa bakış açıları) ve bunlardan çıkarılabilen dersler;
- \* Azgelişmiş ülkelerde yoksulluk ve yolsuzluğun yönetimi ile sosyal hizmet görevlilerinin ilgililere yeterli zaman ayırmada etik;
- \* Değişen kamu yönetimi paradigmada yeni etik meydan okumalar; küreselleşme bağlamında yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımının kamu hizmeti etiğine etkileri (örn. kamu yönetiminde etik dahil en çok değer verilen değerlerde yaşanan değişim, yeni kamu işletmeciliğinde dürüstlük, memurların yasal korunmasının kaldırılması ve iş güvencesine son verilmesinde memurların algıları-önerileri, hesap verebilirlikte etik ikilemler);
- \* Kurumsal-bireysel performans ve etik ilişkisi (örn. yolsuzlukla mücadele için alınan önlemlerin kamu yönetiminin etkinliği ve etkililiği üzerindeki olumlu ve/veya beklenmeyen olumsuz etkileri);
- \* Kamu hizmeti etiği adına politikacılar ve kamu yöneticilerinin özel hayatlarına müdahale sorunu; güvenlik güçleri-halk ilişkisinde etik; yolsuzluğu önleme adına kamu görevlilerinin emeklilik sonrası belirli iş ve görevlerde istihdamın sınırlandırılması sorunu.
- \* Kamu reformunun bir parçası olarak kamu hizmeti etiği ve eğitimi alanındaki reforma ilişkin maliyet ve bunun haklılığı ve getirisi.

**5. Etik Üzerine Araştırma ve Yöntem:** Etik ile ilgili araştırmalarda öne çıkan sorunlar ve özellikle de yöntem sorunu şu alt başlıklar halinde ele alınabilir:

- \* Etik, dürüstlük, sorumluluk, hesap verilebilirlik, güven, yozlaşma gibi temel kavramların anlamları, bunlar arasındaki yakın ilişkiler ve bilimsel araştırma faaliyeti için bunların ilişkilendirildiği teorik bir çerçeve kurulması konusundaki gelişmeler;
- \* Etiğin normatif yönü ve ampirik araştırmalarla ilişkilendirilmesi;

- \* Etik iklimin görgül araştırma kaynakları (siyasetçiler, bürokratlar, sıradan kamu görevlileri, meslektaşlar vb.) ve ölçütleri;
- \* Yolsuzluk araştırmalarının sınırları, siyasetçilere ve bürokratlara ilişkin yolsuzluk algıları ve öznel göstergeler;
- \* Etiğin kültürel temelleri, bazı temel kavramların kültürlerarası aktarımının karmaşıklığı;
- \* Etik araştırmacısının etiği ve üniversitelerde etik kurallar;
- \* Etik araştırmaların etkiliği sorunu.

**6. Etik Eğitimi:** Bu grupta, etik alanındaki eğitim sorunu şu alt başlıklar halinde ele alınabilir.

- \* Genel olarak etik eğitimi ve etik alanında indoktrinasyon;
- \* Yolsuzluğun önlenmesinde etik önderlik; ve etik yönetici eğitimi;
- \* Kamu görevlileri eğitiminde ahlak ve değerlerin rolü;
- \* Kamu görevlileri ve kamu yönetimi öğrencilerinin etik konusunu sezgisel anlayışları/yüzeysel kavrayışları yerine programlı eğitimle tartışmaları ve öğrenmeleri;
- \* Devlet-kamu görevlisi ile vatandaş arasından güvenin yeniden kurulmasına yönelik eğitim;
- \* Yetişkin eğitime uygun, senaryoya dayalı ve beceri geliştirici eğitim yöntemlerinin kullanılması;
- \* Etik eğitimin etkiliği sorunu.

## DEĞERLENDİRME VE BEKLENTİLER

Yukarıda altı ayrı alan halinde ifade edilmeye çalışılan konular, hep birlikte ele alınıp, iç bağlantıları kurulduğu takdirde, kamu yönetiminde etik çalışması yürütünenler için genel bir çerçeve çizmeye yardımcı olacaktır. Bu konuların her biri de, bu alanda çalışma yapmayı düşünenlere ilham verici ve yol gösterici niteliktedir.

Kamu yönetiminde etik konusundaki zenginliği sergileyen bu çalışma, hem ulusal hem de uluslararası literatürde genellikle etik bir kamu yönetiminin kurulmasına ve yolsuzluğun önlenmesine yönelik mevzuat, kurum ve araçlar konusunda yoğunlaşmış, hatta bu alana sıkışmış kamu hizmeti etiği çalışmalarına yeni bir yol gösterme ve ivme kazandırma umidini taşımaktadır.

## KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can (1992), *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980-1990 Türkiye Deneyimi*, Ankara: Yeni Türkiye.
- AKTAN, Coşkun Can (1999), *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Ankara: Yeni Türkiye.

- BOWMAN, S. James (2000), "Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, ss. 673-687.
- COOPER, Terry L. (Ed.) (1994), *Handbook of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker.
- DENHARDT, Kathryn. G. (1988), *The Ethics of Public Service*, New York: Greenwood Press.
- EMRE, Cahit, Y. Hazama and S. Mutlu (2003), "Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey", *Yönetim Bilimi Yazılıları*, C. Emre (Ed.), Ankara: İmaj, ss. 433-454.
- GOSS, P. Robert (1996), "A Distinct Public Administration Ethics", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6, No. 4, ss. 573-597.
- KAMTO, Maurice (1997), "Reaffirming Public-Service Values and Professionalism", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, ss. 295-306.
- KARASU, Koray (2001), *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı.
- KERNAGHAN, Kenneth. ve O. P. Dwivedi (1983), "Public Service Ethics: Issues and Ideas", *Ethics in the Public Service: Comparative Perspective*, (Eds. K. Kernaghan ve O. P. Dwivedi), Brussels: IIAS.
- KILAVUZ, Raci (2003), *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Ankara: Seçkin.
- LEWIS, Carol W (1991), *The Ethics Challenge in Public Service*, San Fransisco: Jossey-Bass.
- NOHUTÇU, Ahmet (2004), "Etik ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel, 389-411.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), "Public Service Ethics: The Feasibility of an Ethical Administration in Turkey", *1<sup>st</sup> International Business and Professional Ethics Congress of Turkey* (September 17-19, 2003), Hacettepe University, Research Centre for Business&Professional Ethics, Ankara, ss. 30-47.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur ve M. Kemal Öktem (2005), The Feasibility of an Ethical Administration in Turkey: Legal-Institutional and Cultural Pillars of Public Service Ethics", *Ethics and Integrity of Governance: The First Transatlantic Dialogue*, 2-5 Haziran 2005, International Conference by ASPA-IIAS-Catholic University of Leuven-Public Management Institute, Leuven-Belçika.

ÖZTÜRK, Namık Kemal (2003), "Etik ve Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun), Ankara: Seçkin, ss. 203-230.

PIERRE, Didier J. (1997), "Reaffirming Ethics and Professionalism in the French Public Service", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, ss. 565-581.

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

SHERMAN, Tom (1998), "Public Sector Ethics: Prospects and Challenges", *Public Sector Ethics*, (Eds. C. Sampford, N. Preston ve C. A. Bois), London: Routledge, ss.13-25.

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