

YENİ KAVRAMLARLA YENİ YÖNETİM MODELİ: KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

Araş. Gör. İbrahim ARAP-Araş. Gör. Levent YILMAZ

Dokuz Eylül Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

GİRİŞ

Etik kavramının kapsayıcılığı ve evrenselliği kuramsal bağlamda tartışma götürür olsa da, etik olan “genel geçer” durumu ifade eden bir kabule tekabül etmektedir. Ancak ahlakın üzerinde olduğu söylenen etiğin kökeni olan “ethos” kavramıyla ilişkilendirilerek yorumlanmasında, salık verdiği normlarının kapsayıcılığı tartışma konusu olmaktadır çünkü doğru-yanlış, uygun olan-olmayan ve hatta iyi-kötü ayırımını içeren etiğin yargıları, tersi düşünülemez kadar pozitif bir algıya neden olmaktadır. Bu ise, son kertede, siyasal olandan da özerk bir zihniyete yol açar.

Türkiye’de “Kamu Yönetimi Reformu” olarak takdim edilen düzenlemelerin bir halkası da, 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı yasa ile ihdas edilen “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturmaktadır. Son yıllarda kamu yönetiminde sıkça kullanılmaya başlanan etik kavramı, bu yıl yönetmeliği çıkartılan 5176 sayılı yasa bağlamında bundan sorumlu bir kurum aracılığı ile kamu yönetiminin işleyişine yansıtılacaktır.

Etik konusu, yönetim ve insanlık tarihinde çok eski bir olgu olup yalnızca son yıllarda dile getirilen kamu yönetimindeki yeni yaklaşımlarla sınırlandırılmaz. Düşünce, yönetim ve dinler tarihinde ortaya çıkan akımlar ve düşünürler incelendiğinde; Antik Yunan düşüncesinden Uzak Doğu yönetim felsefesine, Orta Doğu kökenli dinlerden Aydınlanma çağına kadar etik olgusunun uygarlık tarihi boyunca işlendiği görülmektedir. Ancak çalışmanın kapsamı bakımından, etik yalnızca kamu yönetimindeki işlevi bakımından ele alınacaktır. Ayrıca çalışmada “etik” kavramının anlam bilimsel açıdan taşıdığı tartışmalı içeriğe girmek yerinde olmayacaktır. Ancak ahlakî ilkelerin yönetsel olarak incelenmesi ve çözümlenmesi olan etiğin; tanımlayıcı etik, meta etik ve normatif etik olarak üçe ayrılmasında yatan temel tartışmalar etikle ilgili tüm incelemelerde varlığını hissettirmektedir. Bu bağlamda “etik olana” ilişkin deontolojik ve teleolojik yaklaşımlar iki ayrı çözümlene düzlem olarak ortaya çıkmaktadır. Belli ilkeler bağlamında davranışları değerlendiren deontolojik yaklaşımın tersine, teleolojik yaklaşım davranışları sonuçlara olan uygunluğu bağlamında -yararcı bağlamda- değerlendirir. Sonuç olarak kapsayıcı, evrensel ve soyut ilkeler manzumesi olan etik alan, aynı zamanda “meslek etiği” gibi örneklerle ayrıntılara ilişkin, somut ve göreceli ilkelere kadar indirgenbilmektedir. Bu

durum ise aşkınlık düzeyine kadar çıkartılan “etik” olma durumunun bu özelliğinden yararlanılarak; aslında göreceli, değişken ve esnek olan birçok ilkenin tersi düşünülmece kadar “doğru” olduğu iddiasını desteklemek için kullanılmaktadır. Günümüzde Batılı ülkelerin birçok değişik kurumunda beliren Anglo-Sakson kökenli, etik ilkeler ve kurullar oluşturma eğilimi son yıllarda Türkiye’de de yansımaları bulmuş, yönetsel etik ve meslek etiği oluşturma; bunu da etik kurullarla sağlama anlayışı yaygınlaşmıştır.

Yukarıda belirtilen tartışmalar ışığında Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yapısının incelenmesi, yasa ve yönetmeliğin değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak çalışmanın izlediği Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nu düzenleyen yasa ve yönetmeliğin salt hukuksal incelenmesi olmayıp bu kurumun işlevleri ve bunun sınırları hakkında değerlendirmeler yapılmaya çalışılacaktır. Çünkü kamu yönetiminin işleyişine ait genel norm oluşturma savındaki bu düşüncenin değişik yönlerden ele alınması gerekmektedir. İki yüz yıllık modern yönetim geleneği olan; parlamenter sistemin kurumu T.B.M.M., anayasal yargı sisteminin en üst organı Anayasa Mahkemesi, kıta Avrupası hukuk sisteminin yansımaları idare mahkemeleri, müfettişleri, disiplin kurulları bulunan Türk İdaresinde acaba bu kurulun ne gibi bir işlevi olabileceği sorgulanmalıdır. Yasa ve yönetmelik metninin, “etik” olgusuna atfedilen anlam itibarıyla yeniden okunması ve bu mevzuatın oluşmasında temel olan yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetişim ve toplam kalite yaklaşımı ile bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu amaçla anılan kavramların değerlendirilmesi yapılacaktır.

YENİ YÖNETİM ANLAYIŞININ “YENİLİĞİ”

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanunun genel gerekçesi, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na ilişkin Başbakanlık Genelgesi birlikte değerlendirildiğinde son yıllarda kamu yönetimi alanında sıklıkla kullanılan kimi kavramların Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na ilişkin olarak oluşturulan mevzuata girdiği görülmektedir. Bu kavramlar “yönetişim”, “hesap verebilirlik”, “saydamlık” “açıklık”, “vatan-daş odaklılık”, “sonuca odaklılık”, “sürekli gelişme”, “kalite”, “standart”, “misyon”, “performans” gibi kavramlardır. Ayrıca Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na (Etik Kurul) ilişkin Başbakanlık Genelgesi’nde “yeni bir kamu hizmeti anlayışının doğuşu”ndan söz edilmekte ve yeni kamu hizmeti anlayışının “etik değerlere büyük önem” verdiği belirtilmektedir. Öte yandan “kamu yararı”, “hukuka uygunluk” gibi klasik (geleneksel, fordist) kamu yönetimine ait kavramların da aynı mevzuatta var olduğu ancak eşit ölçüde ağırlıkta olmadığı görülmektedir.

Klasik kamu yönetiminin temel ilkeleri incelendiğinde etik mevzuatında mevcut olan kavramlarla aynı amaca yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle klasik (geleneksel, fordist) kamu yönetimi anlayışı açısından da dürüstlük, tarafsızlık, kayırmacılığın önlenmesi vb. temel ilkelerdir. Bu anlamda Etik Kurulu’na ilişkin olarak oluşturulan düzenlemelerin var olmayan bir ilkeler dizgesini yarattığını söylemek mümkün görünmemektedir. Ancak etik mevzuatının oluşturu-

rulmasını gerektiren önemli değişimlerin ve bu değişimin ürettiği yeni kavramların var olduğu da bir başka gerçektir. Ekonomik yeniden yapılanma, teknolojik, siyasal-sosyal bir dizi yeniden yapılanma ile birlikte birbirini etkileyerek ve birbirinden etkilenerek yoğun bir değişim ortaya çıkarmıştır. Bu değişimden hem disiplin hem de uygulama alanı olarak kamu yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi de etkilenmiş, örgütlenmeyi ve işleyişi etkileyen ve yönlendiren değer sistemleri ve ilkelerinde önemli yeniden tanımlanmalara gidilmesi söz konusu olmuştur (Aksoy, 2004: 32). Bu değişim bütünseldir. Devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri, hizmet yöntemleri, çalışanların rolleri ve statülerinde kapsamlı ve radikal bir “yeniden” yapılanma¹ olmuştur (Eryılmaz, 2004: 55). “Devlet işlevlerinde değişme devlet-özel sektör, devlet-yurttaş, devlet-toplum ilişkilerinin yanı sıra, devlet mekanizması içinde siyaset-bürokrasi dengesini, bürokratik aygıtın örgütlenme ve çalışma ilkelerini de değiştirmeye zorlamaktadır” (Güler, 1996: 9). Ayrıca, devlet memurluğunda kariyer sistemi yerine pozisyon sisteminin öne çıkması söz konusu olmuştur (Güler, 2004: 68).

Belirtilmesi gereken bir başka önemli husus; klasik kamu yönetiminin ihtiyaçlara cevap veremediği, temel ilke ve değerlerini yerine getirmekte gün geçtikçe zorlandığı gerçeğidir. Toplumun ihtiyaçlarının ve bu bağlamda kamu yararının klasik kamu yönetiminde tam anlamıyla karşılandığını söylemek mümkün görünmemektedir. Toplumda kamu yönetimine ilişkin kuşku ve güvensizlik belirli ölçülerde bulunmaktadır. Ancak klasik kamu yönetimine yönelik eleştiriler yeni değildir. Klasik kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyiş biçimi olan Weberyen bürokrasi, örgütlerde disiplin, baskı ve denetim kültürünü geliştirdiği, esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok girdilere önem verdiği, girişimciliği, yaratıcılığı ve katılımcılığı önlediği gerekçesiyle eleştirilmiştir (Eryılmaz, 2004: 55). Bu eleştirilere koşturarak özellikle 1970’li yıllarda gerçekleşen ekonomik kriz sonrasında 1980’li yıllarda kamu yönetiminde yeniden yapılanma yönünde görüşler öne sürülmüş, uygulamalar başlatılmıştır. Bu görüşler doğrultusunda “yeni kamu yönetimi” anlayışı ve uygulaması doğmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerinin kamuda uygulanması ve özel sektör kültürüne dayalı bir

¹ Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişini değiştiren etkenleri şunlardır: 1- Devletin, kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak küçültülmesi. 2- Küçültülen bu alanda kamu faaliyet ve örgütlerinin özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi. Bürokrasinin esnekleştirilmesi, örgüt yöneticilerinin sadece sonuçlardan sorumlu tutulması, hiyerarşik kanallar yerine başarımların standartlarının getirilmesi, aynı ya da benzer işleri yapan örgütlerin birbirleriyle ve özel sektörle rekabete açılması 3- Yerel yönetim birimlerine sadece hizmet gerekliliğinin saptanması yetkisi ve sorumluluğunun bırakılarak bunların yerine getirilmesinin özel sektöre bırakılması 4- Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabet unsurunun ön planda tutulması 5- Vatandaş kavramından müşteri kavramına geçiş ve bu geçişe koşturarak hizmetten yararlanandan karşılığının alınması. 6- Yerel yönetim örgütleri ve işleyişinin işletmeleştirilmesi, böylece kamu hizmeti tanımının değişikliğe uğratılması 7- Kuralsızlaştırma ve serbestleştirme yöntemleriyle devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve denetleme yetkisinin kısıtlanması, bazı alanlarda kaldırılması (Aksoy, 1998: 10-12).

kamu kültürü oluşturulması anlamına gelmektedir (Coşkun, 2003: 40).² 1980’li yıllarda ortaya çıkmaya başlayan “Yeni kamu yönetimi” anlayışı yasal-ussal bürokrasi yerine piyasa temelli, esnek ve ademi merkezîyetçi örgütlenme, çıktılara (sonuçlara) yönelme, müşteri odaklı yönetim anlayış ve tekniklerine dayalıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışı işletmecilik değer, ilke ve uygulamalarının etkisiyle, örgütlenme bakımından yatay ve esnek yönetim yapısına dayanmakta ayrıca çalışanların verilen görevleri yerine getirebilmeleri için idari yöntem ve kaynakların kullanımında esneklikten yanadır (Eryılmaz, 2004: 55-57; Ömürgönülşen, 2003: 3, 5-6). Kamu örgütlerinin parçalanarak küçülmesi, hiyerarşinin yumuşatılması, örgütlerin kendilerine özgü bütçelerinin olması (desantralize bütçe), rekabete dayalı bir çalışma düzeni, yöneticilere daha fazla yetki alanı tanınması (girişimci yönetici), çalışanların işleri nasıl yaptığının yanı sıra sonuçları gerçekleştirip gerçekleştirilememekten sorumlu tutulmasına dayalı bir yapı söz konusudur. Bu yapı esnek insan gücü uygulamalarına dayanmaktadır. Bu çerçevede iş güvencesinin tanımı değişmekte, görevde kalma “objektif ölçüm kriterleri ve yöntemlerinin” olduğu ortamda başarıma (performans) dayalı hale gelmektedir (Aksoy, 2004: 42-43).³

Yeni kamu yönetimi anlayışının⁴ belirtilen özelliklerine karşılık klasik kamu yönetiminin ülkemizdeki özelliklerini kamu personel rejimini düzenleyen Devlet Me-

² Yeni kamu yönetimi anlayışı ile yönetim yaklaşımı arasında önemli benzerlikler bulunmaktadır (Coşkun, 2003: 42).

³ Yeni kamu yönetimi anlayışının kimi özellikleri şu biçimde sıralanabilir: 1- Weberyen bürokrasinin eleştirisi üzerine kurulmuştur. Buna göre Weberyen bürokrasi verimsizdir, hantaldir. Kaynak israfına yol açar. Yeniliğe kapalıdır. Bürokratlar inisiyatif alamaz. Oysa yeni kamu yönetimi anlayışı esneklik ilkesi çerçevesinde örgütsel yapıyı ve işleyişi oluşturur. Dar merkez vardır ve yerinden yönetim ilkesi uygulanır. 2- Yeni kamu yönetimi anlayışına göre devlet küçültülmelidir. Devlet üretici olmamalı, rekabeti geliştirmelidir. Başarım ölçümünde girdilerden çok çıktılara önem verilmelidir. Piyasa mekanizması tercih ve teşvik edilmelidir. Kamu, hizmetlerin sağlanmasında tekel olmamalı, kendisi ile özel ve gönüllü kuruluşlar (STK) arasında katalizör rolü oynamalıdır. Kamuda kâr unsuru öne çıkarılmalıdır. Kısaca yeni kamu yönetimi anlayışı hizmetlerde verimliliğe, piyasa mekanizmasına, başarıma vurgu yapmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı sorumluluk anlayışını da değiştirmektedir. Siyasi liderliğe karşı olan sorumluluk halka karşı sorumluluk ilkesi çerçevesinde genişletilmektedir. Buna göre bürokratların kural ve yöntemlere uyması yetmemekte, sonuçlardan da sorumlu tutulmaktadır. Yönetimde açıklık ve vatandaşların bilgi edinme yollarını kolaylaştırmak suretiyle bürokrasinin topluma karşı sorumluluğunun sağlanacağı kabul edilmektedir (Bilgiç, 2003: 35-36).

⁴ Anglo-Sakson ülkelerinde bürokratik ilkelere alternatif uygulamaların yoğunluk kazandığı görülmektedir. “Bireysel ve kurumsal başarımlar değerlendirilmesi, müşteri odaklılık, katılımcılık, kamu örgütünün ölçeğinin küçültülmesi, ademi merkezîyetçilik, kamu çalışanlarının kamuya karşı sorumlu tutulması, yenilik ve yaratıcılık gibi kavramların çalışanlarda teşvik edilmesi, yetki devri, gönüllü kuruluşların yeni bir güç odağı olarak kabul edilmesi, çıktı merkezli bütçeleme, pazar ve rekabet kurallarının geçerliliği, esneklik, çok kesim katı kurallar yerine daha geniş bir serbesti alanı, hizmet ve kontrolün birbirinden ayrılması gibi hususların birer ilke olarak kamusal örgütlenme yaşamında yer aldığı yeni örgüt modelleri”nin oluşturulması hedeflenmiştir. Bürokratik ilkelerin yerine geçirilen bu kavramlar demokrasi, şeffaflık, sivil toplum öncülüğü, katılımcılık gibi söylemlerle uyum içindedir (Ateş, 2003: 73).

murları Kanunu, personel rejimine ilişkin üç ilke ile belirlemiştir. Bunlar “liyakat”, “kariyer” ve “sınıflandırma” ilkeleridir.⁵ Görüldüğü gibi yeni kamu yönetimi anlayışı ile klasik kamu yönetimi anlayışı gerçekte aynı amaca hizmet etmeye -etkili, verimli ve etik bir yönetime ulaşmaya- çalışmaktadır. İkisi arasındaki temel farklılık, sermaye birikim rejimine ve devletin toplumsal ve iktisadî yaşamdaki rolüne ilişkindir. Bir başka anlatımla, yeni kamu yönetimi anlayışı post fordist birikim rejimine dayanmakta; esnek ve piyasa temelli bir modelle bu amaca ulaşmaya çalışmaktadır. Yeni yaklaşımın klasik kamu yönetimine ilişkin en büyük eleştirisi, eski sistemin “katı”lığıdır. Bu katılık “iyi” bir yönetime ulaşmanın en önemli engel olarak görülmektedir.

1970’li yıllarda ortaya çıkan sermaye birikimi krizi sonrası dünyada yaşanan değişime koşut olarak gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı ve onunla birlikte anılan kavramlardan olan Yönetişim ve Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımları ülkemizde etik mevzuatının oluşturulma çerçevesidir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının yanı sıra Yönetişim ve Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımlarının da incelenmesi etik mevzuatını oluşturan çerçevenin anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

1990’larda post modernizmin etkisiyle akademisyenlerin ve kamu yöneticilerinin kullandıkları sözcükler yavaş yavaş değişmeye başlamıştır. Örgüt, hiyerarşi, denetim gibi klasik kavramlar yerine şebeke, yönetişim, içeriksizleşme gibi yeni kavramlar klasik kavramların yerini almaya başlamıştır (Ateş, 2003: 327). Bu kavramlardan yönetişim tüm diğer kavramlardan daha çok öne çıkmaktadır. Bununun nedeni bürokratik devlet yönetiminin sapmaları olarak görülen prosedürlerin çokluğu nedeniyle işlerin yavaşlığı ve kaynakların israfı, bürokratların kişisel avantaj sağlamaları, esnek olmama, kamu görevlilerinin halkı aşağılaması, değişiklere duyarsız kalma, yurttaş tatminini sağlayamaması gibi olumsuzlukların, bürokrasiyi azaltacak araçlar olan özelleştirme ve sivil toplum örgütlerinin güçlendirilip kamusal hizmet sunumunda etkin hale getirilmesi ve devleti pek çok alanda ikame etmesi yoluyla (Ateş, 2003: 326) -bir başka anlatımla yönetişim yoluyla- çözülebilecek sorunlar olarak görülmesidir. Günümüzde geleneksel yönetim anlayışının yerini katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı, “çok aktörlü yönetim” olarak tanımlanan yeni bir yönetim anlayışının aldığı görülmekte ve bu yeni yaklaşım kapsamında çok aktörlü yönetimi niteleyen “yönetişim” kavramına içerik kazandırmaya çalışılmaktadır (Bozkurt ve

⁵ Liyakat, bir görevi başarıyla yapabilme gücüdür. Bu ilke ile bir yandan kamu görevlerine en yetenekli elemanların seçilmesi sağlanırken, bir yandan da etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulması sağlayan kural ve uygulamalar bütünüdür. Kariyer bir kişinin kendisini bir uzmanlığa adanmasıdır. Kariyer ilkesi ile hizmetin gereklerine uygun bilgi birikimi çerçevesinde sınıfı içinde en yüksek dereceye kadar ilerleme olanağı, bir başka anlatımla düzenli terfi sağlar. Kariyer ilkesinin amacı yetenekli insanları hizmete çekmek ve onları hizmette tutmaktır. Sınıflandırma, bağlantıları olan hizmet gruplarından birbirinin aynı ya da benzeri grupların bir araya getirilmesidir. Sınıflandırmanın amacı personel işlemlerini rasyonel kuralara bağlamaktır (Eryılmaz, 2003: 248-249, 257).

diğerleri, 1998:274).⁶ Yönetişim kavramı, yöneten ve yönetilen biçimindeki ikili ayrıma ve bu tek yönlü ilişkiye son verme iddiasıyla yönetim kavramını içerik ve ad olarak değiştirmeyi amaçlar. Yönetişim çok merkezli bir yapıyı, hiyerarşik ilişkinin yerine karar alma ve uygulamada katılımçılık temelinde birimlerin özerkliğini vurgular. Yönetişim modelinin toplumu yönetilen yerine yöneten konumuna geçirme iddiası vardır (Aslan, 2005: 145).

Katılımcı olduğu ifade edilen yönetişimde iktidarın üç ayağı olduğu belirtilmektedir: Ekonomik, siyasi ve yönetsel. Diğer bir deyişle, yönetişimin üç boyutundan söz edilmektedir: “Ekonomik yönetişim” bir ülkenin iktisadi faaliyetlerini ve diğer ekonomilerle olan ilişkilerini etkileyen karar süreçlerini; “Siyasi yönetişim” siyasa oluşturmadaki karar süreçlerini; “Yönetsel yönetişim” ise siyasa uygulama sistemini içerir. Sonuçta yönetişim, bu yaklaşıma göre siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri katılımçı, şeffaf ve sorumlu biçimde yönlendiren süreç ve yapılar anlamına gelmektedir (Habitat II, 2000:1). Devletin bir aktör olarak temel toplumsal politikaları belirleme ve karar alma süreçlerinde rolü ve yerine ilişkin başlangıçtaki katı karşıtlık, uygulamada karşılaşılan ciddi sorunlar nedeniyle yumuşatılmıştır. Yönetişim olarak adlandırılan bu yeni yaklaşımda devlet, politika belirlemede diğer aktörlerle birlikte yer almaktadır (Aksoy, 2004: 34). Bu doğrultuda STK’nın etkinliğini artırmanın gerekliliğine değinilmekte yönetişim kavramının olmazsa olmazlarından biri olarak STK’lar gösterilmektedir.

Yönetişim, siyasal ve yönetsel iktidar sahipliğini değiştirmeyi amaçlar (Güler, 2003: 95). “Yönetişim (governance) modelinin devletin içerisindeki en belirgin kurumsal iskeleti olarak düzenleyici kurumların varlığı, sermayenin piyasaların yönetimini bizzat üstlenerek, bu alanın devlet ve toplumdan soyutlanmasını ortaya çıkarmıştır.” (Aslan, 2005: 145). Düzenleyici kurumlar ya da bağımsız idarî otoriteler olarak adlandırılan yapılar, idare hukuku açısından “idarî kuruluş”(Gözübüyük ve Tan, 2001: 340; Gürsel, 2003: 159) olmakla birlikte, işlevi bakımından iktisadî kararları siyasal alandan bağımsızlaştırıcı bir rol üstlenmektedir (Bayramoğlu, 2005: 414-420; Gürsel, 2003: 159). Yönetişim perspektifinde seçilmişlerin rolü azalmaktadır. Seçilmişlerin rolü yönetişim süreçlerinin geliştirilmesi ve kaynakların kullanımının düzenlenmesi ile sınırlanmıştır. Ayrıca yönetişim yaklaşımında kamusal konularda karar alma ve uygulama süreçlerine katılan kamu-özel ve gönüllü kuruluşların (STK) alınan kararlardan ve başarısız uygulamalardan ne ölçüde sorumlu tutulacağı, bir başka anlatımla hesap verebilirlik sorunu bulunmaktadır. Yönetişim ağının dışında kalanlar açısından yönetişim yaklaşımı dışlayıcı bir özelliğe sahiptir (Coşkun, 2003: 50-51). Yönetişimle oluşan iktidar yapısı merkezden/ulusaldan özerk ancak küresele bağımlı; merkezden uzaklaşmış yapısıyla ademi merkezi, ancak küresel olanın ilişkilerine girdiği için daha da merkezileşmiştir (As-

⁶ Karaman (2000: 44), yönetişimin doğru bir yöntem olduğunu vurgularken, sürekli sorgulanan devlet yapısının yerini yönetişimle birlikte katılıma bıraktığını, yani kamu, özel ve sivil aktörlere fırsat veren bir yöntemin seçildiğini belirtmektedir. Böylece seçkinlerin yönetimi yerini çoğulcu yönetime bırakmıştır.

lan, 2005: 145). Yönetişim kavramının iktidarı topluma devretme iddiasında anılmak istenen, yönetişimin kurduğu iktidar yapısının aktörleri incelendiğinde beraklaşmaktadır. Bunlar bürokrasi, sermaye (bireysel kapitalist olarak ya da kendi örgütleri kanalıyla) ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Bu görüşe göre sivil toplum kategorisi bütün toplumun temsilcisi konumdadır. Ancak sivil toplumun içinde emekçi sınıfa yer verilmediği görülmektedir.⁷ Emekçi sınıf yerine her türlü dernek, vakıf vb. yer almakta ve böylece emek sivil toplum potası içinde erimektedir. Yönetişim formülünün kapsadığı kesim toplum geniş kesimleri değil, toplumda zaten güçlü olan kesimlerin örgütleridir. Yönetişimle devlet kamu gücünü sermayeye devretme noktasına gelmiştir. Yönetişim katılımcı bir formüldür ancak yurttaşın değil sermayenin katılımını içermektedir (Güler, 2003: 113; Aslan, 2005: 146-147).

Yönetişim kimsenin itiraz edemeyeceği katılım⁸, şeffaflık⁹, açıklık kavramlarını kullanmaktadır. Yönetişim kavramını etikle bağlantılı ana temalarından bir tanesi de “hesap verebilirlik”tir. Hesap verebilirlik, başta yerelleştirme olmak üzere makro düzeyde dışsal denetim, mikro düzeyde rekabet ve katılımı genişleterek sağlanmaya çalışılmaktadır. Saydamlık ve bilgilendirme ile çok yakından ilişkilidir (Güler, 2003: 103). Temsili demokrasilerde yönetenlerin meşruluğu açısından çeşitli hesap verme mekanizmaları geliştirilmiştir. Özellikle politikacıların seçimler yoluyla halka hesap verdikleri varsayılr. Seçimler temsilcilerle temsil edilenleri karşı karşıya getiren demokratik bir süreç olup bu yolla temsilcilerin (politikacıların) görevleri sırasında etik davranıp davranmadıkları, dürüstlükleri vb. seçmenlerce değerlendirilir. Vatandaşlarla bürokratlar arasında hesap verebilirlik mekanizması, bürokratların politik üstlerince denetimi ve sonuçta bütün sistemin seçimler yoluyla dolaylı da olsa hesap vermesine dayanır. Ayrıca her bir kamu örgütü hiyerarşik denetim ve teftiş sistemi yoluyla yönetime karşı hesap verir. Yine mahkemeler yoluyla ve siyasal denetim organı (TBMM ve ona bağlı Sayıştay) da dış denetim birimi olarak hesap verebilirliği sağlar (Balcı, 2003: 119-120) Eskinin yetersizliklerini giderme iddiasındaki yeni kamu yönetimi anlayışı, vatandaş ile bürokrati doğrudan karşı karşıya getirerek hesap verebilirlik açısından politikacıların rolünü azaltmaktadır

⁷ Sivil toplum kavramlaştırması tartışmalıdır. Bu konuya ilişkin olarak 5393 sayılı Belediye Yasası’nda sendikaların sivil toplum örgütleri dışında ayrıca sayılması ve halen meclis gündeminde bulunan Kalkınma Ajanslarını düzenleyen yasa tasarısında ajansların karar organlarında ticaret ve sanayi odalarını temsilcilerine yer verilirken sendikalardan hiç bahsedilmemesi örnek verilebilir.

⁸ Yönetişim modeline göre katılım en önemli unsurdur. Ancak model katılımcılık olarak geniş toplum kesimlerini değil sermaye ile toplumda güçlü kesimlerin yansıması olan sivil toplum örgütlerini kapsamaktadır. Bu nedenle yönetişim temsili demokraside yetersiz olarak var olan katılımcılığı da yok etmektedir (Aslan, 2005: 149).

⁹ Şeffaflık, devletin özellikle politika oluşturma sürecinden başlamak üzere bütün yönetsel süreçlerinde sermaye ile etkileşime açık olmasını içermektedir. Şeffaflık, yurttaşların kamusal süreçler hakkındaki bilgi edinme hakkını değil, piyasa aktörlerinin kamusal süreçlere rahat, zahmetsiz erişimini içerir. Örneğin IMF’ye karşı şeffaflaşan kamusal bilgi kaynaklarıyla IMF devletlerin ekonomilerini kolaylıkla yönetime alabilmektedir (Aslan, 2003: 148-149; “Kamu Görevlilerinin”, 2005).

(Balcı, 2003: 124), üstelik bu karşı karşıya getiriş yönetişim temelinde yapıldığı için geniş halk kitleleri yine devlet yönetiminde etkisizliğe itilmekte, yabancılaşmakta ve bu durum temsil krizini beslemektedir. Eleştirel bir değerlendirmeye göre, yönetişimin hesap verebilirlik ilkesi devletin yurttaş hesap vermesinden daha çok küresel örgütler ve sermayeye hesap verebilir kılınması anlamına gelmektedir. Bu durum özellikle bütçe, gelir ve harcama yönetiminde devletin hesap vermesini içerir. Sermayeye ve küresel örgütlere hesap verebilirlik hükümetin ve bürokrasinin toplumsal-siyasal etkilerden ve temsili demokrasinin meclis, bütçe ve hiyerarşik denetimini içeren hesap verme mekanizması, yönetişimle yeni bir metalaşma alanı yaratılarak özel firmalara devredilmekte, diğer yandan da yalnızca küresel örgütlere hesap verilir kılınmaktadır (Aslan, 2005: 148).

Etik mevzuatında toplam kalite yönetimi (TKY) anlayışının kavramları da kullanılmaktadır. Sürekli iyileştirme için uygulanabilecek her çeşit yol ve yöntem TKY olarak değerlendirilebilir (Kavrakoğlu, 1998: 9-11). TKY’nin bu kadar popülerleşmesini sağlayan öge, “katılımcılık”, “insan odaklılık” gibi insanoğlunun kimi özelliklerini dile getirmesidir (Şahin, 1998). Ancak, bir yönetim tekniği olmaktan öte bir yaşam felsefesi olarak sunulan TKY’nin, en bunalımlı dönemlerinden birisini yaşayan kapitalizmi bunalımdan çıkarmada özel bir ideolojik ve ekonomik işlev görmekte olan bir katılımcı teori olarak değerlendiren görüşler bulunmaktadır (Belek, 1993: 120). TKY, özel sektör yönetim anlayışının kamu sektörüne aktarılması ve kamu etkinlik alanının piyasa etkinlik alanına dönüştürülmesi işlevini yüklenmiştir. Böylelikle özel sektör mantığı kamu yönetimi anlayışına tartışmasız biçimde uyarlanmıştır (Yıldır, 1999: 12).

KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU’NUN KONUMU

Aşağıdaki kısımda Etik Kurula ilişkin yasa ve yönetmelik incelenmiştir. Etik Kurulunu düzenleyen yasada kurulun kuruluş amacı “etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek” olarak belirtilmiştir (madde 1). Bu maddeden de anlaşılacağı gibi kurulun kural koyucu ve denetleyici olmak üzere iki ana işlevi bulunmaktadır.¹⁰ Kurulun, ilk toplantısını yaptığı 29.09.2004 tarihinden bugüne kadarki çalışmalarını değerlendirildiğinde “uygulamayı gözetmek” işlevini yeterli bir biçimde yerine getirdiğini söyleyebilmek mümkün görülmemektedir.¹¹ Bunun nedenlerinden

¹⁰ Yasanın kurulun görevlerini düzenleyen 3. maddesinde etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelerin ihlaline ilişkin inceleme ve araştırma yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek ile kamuda etik kültürü yerleştirmek için çalışmalar yapmak ya da yaptırmak ve bu çalışmalar destek olmak, kurulun görevi olarak belirtilmiştir.

¹¹ Etik Kurulun uygulamayı gözetmesine ilişkin basına yansıyan seçilmiş haberlere bakıldığında Etik Kurulu başkanı Prof. Mehmet Sağlam’ın şu açıklamaları göze çarpmaktadır: Üniversitelerde uygulanan başörtüsü yasağının etik kurallarına aykırı olduğuna ilişkin açıklaması (“Başörtüsü Yasağı”, 2005); Bir ilin esnaf odası başkanı ile ilgili olarak söz konusu kişinin 35 milyar lira maaş aldığını tespit edildiğini, kanunen bu durumda bir yanlışlık görünmemesine rağmen bu durumun kamu etiğine uygun olmadığını, bu gibi tespitlerin sürdüğünü ve bunların kamuoyuna duyurulacağına ilişkin açıklaması (“Etik’i AB’nin”, 2004); Başbakanlık müsteşarı

bir tanesi bugünkü yapısıyla kurulun, sınırlı olan görev alanını dahi yeterince denetleyebilecek kapasitede oluşturulmamasıdır. Ayrıca, yasanın genel gerekçesinde etik konusunda diğer ülke uygulamalarının incelendiği belirtilmiş ve OECD'nin "Kamu Yönetiminde Etik İlkeler" başlıklı tavsiye kararına atıfta bulunulmuştur. Ancak, Etik Kurulun İngiltere'deki benzeri olan ve gerekçede de anılan *Kamu Yaşamı Standartları Komitesi*'nin (Committee on Standards in Public Life) denetleme kapsamı içinde yer alan yasama ve yürütme üyeleri (Baydar, 2005: 113) ülkemizde kapsam dışındadır. Bir başka anlatımla, Etik Kurulu etik ilkeleri belirleme ve uygulamayı gözetme işlevini bu kişiler bakımından yerine getirememektedir. Bu durum, gerekçede belirtilen, kurulun oluşturulmasında ülkemizin yönetim geleneği ve sosyo-ekonomik koşullarına uygun bir modelin benimsenmesi anlayışının yansıması olarak yorumlanabilir. Oysa ülkemizde kamu yönetiminde etik değerlere aykırılıkların yaygın olduğu kanısı var olmakla birlikte, bunun bürokrasi kadar ve hatta ondan daha çok siyasetçileri de kapsadığı söylenebilir.

Yasada kurula başvuru konusuna bakıldığında, başvuru sırasında ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağı belirtilmektedir (madde 4). Bu durum başvuracakları caydırıcı niteliktedir. Özellikle başvuru sahibinin etikle ilgili konularda bilgi ve belgeye ulaşması neredeyse imkânsızdır. Kurulun işlevine ilişkin bir başka konu da, kurulun yargıyla olan ilişkisidir. İlk olarak, incelenen konuyla ilgili olarak yargı yoluna gidildiğinin anlaşılması başvuruyu durdurmaktadır. Ayrıca Etik Kurulun kararları yargı denetimine açıktır. Kurulun kararları ile yargı kararlarının çelişmesi durumunda kurulun itibarı zedeleyecektir. Bu durumun oluşmaması için kurul karar verme konusunda edilgenliği sürüklenileceği gibi, kurulda başvuruları reddetme eğilimi de doğabilir.

Kurulun görev alanına giren bir çok konu mevzuatımızda düzenlenmiştir.¹² Bu nedenle etik olmayan davranışların büyük çoğunluğu kovuşturmaya uğradığı/uğrayacağı göz önüne alındığında, kurulun işlevselliği azalacaktır. Ancak kurulun kimi açığa çıkmamış ve dolayısıyla yargıya intikal etmemiş durumlarda yararlı olabileceğinden söz edilebilir. Sonuç olarak Etik Kurulun işleme değil, varlığı (başvuru mekanizması) yararlı olabilecektir.¹³

Ömer Dinçer'in intihal yaptığına ilişkin suçlamalar üzerine konunun Etik Kurulun yetkisi kapsamında olmadığına ilişkin açıklaması ("Etik Kurulu Dokunamıyor", 2005); İzmir eski Valisi Yusuf Ziya Göksu hakkında başlattıkları incelemenin, Göksu'nun emeklilik kararına karşın sürdürüleceğini açıklaması ("Etik Kurul: Teşhir", 2005). Bununla birlikte, 29.08.2005 tarihinde Prof. Sağlam Zaman Gazetesi'ne yaptığı açıklamada Etik Kurul'un etkin işlediğini ve çalışmalarının etkisini göstermeye başladığını belirtmiştir ("Kamu Etik Kurulu", 2005).

¹² Nitekim Devlet Bakanı Beşir Atalay da etik kurallarına uymayanlara ilişkin olarak "kanunlarda, Türk Ceza Kanunu'nda, yönetmeliklerde düzenlemeler" bulunduğunu belirtmektedir ("Kamu Etik", 2003).

¹³ Yasanın 5. Maddesine göre kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde kurul yargı kararını yerine getirir. Ayrıca kurul incelemesi ceza kovuşturmasına ya da disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

Etik Kurulunu düzenleyen yasada kurulun 11 üyeden oluştuğu belirtilmektedir (madde 2). Kurul üyelerinin tümü, yasada belirtilen özellikteki kişiler arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilmektedir. Her ne kadar kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememesi kurul üyelerinin özerkliğini sağlayacak nitelikteyse de, T.B.M.M. yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev sürelerinin sonunda yeniden seçilebilmeleri kurumun özerkliğini zedeleyici bir durumdur. Kaldı ki, Türkiye'de üst düzey bürokrasinin denetimini sağlayıcı mekanizmalardan önemli bir tanesi, bakanlar yani siyasal kişilerdir. Bir başka ifade ile üst düzey bürokrasinin denetlenememesinin nedenlerinden biri, üst düzey bürokratların siyasal iktidar tarafından atanmış olmasıdır. Bu kısır döngüyü kırmak için ihdas edilen Etik Kurul da yine siyasal iktidar tarafından atanmaktadır.

Bu yasaya getirilen eleştirilerin başında, yasayla düzenlenmesi gereken "etik davranış ilkeleri"nin kolaylıkla değişebilecek olan yönetmelikle düzenlenmesi gelmektedir (Midilli, 2004; "Kamu Görevlileri", tarihsiz). Yönetmelikte yer alan etik davranış ilkeleri incelendiğinde ise ilk getirilebilecek eleştiri, ilkelerin bazılarının yeterince belirgin olmamasıdır. Örneğin hizmet standartlarına uyma, misyona bağlılık, nezaket gibi ilkeler buna örnek verilebilir. Ayrıca "katılımcılık" ilkesine yer verilmeyle birlikte, katılım mekanizmalarına ilişkin mevzuattaki mevcut düzenlemelere ek bir düzenleme getirilmemektedir. Kaldı ki, mevcut katılım mekanizmaları büyük ölçüde çalışmamaktadır. Bu bağlamda yönetmeliğin 19/3. maddesi¹⁴, içeriği doldurulmamış iyi niyet ifadesi olmaktan başka bir anlam taşımamaktadır. Madde 20'de yer alan yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ilkesindeki "kamusal değerlendirmeye ve denetime her zaman açık ve hazır" olma ve "yolsuzlukları önlemek için gerekli tedbirleri alma ve personeline örnek olma" ifadeleri de muğlaktır.

Belirlenen etik ilkelerin büyük kısmının -başka ifadelerle de olsa- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alıyor olması, kurulun belirlediği ilkelerin mevcut düzenlemeleri desteklediğini göstermektedir. Bu bağlamda etiğe ilişkin son düzenlemelerde "misyona bağlılık", "çıkar çatışmasından kaçınma" gibi yeni ilkeler getirilse de, amaç açısından özde Türk kamu yönetiminde daha önce varolmayan ilkelerin getirildiğini söylemek güçtür.¹⁵ Bu durum "Yeni Kamu Yönetimi" anlayışının etik anlamda bir sıçrama yarattığı söyleminin¹⁶ yanıltıcılığının bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Söz konusu yönetmelikte düzenlenen dürüstlük ve tarafsızlık ilkesi DMK madde 6-7'de; saygınlık ve güven ile nezaket ve saygı ilkeleri DMK madde 8-9'da; yetkili makamlara bildirim ile görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması DMK madde 11-28-30'da; hediye alma ve menfaat sağlama

¹⁴ Madde 19/3: "Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine... o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler."

¹⁵ Ancak DMK'de yazıldığı dönemin etkisiyle daha devlet merkezli bir dil kullanıldığı söylenebilir.

¹⁶ Yeni kamu yönetimi anlayışının etiğe yaptığı vurgu için bkz. (Özgür, 2003: 200).

yaşığı DMK madde 29 ve 3628 sayılı Kanun'da; kamu malları ve kaynaklarının kullanılması ve savurganlıktan kaçınılması ilkesi DMK madde 12-16'da düzenlenmektedir. Ayrıca Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği de etik ilke ve standartlara ilişkin hükümler içermektedir.¹⁷

Kuramsal kısımda yönetim, yeni kamu yönetimi ve TKY kavramlarına etik mevzuatı bağlamında değinilmişti. Bu kavramların mevzuata yansımalarını örneklemek gerekirse, yönetmeliğin 5. maddesindeki “sürekli gelişme”, 6. maddesindeki “sonuca odaklı olma”, 7. maddesindeki standartlara ve süreçlere uygunluk, 8. maddesindeki “misyona bağlılık”, 23. maddesindeki “personelin sicil ve performansı”nın etik ilkelere uygunluk açısından değerlendirilmesi gibi ifadeler yönetmeliğin yazımında yeni bir dilin dolayısıyla yeni bir zihniyetin göstergesidir. Aynı zihniyet yasa da, “saydamlık” ve “hesap verilebilirlik” kavramlarına yüklenen yeni anlamlarla¹⁸ yenilenmekte ve özellikle genel gerekçedeki “iyi yönetim”, “kalite”, “standart”, “yönetişim” kavramlarıyla desteklenmektedir. Aynı biçimde, genel gerekçedeki “iş dünyası için uygun bir ortam oluşturulması” ve “piyasanın iyi işlemesi” ifadeleri değişen zihniyetin somut göstergesidir. Bunlara ek olarak, Kamu Görevlileri Etik Kuruluna İlişkin Başbakanlık Genelgesinde yeni bir kamu hizmeti anlayışından söz edilerek “vatandaş odaklılık” ve “sivil toplum örgütleriyle işbirliği”¹⁹ gibi ifadeler bu görüşü destekleyici niteliktedir.

DMK, “devlete bağlılık” (madde 6-7) ilkesini benimsemişken, yönetmelikte yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda işletmeci ve parçacı bir yaklaşımla “misyona bağlılık” ilkesini benimsemiştir. Oysa klasik kamu yönetimi “bütünsel”dir. İşletmeler gibi sadece kendi “misyona”na göre hareket edemezler (Özşen, 1998: 285). Eğitim, sağlık, ulaştırma gibi hizmetler göz önüne alındığında parçacı (kurumsal) yaklaşımla hareket eden bir kamu yönetiminde olumsuz sonuçlar doğacağı öngörülebilir. Parçacı anlayışın egemen olması, söylemdeki özgürleşme ve demokratikleşmeyi sağlayan bir unsur olmaktan daha çok, sosyal devlet yerine düzenleyici-denetleyici, yönetişimci bir devlet anlayışının oluşmasının yansımasıdır.

Yönetmelikte, etik ilkelerin sağlanması açısından en etkili maddelerden biri 15. maddedeki hediye kapsamının belirlenmiş olmasıdır. Ancak maddenin hediye alma

¹⁷ Bu konuya ilişkin ayrıca bkz. (Öztürk, 2003: 220-225; Şen, 1998: 180-200). TMMOB, DMK'daki etiğe ilişkin hükümleri eleştirmekle birlikte, Etik Yönetmeliğindeki hükümlerine göre daha açık bulmaktadır. “Yönetmelik hükümleri, yasadaki tanımları belirsizleştirerek, kesinlikle yasaklanan, karşılığında cezaî sonucu olan suç konularını dahi Etik Kurulunun takdirine bırakarak, ‘kanunsuz suç ve ceza olmaz’ ilkesine aykırılık taşımaktadır.” (“Kamu Görevlilerinin”, 2005).

¹⁸ Bu kavramların anlamındaki değişime ilişkin bkz. (Balci, 2003).

¹⁹ TESEV, etik mevzuatın oluşturulması sırasında yasa ve yönetmelikte sivil toplum kuruluşlarından söz edilmemesini eleştirmektedir (“Kamu Görevlileri”, tarihsiz). Bununla birlikte sivil toplum örgütlerinin *a priori* olarak demokratik, etik, saydam, hesap verebilir nitelikte değerlendirilmesi yanlıştır. Bu konuda bir çok olumsuz örnek bulunmasının yanında kuramsal olarak da, bu konuda çeşitli tartışmalar bulunmaktadır.

yaşığı kapsamı dışında tuttuğu bağışlar suiistimale açıktır ve vatandaşlar arasında, bağış vermeyenler aleyhine, eşitsizlik yaratabilecek bir unsur teşkil etmektedir.

Yönetmelikte etik ilkeler belirlendikten sonra, izleyen maddelerde bu ilkelerin uygulanmasına ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Bu noktada göze çarpan en önemli unsur, 23. maddedeki personelin sicil ve başarımının etik davranış ilkelerine uygunluk açısından değerlendirilmesidir. Sicil ve başarım değerlendirmesinin hangi mekanizmalarla yapılacağı belirlenmemiştir. Bu konuda oluşturulacak mekanizmadaki olası eksiklikler, kamu yönetiminde hem çalışanlar hem de vatandaşlar açısından ciddi olumsuzluklara yol açacak ve kamu yönetiminde onarılmaz yaralar yaratabilecektir.²⁰

Yönetmeliğin 23. maddesine göre Etik Kurulunun görev alanına girmeyen kamu görevlileri için, çalıştıkları kurum bünyesindeki etik ilkeleri belirlemek ve yol göstermek amacıyla, kurumun üst yöneticisi tarafından “Etik Komisyon”ları kurulması öngörülmektedir. Gerek etik mevzuatın lafındaki gerekse yeni kamu yönetimi anlayışındaki katılımcılık vurgusuna rağmen komisyonların oluşturulmasında amir merkezli²¹ bir yaklaşım benimsenmesi çelişkili bir durumdur. Etik Komisyon üyelerinin dahi en üst amir tarafından belirlenmesi, bu işleve katkı yapabilecek sendikaların dışlanması yapılanla söylenen arasında çelişki olduğunu göstermektedir.

Yönetmeliğin 31. maddesinde Etik Kurula başvurma hakkını, başvuranın “menfaatinin etkilenmesi” kuralına bağlamaması olumlu bir düzenlemedir. Ancak aynı maddenin izleyen fıkrasında “kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular”ın değerlendirme dışı tutulması uygulamada caydırıcı olabilecektir. Konuya ilişkin bir inceleme yapılmadan, şikâyetin karalama niteliğinde olup olmadığı kolaylıkla belirlenemez. Etik ihlaline ilişkin şikâyetler “karalama” olarak nitelendirilmeye elverişlidir. Bu durum ve ad verilmesinin zorunlu kılınması özellikle şikâyete konu olan kurumda çalışanlar açısından, ihbar mekanizmasını engelleyecektir. Oysa İngiltere’de Kamu Yaşamı Standartları Komitesi ihbar etme mekanizmasını teşvik etmektedir (Baydar, 2005: 106, 120).²²

²⁰ Ölçülebilir başarımlar hedefleri koymanın, bunu ölçmenin zorluğu, sosyo-kültürel yapıdan kaynaklanan sorunların yanı sıra (Ateş ve Çetin, 2004: 262, 273), başarıma dayalı çalışmaya; çalışanın hem kendisiyle hem de diğer çalışanlarla arasında rekabet yaratılmasına ve bireyselleşmesine yol açmaktadır (Aslan, 2005: 108). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve başarımlar ilişkisi için bkz. (Ömürgönülşen, 2003: 23-24)

²¹ Prof. Sağlam’ın etik ilkelere duyulan ihtiyacın artmasının gerekçesini açıklarken söyledikleri bu görüşü desteklemektedir. Sağlam’a göre, demokratikleşme ile beraber yerel yöneticilerin takdir kullanma yetkilerinin çok artmasıyla yerel yöneticiler, bundan böyle kendi kararlarını kendileri alacaktır. “Bu durum, onların ahlaki kurallara uymalarını daha önemli hale getiriyor. Takdir yetkisi genişleyen yöneticilerin, kişisel niteliklerinin gelişmesi gerekiyor, en önemli kişisel özellikler de ahlak ve etik” (“Etik’i AB’nin”, 2004).

²² Yönetmeliğin 36. maddesinde kurulun başvuru dışında res’en harekete geçmesi durumu düzenlenirken etik ilkelere aykırı davranışın “çeşitli yollardan öğrenilmesi” hükmüyle ihbar mekanizmasına olanak tanınmaktadır. İhbarcılığın teşvik edilmesi olumlu bir davranış olup

Yönetmeliğin 35/f maddesi ile olumlu bir düzenleme yapılarak resmî ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri kurula vermekle yükümlü kılınmıştır. Ancak Bilgi Edinme Kanunu'na rağmen, özellikle özel kurum ve kuruluşlar bakımından bu maddenin işlenmesine ilişkin herhangi bir yaptırımın öngörülmemesi, fıkraı işlevsizleştirmektedir.

Son olarak belirlenmesi gereken bir husus da kurula verilen isme ilişkindir. Etik Kurul üst düzey bürokratların denetiminden sorumludur. Bu nedenle diğer kamu görevlileri eski denetleme mekanizması olan idarî denetim (disiplin kurulları, vb.) aracılığı ile denetlenmektedir. Bu nedenle Kamu Görevlileri Etik Kurulu adlandırılması tüm bürokrasiyi denetlediği izlenimi yaratması nedeniyle yerinde değildir.

SONUÇ: ETİK KURULUN İŞLEVSELLİĞİ VE SİMGESELLİĞİ

Kamu yönetiminin kamu yararına uygun, etkili, verimli işlenmesini; dürüst ve adil olmasını sağlayacak siyasal, idarî ve yargısal denetim türlerine sahip olan Türkiye'de, Etik Kurul ombudsman (kamu denetçisi) benzeri bir denetim (dış denetim) yapabilecek görünümündedir. Bu kurul için en büyük tehlike; kurula, kamu yönetiminde adalet, dürüstlük, saydamlık ilkelerine zarar veren uygulamaları ve toplumda güvensizlik yaratan olguları ortadan kaldırmak gibi kurulun gücünü aşacak bir nitelik atfedilmesidir. Çünkü bu kurul diğer denetim mekanizmalarını tamamlayıcı niteliktedir. Devlet Denetleme Kurulu'nun yeniden düzenlenerek Etik Kurulun görev ve işlevlerini üstlenmesi amaca uygunluk ve işlevsellik açısından daha yararlı olurdu.²³ Etik konusunda mevcut yapılanmanın dışında bir yönetim ve denetim mekanizması yaratılarak, etik ilkelerin kamu yönetiminde egemen kılınacağı düşüncesi, yönetişim ve yeni kamu yönetimi kavramlarına ilişkin abartılı önermeler gibi yanlılıcıdır.

Kurulun çalışmaya başladığı bir yıllık süre göz önüne alındığında, yukarıda belirtilen “uygulamayı gözetme” işlevini yeterince yerine getiremediği tespitinin haklı olmadığı söylenebilirse de, tek yaptırımı etik olmayan davranışları kamuoyuna duyurmak ve Resmî Gazete’de yayımlamak²⁴ olan kurulun, bir devlet bakanının da belirttiği üzere²⁵ gerçekte simgesel bir kurum olup işlevsel olmadığı ortaya çıkmaktadır. Etik Kurulun bugüne değin res’en ve başvuru üzerine yaptığı incelemelere

olmadığı tartışmalı bir konudur. Ancak etik kurulların çalışma biçimi res’en hareket etmelerinin dışında bu mekanizmaya dayamır. (Burada kullanılan ihbar sözcüğü İngilizce literatürdeki “whistleblowing”in karşılığıdır).

²³ Devlet Denetleme Kurulu'nun “ombudsman” benzeri bir kurum olduğuna ilişkin bkz (Soysal, 1993: 210-211).

²⁴ Disiplin kurulları kararlarının kamuoyuna duyurulmamasının (Yönetmelik madde 38) haklı yanları olabilirse de, Etik Kurulun tek yaptırımı olan resmî gazetede yayınlama ile çelişki oluşturmaktadır.

²⁵ Devlet Bakanı Beşir Atalay, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na çok ileri, iddialı bir kurul olarak başlamadıklarını, tek yaptırım olarak inceleme sonucunun Resmî Gazete’de yayınlama olduğunu, şimdilik bunu bir başlangıç olarak gördüklerini belirtmiştir (“Kamu Etik”, 2003).

ulaşılamamakta ve basına yansıyan beyanatlar dışında bir veri bulunmamaktadır. Örneğin bu kurulun kaç kişi hakkında inceleme başlattığı, kaçını sonuçlandırdığı ve etik ihlali olduğunu belirlediklerinden hangilerini Resmî Gazete’de ilan ettiği belirsizdir.

Etik konusunda kurul oluşturularak etik davranışlara uygun hareket edilmesini sağlamak düşüncesi, üstelik bunu siyasal organları denetim dışı bırakarak yapmaya çalışmak, bu kurulun simgesel olduğunun kanıtıdır. Kurulun en önemli işlevi olan denetim görevinin üst yöneticiler açısından raportör eliyle, diğer kamu görevlileri açısından mevcut denetim birimleri (disiplin kurulları) eliyle görülecek olması²⁶, yetki alanına giren kurumlarda aykırı bir durum tespit edilmesi halinde durumu yargıya intikal ettirmeleri (Kamu Etik Kurulu, 2005) kurulun aslında görev alanında ikincil konumda olduğunu göstermektedir. Bu durum ise mevcut yapıyı göz ardı ederek, büyük sorumluluklar yüklenen ancak güçsüz kurumlar oluşturma anlayışının bir örneğidir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ortaya çıkan “yenilikler”in gerçekte bir yenilik getirmeyeceği, sonuçta hayal kırıklığı yaratarak güvensizliği derinleştirebileceği söylenebilir. Etik Kurulu bağlamında sürecin henüz başında olunması nedeniyle kesin bir değerlendirme için mevzuatındaki olası değişikliklerin ve uygulamayı gözetme işlevinin bir süre daha izlenmesi yararlı olacaktır.

KAYNAKÇA

AKSOY, Şinasi (1998), “Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 7 Sayı: 1, ss. 3-13.

AKSOY, Şinasi (2004), “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Ankara: Hacettepe, ss. 32-49.

ASLAN, Onur E. (2005), *Kamu Personel Rejimi*, Ankara: TODAİE.

ATEŞ, Hamza (2003), “Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Der. A. Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin, ss. 303-332.

ATEŞ, Hamza ve Dilek Çetin (2004), “Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe”, *Çağdaş kamu Yönetimi II*, (Der. M. Acar ve H. Özgür), Ankara: Nobel, ss. 255-285.

²⁶ Kurul üyelerinden Özfatura verdiği bir mülakatta; yeni bir denetim biriminin kurulmasının gereksiz olduğunu, etik ihlaline ilişkin konularda olayların ilgili birimlere aktarılmasını ve bu birimlerdeki iyi yetişmiş elemanlar kanalıyla bu incelemelerin yapılmasını savunduğunu ve bunun da kabul gördüğünü söylemektedir (Özfaura, 2005). Ancak yasada ve ilgili yönetmelikte bu durum açıkça düzenlenmemekte; yasanın 5., yönetmeliğin de 35 ve 36. maddelerinde denetimin raportör eliyle yürütüleceği belirtilmektedir.

- BALCI, Asım (2003), “Kamu Yönetiminde ‘Hesap Verebilirlik’ Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Der. A. Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin, ss. 25-38.
- BAYDAR, Tülay (2005), “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 447, ss.101-124.
- BAYRAMOĞLU, Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti*, İstanbul: İletişim.
- BELEK, İlker (1993), *Bilimsel Teknolojik Devrim ve Endüstriyel Demokrasi*, İstanbul: Sorun.
- BİLGİÇ, Veysel (2003), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Der. A. Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin, ss. 13-24.
- BOZKURT, Ömer ve diğerleri (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE.
- COŞKUN, Selim (2003), “Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Der. A. Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin, ss.39-55.
- ERYILMAZ, Bilâl (2003), *Kamu Yönetimi*, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilâl (2004), “Kamu Yönetiminde Değişim”, *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Ankara: Hacettepe, ss. 50-64.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Turgut Tan (2001), *İdare Hukuku: Genel Esaslar Cilt: 1*, Ankara: Turhan.
- GÜLER, Birgül A. (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE.
- GÜLER, Birgül A. (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, Sayı: 9, ss. 93-116.
- GÜLER, Birgül A. (2004), “Değişme ve Disiplin”, *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Ankara: Hacettepe, ss. 65-83.
- GÜRSEL, Meltem K. (2003), *İstanbul Menkul Kıymetler Borsası*, Ankara: Turhan.
- KARAMAN, Zerrin T. (2000), “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 426, ss.37-54.
- KAVRAKOĞLU, İbrahim (1998), *Toplam Kalite Yönetimi*, İstanbul: KalDer.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Der. M. Acar ve H. Özgür), Ankara: Nobel, ss. 3-43.
- ÖZFATURA, Burhan (2005), “Eski Baş Hesap Uzmanı Kamu Etik Kurulu Üyesi Dr. Burhan Özfatura ile Söyleşi”, *Vergi Dünyası Dergisi*, Sayı: 284.

- ÖZGÜR, Hüseyin (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Der. M. Acar ve H. Özgür), Ankara: Nobel, ss. 183-224.
- ÖZŞEN, Tayfur (1998), “Toplam Yönetim Kalitesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 421, ss. 280-286.
- ÖZTÜRK, Namık K. (2003), “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Der. Asım Balcı ve diğerleri), Ankara: Seçkin, ss. 203-230.
- SOYSAL, Mümtaz (1993), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul: Gerçek.
- ŞAHİN, Yeşim E. (1998), “Toplam Kalite Yönetimi Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği mi?”, *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi*, Ankara: TODAİE.
- ŞEN, Mustafa L. (1998), *Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Etik Yaklaşımı*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir: D.E.Ü S.B.E.
- YILGÖR, Ayşe G. (1999), “Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli”, *Kamu Yönetiminde Kalite II Ulusal Kongresi*, Ankara: TODAİE, ss. 3-13.

İnternet Kaynakları

- Başörtüsü Yasağı Etik Değil (2005), www.ucansupurge.com, 21.06.2005.
- Etik Kurul Dokunamıyor (2005), www.milliyet.com/2005/03/31/siyaset/siy01.html, 21.06.2005.
- Etik Kurul: Teşhir Edilir (2005), www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=157783, 05.7.2005.
- Etik'i AB'nin Kemiği Bizim (2004), www.aksiyon.com.tr/detay.php?id=18119, 21.06.2005.
- Habitat II İstanbul+5 Ülke Raporu Yönetişim Alt Bölümü Değerlendirme İçin Taslak (2000), www.toki.gov.tr/habitat/yonetisim.html, 31.01.2001.
- Kamu Etik Kurulu etkisini gösterdi (2005), <http://www.zaman.com.tr/?bl=politika&alt=&trh=20050829&hn=205733>, 29.08.2005.
- Kamu Etik Kurumunda Alternatif Ülke Modelleri (2003), http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/adoluyahaberler-yeni/2003/kasim/ah_05_11-03.htm, 23.06.2005.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı'na İlişkin TESEV Görüşü (tarihsiz), www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_gorevleri_etik_kurul_tesev_gorusu.php, 10.07.2005.

Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik Taslağı'na İlişkin TMMOB Görüşü (2005), <http://www.tmmob.org.tr/modules.php?op=modload&name=News &file=article&sid=498>, 10.07.2005.

MİDİLLİ, Ali (2004), "Kamu Görevlileri Etik Kurulu", <http://www.elegans.com.tr/arsiv/67/haber018.html>, 10.07.2005.