

**APA Stili Kaynak Gösterimi:**

Albayrak, H. (2021). Kamu Görevlileri Ve Etik İlkeler: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. *Malatya Turgut Özal Üniversitesi İşletme ve Yönetimi Bilimleri Dergisi*, 2(2), 234-247.

**KAMU GÖREVLİLERİ VE ETİK İLKELER:  
TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME\***

Doç. Dr. Haydar ALBAYRAK\*\*

**ÖZ**

Modern devletlerdeki yürütme erkinin önemli bir parçası olan kamu yönetiminin amacı, kamu görevlileri ve kamu malları aracılığıyla kamu hizmetlerini gerçekleştirmek, böylece kamu yararını sağlamaktır. Modern kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinde ön plan çıkan “kamu yararı” kavramı, “kamu yönetimi etiği” düşüncesinin gelişimine katkı sunmuştur. Bu süreçte bazı uluslararası kuruluşlar kamu yönetiminde uyulması gereken etik ilke ve standartlar geliştirmişlerdir. Ancak etik ilke ve standartların geliştirilmesi etik-dışı tutum ve davranışları önlemeye yetmemiştir. Türk kamu yönetiminde de etik-dışı tutum ve davranışların yaygın olduğu yönünde çeşitli araştırmalar bulunmaktadır. Bunun en önemli sebebi, Türkiye’de etik-dışı tutum ve davranış sorununun uzun yıllar boyunca göz ardı edilmesidir. Türkiye’de etik konusundaki en önemli adım 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile atılmıştır. Söz konusu kanunla daha önce Türk mevzuatında dağınık halde bulunan etik ilke ve standartlar, sistemli bir şekilde bir araya toplanmış ve “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” kurulmuştur. Çalışmada, kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biri olan kamu görevlilerinin etik değerlere uyma yükümlülüğü ele alınmaktadır. Alıntısız ve dolaylı anlatım yönteminin uygulandığı, konuyla ilgili literatürler ve yasal düzenlemeler ele alındığı çalışmada, öncelikle etik, ahlak, kamu yönetimi ile etik ilişkisine değinilmiş ardından Türkiye ve dünyadaki kamu yönetiminde etik konusunda yapılanlara ve elde edilen sonuçlar üzerinde durulmuştur. Ayrıca, kamu görevlilerinde etik anlayışının geliştirilmesi ve yerleştirilmesi için yapılması gerekenler konusunda önerilerde bulunmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Etik, Ahlak, Kamu Yönetimi, Kamu Görevlisi.

**JEL Kodları:** H83, J80

**PUBLIC OFFICIALS AND ETHICAL PRINCIPLES:  
AN EVALUATION ON TURKEY**

**ABSTRACT**

The aim of public administration, which is an important part of the executive power in modern states, is to perform public services through public officials and public goods, thus providing the public interest. The concept of "public interest", which came to the fore in the development process of modern public administration understanding, contributed to the development of the idea of "public administration ethics". In this process, some international organizations have developed ethical principles and standards that must be followed in public administration. However, the development of ethical principles and standards was not enough to prevent unethical attitudes and behaviors. There are various studies that show that unethical attitudes and behaviors are common in Turkish public administration. The most important reason for this is that the problem of unethical attitudes and behavior in Turkey has been ignored for many years. The most important step in the field of ethics in Turkey was taken with Law No. 5176 on "Establishment of an Ethics Committee for Public Officials and Amendments to Some Laws" enacted in 2004. With the said law, the ethical principles and standards that were previously scattered in the Turkish legislation were gathered

\* Derleme (Review), Gönderilme Tarihi (Received): 25/09/2021, Kabul Tarihi (Accepted): 22/10/2021, iThenticate Benzerlik Oranı: %11

\*\* Malatya Turgut Özal Üniversitesi, Malatya/TÜRKİYE [haydar.albayrak@ozal.edu.tr](mailto:haydar.albayrak@ozal.edu.tr)  
ORCID: 0000-0002-8041-4339

together in a systematic way and the “Public Servants Ethics Board” was established. In the study, the obligation of public officials, one of the most important elements of public administration, to comply with ethical values is discussed. In the study, in which the citation and indirect expression method are applied, the literature and legal regulations related to the subject are discussed, firstly, ethics, morality, the relationship between ethics and public administration are discussed, and then what has been done about ethics in public administration and the results obtained are mentioned in Turkey and in the world. In addition, suggestions are made on what needs to be done in order to develop and establish an understanding of ethics in public officials.

**Keywords:** Ethics, Morality, Public Administration, Public Official.

**JEL Codes:** H83, J80

## 1. GİRİŞ

Modern devletin ortaya çıkışıyla birlikte, devlet yönetiminde erkler ayrılığı ilkesi, diğer bir ifadeyle devletin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı erkleri birbirinden bağımsız olması ve birbirlerini denetlemesi ilkesi benimsenmiştir. Kamu yönetimi, bu üç erkten biri olan yürütme erkinin içinde yer almaktadır (Güler vd., 2009: 14). Kamu yönetiminin amacı, kamu görevlileri ve kamu malları aracılığıyla kamu hizmetlerini gerçekleştirmek, böylece kamu yararını sağlamaktır. Burada kilit rol kamu görevlilerine düşmektedir. Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken yetki sınırları içerisinde kalmaları ve başta anayasa olmak üzere kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer ilgili mevzuata uygun davranmaları gerekmektedir. Çünkü kamu yararının egemen kılınması amacıyla çıkarıldığı varsayılan mevzuata uygun hareket etmek, kamu yararının gerçekleştirildiği anlamına gelmektedir.

Modern kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecinde ön plana çıkan “kamu yararı” kavramı, “kamu yönetimi etiği” düşüncesinin gelişimine de katkı sunmuştur. Bazı ülkeler tarafından kamu yönetiminde uyulması gereken etik ilke ve standartlar geliştirilmiştir. Bu süreçte etik ilke ve standartların varlığının tek başına kamu görevlilerinin kamu yararı doğrultusunda faaliyette bulunmaları için yeterli olacağı düşüncesi genel kabul görmüştür. Bu genel kabulün odak noktasını, kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarının dışsal olarak belirlenebileceği fikri oluşturmuştur. Ancak bir müddet sonra bu genel kabulün çok da doğru olmadığı ortaya çıkmıştır. Çünkü ilke ve standartların varlığına, aynı zamanda etik-dışı tutum ve davranışlar için öngörülen yasal yaptırımlara karşın kamu yönetiminde etik-dışı tutum ve davranışlar ortadan kalkmamış, aksine artış eğilimine göstermiştir. Bu durum “Kamu Yönetiminde Etik” ve “Kamu Görevlilerinin Uyması Gereken Etik İlkeler” konularının önemini artırmış ve bu konularda çok sayıda çalışmanın yapılmasına neden olmuştur.

Etik ilke ve standartların gündeme gelmesinde etkin olan diğer bir neden ise küreselleşme tartışmalarıyla birlikte gündeme gelen Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımıdır. Bu yaklaşım, özellikle etik ilkelerden olan saydamlık ve hesap verebilirliği ön plana çıkarmaktadır. Bu nedenle Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ile etik değerler arasında pozitif yönlü bir paralellik bulunduğu söylenebilir. Türk kamu yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, 1980’li yıllardan itibaren daha baskın hale gelmiş; buna paralel olarak aynı süreçte etik değerler de Türkiye gündemine girmiştir.

Çalışmada, kamu yönetiminin en önemli unsurlarından biri olan ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinden birinci derece sorumlu olan, yapmış olduğu işlerde kamu gücünü ve yetkisini kullanan kamu görevlilerinin etik değerlere uyma yükümlülüğü genel olarak ele alınmaktadır. Çalışmada alıntısız ve dolaylı anlatım yöntemi uygulanmakta bu çerçevede konuyla ilgili literatür ve yasal düzenlemeler ele alınmaktadır.

## 2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde çalışmanın konusunu oluşturan etik, ahlak, kamu yönetimi kavramları kamu yönetimi etik ilişkisi üzerinde durulmaktadır.

### 2.1. Etik ve Ahlak

Yunancada “karakter ve davranış” anlamına gelen “etos” sözcüğünden türetilmiş olan Etik (Özdemir, 2008: 182), ahlaki değerleri belirli kriterler çerçevesinde sorgulayan veya insan davranış ve eylemlerinin ahlaka uygunluğunu felsefi olarak değerlendiren bir bilim dalı olarak tanımlanabilir (Doğan, 2015: 389). “Etik” ve “Ahlak” kavramları, günlük dilde sık sık birbirine karıştırılarak farklı anlamlarda olmalarına rağmen aynı anlamda ve birbirinin yerine kullanılmaktadır. Etik, bilimsel bir disiplin olarak doğru ve yanlış davranışın teorisini yaparken; ahlak ise, onun pratiğidir. Bu nedenle, etik ilkelerden ve ahlaki bir davranışlardan söz edilir (Özlem, 2004: 17). Etik, bilimsel esaslara dayanması nedeniyle evrenselidir. Ahlak ise, toplumdan topluma değişiklik gösterdiği için yereldir (Mahmutoğlu, 2009: 228). Etik ve ahlak arasındaki ayrımı vurgulayan bir düşünürü göre; ahlak, bir görevi yerine getirmek; etik ise, iyi bir görevi düşünmek, tasarlamaktır. Başka bir deyişle, ahlak insanın görev olarak yaptığı bütün eylemleri kapsarken; etik, duygulardan da etkilenen düşünceleri içermektedir (Sponville, 2006: 6).

Etik, ahlaki olarak nitelendirilen tutum ve davranışların dayandıkları temelleri ve ulaşmak istedikleri amaçları araştırmaktadır. Etik, insan davranışlarını neden ve sonuç ilişkisi içinde açıklar. Böylece, benimsenen ahlaki tutumların arkasında yatan değer yargılarını inceler. Etik ayrıca ahlak-akıl ilişkisini de inceler (Uyanık, 2003: 171 aktaran Usta, 2011: 41). Etik, aynı zamanda kurallara dayalı insan davranışlarını, ahlak ve normlara uymanın yükümlülüklerini bilimsel olarak inceleyerek sistematik hale getirmektedir. Ahlaki davranışları hukuki olarak nitelendiren etik, bu özelliğiyle farklı ahlaki değerlerin kesiştiği bir noktadan hareket ederek evrensel nitelikli normlar oluşturmaktadır (Gök, 2008: 6). Bu nedenle etik, evrensel temellere dayanan bir “sistem veya davranış kuralları” olarak tanımlanabilir (Goss, 1996: 575).

### 2.2. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi, “çağdaş merkezleşmiş kapitalist devletle birlikte kurumsallaşan ve devletin merkezi, mülki, yerel yönetim parçalarını ifade eden bir kavramdır” (Güler vd., 2009: 13). Ergun ise; kamu yönetimini, kamu politikalarının yürütülmesi için ihtiyaç duyulan bireysel ve kümesel çabaların eşgüdümlemesi olarak tanımlamaktadır (2004: 6). Kamu yönetiminin varlık nedeni oluşturan Kamu Yararı ise, “toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılamak ve gündelik yaşamının sürdürülmesini sağlamak amacıyla yapılan her türlü kamusal faaliyet” olarak tanımlanmaktadır (Günday, 2002: 14). Diğer bir ifadeyle kamu yararı, toplumun ihtiyaç duyduğu her türlü hizmet ve malın kamu kurumları ve bu kurumlar içerisinde yer alan ve ona bağlı olarak çalışan kamu görevlileri tarafından üretilmesidir. Kamu görevlilerinin yaptıkları her işte gözetmeleri gereken temel ilkelerden bir tanesi, kamu yararını özel yararın üstünde tutmalarıdır. Kamu görevlilerinden uyması beklenen diğer bir ilke ise mevzuata ve örgüt içi kurallara uymalarıdır (Günday, 2002: 523).

Devletlerin/kamu yönetimlerinin bir amacı olduğu gibi kamu görevlilerinin de amaçları bulunmaktadır. Kamu yönetimleri ile kamu görevlilerinin amaçları örtüştüğü ölçüde, kamu hizmetinde başarı sağlanabilmektedir (Usta, 2010: 159). Ancak her zaman için amaçlar örtüşmeyebilmektedir. Böylesi durumlarda kamu görevlilerinin, kamu hizmetinin amacını oluşturan “kamu yararı” ilkesini gerçekleştirmek için hareket etmedikleri, kendi bireysel çıkarlarını öncelikle yolsuzluk, rüşvet, zimmet para geçirme, kayırmacılık vb. davranışlarda buldukları görülmektedir (Koçak ve Yüksel, 2010: 73-74). Bu tür olayların yaygınlaşması, halkın kamu yönetimine olan güvenini aşındırmaktadır. Kamu yönetiminde yozlaşmaya ve kamuoyunun gözünden itibarsızlaşmaya sebep olan bu tür davranışların artması çeşitli tedbirlerin alınmasını zorunlu kılmıştır.

### 2.3. Kamu Yönetimi-Etik İlişkisi

Kamu kurumları, son yıllarda giderek artan yolsuzluk ve etik-dışı davranış iddialarıyla birlikte anılmaya başlamış, yolsuzluklar ve etik-dışı davranışlar bütün toplumu ve kurumları tehdit eder hale gelmiştir. Bu nedenle hem kurumsal düzeyde yönetim, siyaset ve yargıya, hem de bireysel düzeyde kamu görevlilerine karşı önemli bir güven kaybı yaşanmaktadır. Toplumda oluşan bu güvensizliğin giderilmesi ve toplumla kamu yönetimi arasında kalıcı, sağlıklı ve güvene dayalı bir ilişkinin geliştirilmesi için etik ilkelere uyum gittikçe daha çok önem kazanmaktadır. Geçmiş dönemlerde etik-dışı davranışlar ve yolsuzluklar az gelişmiş ülkelerle bağdaştırılırken, 1970’li yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerde de ciddi anlamda etik-dışı davranışların ve yolsuzlukların olduğu ortaya çıkmıştır. Kamu görevlilerinin kendiliklerinden ya da birilerinin teşvikiyle yetkilerini kamu yararı lehine değil de bireysel çıkarları ya da bazı grupların/kişilerin çıkarları lehine kullanması, kamu yönetiminde yozlaşmaya neden olmaktadır. Kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kamu gücünü ve kamu kaynaklarını kullanması, yolsuzlukların boyutunu ve toplum üzerinde yarattığı tahribatı artırmaktadır. Tam tersi durumda, diğer bir ifade ile kamu yönetiminde etik ilke ve standartların varlığı ile kamu görevlilerinin etik değerlere bağlılığı durumunda ise, kamuoyunun kamu kurumlarına ve kamu görevlilerine yönelik güveni artmaktadır. Etik-dışı tutum ve davranışlar sadece kamuoyunun güveninin azalmasına değil, aynı zamanda “devletin kurumlarına, hukukun üstünlüğüne ve demokrasiye olan güvenin yitirilmesine; yolsuzluğa, yoksulluğa, adil olmayan gelir dağılımına, kamu hizmetlerinin yüksek maliyetlerle üretilmesine, enflasyon ve bütçe açıklarının oluşmasına” da yol açmaktadır (Uzun, 2011: 34).

Etik-dışı davranışların artması, aynı zamanda kamu yönetiminin meşruiyetinin sorgulanmasına da neden olmuştur. Çünkü günümüzde sadece siyaset, yargı ve kamu yönetiminde değil toplumun hemen her kesiminde etik-dışı davranışların yaygın olduğuna ilişkin genel bir kanı bulunmaktadır. Etik-dışı davranışlar sadece davranışın bulunduğu kurumları değil süreç içinde bu tür davranışların yaygınlaşmasına neden olarak diğer kurumları da olumsuz etkilemektedir. Bunda toplumda zamanla oluşan neyin etik, neyin etik-dışı olduğu konusundaki ölçütlerin yitirilmesi ya da etik dışı davranışlara karşı oluşan duyarsızlığın önemli rol oynadığı düşünülmektedir ve asıl tehlikeli olan da bu durumdur (Eryılmaz, 2008: 6). Kamu yönetimini etik-dışı uygulamalarından arındırmak ve kamu kaynaklarının israf edilmediği, demokratik ve vatandaş tarafından meşru olarak görülen kamu yönetimlerinin tesisi, ancak etik ilke ve standartlar çerçevesinde kamu kurumlarının yeniden yapılandırılması ile mümkün olacaktır (Doğan, 2015: 391). Bu nedenle kamu yönetiminde etiğin çok önemli olduğu ve etik anlayışının mutlaka kamu yönetimine yerleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

### 3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

Günümüzde kamu yönetimi, teknik ve siyasal bir olgu olmanın yanında etik bir olgu olarak kabul edilmektedir. Bunun bir sonucu olarak kamu yönetiminin temel amacı olan kamu yararını gerçekleştirme ilkesinin yanına vatandaşa güven verilmesi ilkesi de eklenmiştir (Koçberber, 2008: 67). Etik disiplini ve anlayışının gittikçe önem kazanmasıyla birlikte, bu değerlerin kamu yönetimi ve görevlilerince daha çok benimsenmesi ve uygulanması için mevzuat düzenlemeleri yapılarak ve yeni kamu kurumları oluşturularak kamu hizmetlerinin sunumunda uyulması gereken etik ilke ve standartlar belirlenmeye başlamıştır (Doğan, 2015: 391). OECD ülkelerinde devlete ve kurumlarına karşı halkın güveninin sağlanmasında kamu yönetimi etiği kilit bir unsur olarak kabul edilmektedir. Çünkü kamu yönetimi etiği devlet işleyişinin sağlıklı olarak devam ettiğini, aynı zamanda yönetimin de görevini başarıyla yerine getirdiğini göstermektedir. Bu nedenle kamu yönetiminde etiğin, yönetimin başarısında ve devamlılığında önemli rol oynadığı düşünülmektedir (Yüksel, 2006: 186).

Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin kamu hizmeti sunarken yerine getirmeleri beklenen davranışlar, kamu yönetiminde etiğin konusunu oluşturmaktadır. Kamu görevlilerinin etik ilke ve standartlara (tarafsızlık, dürüstlük, şeffaflık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme vb.) uygun davranması hem devlet hem de kamu hizmetinden yararlanan vatandaşlar açısından önemlidir.

Çünkü kamu hizmetlerinin sunumu sırasında kamu görevlilerince sergilenen etiğe uygun tutum ve davranışlar, verilen hizmetlerin ne kadar sağlıklı ve güvenli olduğunun bir göstergesidir. Ayrıca iyi bir yönetim, sadece etik ilke ve standartları belirleyen değil, aynı zamanda kamu görevlilerinin bu davranışları sergileyip sergilemediklerini denetleyen bir yönetimdir. Bu nedenle etik ilke ve standartları benimseyen, faaliyetleri sırasında bu ilke ve standartları uygulayan yönetime “etik yönetim” denilmektedir (Eryılmaz, 2012: 405). Etik yönetim, bir durumu değil bir süreci ifade etmektedir. Çünkü yönetim, sürekli kendi içinde bir devinimi olan hareketli bir süreçtir. Bu nedenle etik yönetim de stabil olmayan sürekli kendini yenileyen bir yönetim anlayışıdır (TÜSİAD, 2003: 21). Kamu hizmetlerinin toplumun bütün kesimlerine eşit olarak sunulmasında ve kamu kaynaklarından toplumun tamamının yararlanmasının sağlanmasında etik yönetim anlayışının çok önemli katkısı vardır (Koçak ve Yüksel, 2010: 76).

### 3.2. Kamu Yönetiminde Etiğin Gelişim Süreci

Etik yönetim tartışmalarının geçmişi antik Yunan kent devletlerine kadar gitmektedir. Bu dönemde yaşayan başta Aristo olmak üzere pek çok filozof, devlet yönetiminde olması gereken etik ilkeler konusunda görüşlerini beyan etmişlerdir. Kamu yönetiminde etik, Türk tarihinde de kendisine yer bulmuştur. Örneğin, Osmanlı döneminde Kethüda adı verilen Lonca yöneticilerinin, etik değerlere bağlılığı yasayla zorunlu kılınmıştır. Yasada, görevi esnasında etik değerlere aykırı bir tutum veya davranış içerisine giren Kethüdanın, görevden alınması öngörülmüştür (Çadircı, 1997: 123). Ancak yasal düzenlemeye ve ağır yaptırımlara karşın Osmanlı dönemi kamu yönetiminde etik-dışı davranışlar önlenememiştir. Hatta Osmanlı İmparatorluğu’nun çöküş nedenlerinden birisinin, kamu yönetimi ve yargıda oldukça yaygın hale gelen rüşvet olduğu iddia edilmektedir (Mumcu, 1969: 308 aktaran Koçak ve Yüksel, 2010: 77).

Geçmişi antik Yunan kent devletlerine dayansa da kamu yönetiminde etik konusu, modern kamu yönetimi sistemlerinin gelişmesiyle ivme kazanmıştır. Modern kamu yönetimi anlayışının gelişmesiyle birlikte kamu yönetiminde birçok değişiklik yaşanmıştır. Örneğin; 19. yüzyılda Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) iktidara gelen siyasi parti kamu bürokrasisine baştan aşağıya kendi yandaşlarını yerleştirme yetkisine sahipti. 19.yy’ın sonunda kamu yararının temini, kamu bürokrasinin tamamen profesyonelleşmesi, vatandaş ile devlet ve devlet görevlileri arasında karşılık güvenin ve kamu görevlilerinin tarafsızlığının sağlanması için “Yağma Sistemi” olarak adlandırılan bu sistemden vazgeçilmiştir (Ergun, 2004: 20).

Kamu yönetiminde etik tartışmaları ve bu konudaki yazılı eserlerin sayısı kamu yönetimde reform çalışmalarının gündeme geldiği 1970’lerden sonra yoğunlaşmaya başlamıştır (Goss, 1996: 578). Etik ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması ise, 1980’li yılları bulmuştur. Bu dönemde çeşitli uluslararası kuruluşlar (BM, OECD, Avrupa Komisyonu vs.) ve devletler, etik ilke ve standartları, kurumları ve mekanizmaları oluşturmaya başlamıştır. Örneğin; Birleşmiş Milletler (BM), 1996 yılında, üye ülkelere yönelik olarak, “Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı” kapsamında “Kamu Görevlilerinin Etik Kodu” konulu bir tavsiye karar yayınlamıştır. Bu kod, üye ülkelere yolsuzlukla mücadelede rehberlik etmek amacıyla hazırlanmıştır. Benzer şekilde Avrupa Konseyi, 1999 yılında “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubunu (Group of States Against Corruption – GRECO)” oluşturmuştur. Bu grubun amacı, üye devletlerin yolsuzlukla mücadelelerini takip etmek ve gerektiğinde üye devletlere yolsuzlukla mücadelede destek olmaktır. Ayrıca Avrupa Komisyonu, kamu yönetiminde etik anlayışı geliştirmek ve yerleştirmek amacıyla 2000 yılında “Kamu Görevlileri İçin Etik Davranış Kodu” yayınlamış ve üye ülkelere bu koda uymayı önermiştir. Avrupa Komisyonu, etik davranış ilkelerine ne derecede uyulduğunu gözleme ve değerlendirme görevini GRECO’ya vermiştir. Türkiye, Avrupa Komisyonunun yolsuzlukla mücadele sözleşmelerini imzalayarak bu sözleşmenin tarafı haline gelmiştir (Eryılmaz, 2008: 7). OECD de kamu yönetiminde etik konusunda çeşitli çalışmalar yapmıştır. Bu konudaki ilk raporunu 1996 yılında Kamu Yönetiminde Etik Raporu adıyla yayınlamıştır. Bu raporda devletler tarafından etik altyapının kurulabilmesi için gerekli sekiz kilit unsurdan bahsedilmektedir (OECD, 1996: 98 aktaran Yüksel, 2005: 348). Bu rapor da devletler için tavsiye niteliğinde bir belgedir.

### **3.1. Kamu Yönetiminde Etik İlke ve Standartlar**

1980'lerden sonra çeşitli uluslararası kuruluşlar (BM, OECD, Avrupa Komisyonu vs.) üye ülkelere rehberlik etmek üzere etik ilke ve standartları belirlemeye başlamıştır. OECD tarafından yapılan bir araştırmaya göre, OECD üyesi ülkelerin birçoğunun mevzuatında yer alan ortak etik ilkeler sekiz tanedir. Bu ilkeler, “tarafsızlık, hukukilik, dürüstlük, saydamlık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adalet” ilkeleridir. (OECD, 2000). Bu ilkelerin benimsenmesi ve kamu yönetiminde etik anlayışının tam olarak yerleşebilmesi için çeşitli unsurların birlikte gerçekleşmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Devletler, kamu görevlilerinin etik-dışı tutum ve davranışlarını önlemek ve olumlu davranış biçimlerini teşvik etmek için çeşitli düzenlemeler yapmaktadır. Bu düzenlemelere rehberlik eden önemli belgelerden bir tanesi, 1996 yılında OECD tarafından yayınlanan “Kamu Yönetiminde Etik” raporudur. Bu rapora göre, sağlıklı bir etik altyapının oluşturulması için sekiz unsur bulunmaktadır. Bu unsurlar (OECD, 1996: 98 aktaran Yüksel, 2005: 348):

- “Etkili bir yasal alt yapı,
- Siyasi irade,
- Etkin hesap verme mekanizmaları,
- Uygulanabilir davranış kuralları,
- Mesleki sosyalleştirme mekanizmaları,
- Kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları,
- Etik konularda eş güdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı,
- Kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplumdur”.

Avrupa Komisyonu Etik Kuralları da diğer uluslararası örgütlerde olduğu gibi gönüllülüğe dayanan yasal olarak bağlayıcı olmayan kurallardır. Üye devletlerde kamu hizmetinin düzgün işlemesi için gerekli görülen temel ortak değerleri ve standartları yansıtır. Bu değerler; hukukun üstünlüğü, tarafsızlık/nesnellik, şeffaflık, hesap verebilirlik, profesyonellik (uzmanlık), özen yükümlülüğü, güvenilirlik ve nezaket (hizmet ilkesi)'tir. Kamu yönetiminde etik ikilemlerle uğraşma sürecini bütünleştiren gelişmiş temel ilkeler veya kriterler seti şunlardır (Radhika, 2012: 24-25):

- İdarenin demokratik hesap verebilirliği,
- Hukukun üstünlüğü ve yasallık ilkesi,
- Mesleki dürüstlük ve
- Sivil topluma karşı duyarlılık.

Etik ilke ve standartlar konusunda görüş beyan eden Avrupa Komisyonuna göre idari davranışları belirleyen etkenler dört tanedir. Bu etkenler (Radhika, 2012: 25);

- 1) Kamu yöneticilerinin bir parçası olduğu siyasi yapı,
- 2) Yasal çerçeve,
- 3) Kamu hizmetlerinin sunumundan sorumlu olan yöneticiler ve kamu çalışanları,
- 4) Sivil toplumun bir parçası olan vatandaşlar ve kamu hizmetlerinin kullanıcılarıdır.

Bunlardan birincisi, kamu yönetimindeki kamu görevlilerinin bireysel özellikleri, olaylara bakış açıları, erdemleri ve mesleki değerlerinden oluşmaktadır. İkincisi, yasal olarak oluşturulmuş örgüt yapı, bu yapıdaki hesap verebilirlik, işbirliği, itiraz kanalları ve katılım prosedürlerinden meydana gelmektedir. Üçüncüsü, kamu yöneticisi ve görevlilerinin politik örgüt kültürü, eserleri, değerleri, inançları ve varsayımlarını içermektedir. Ayrıca liderlik, örgüt kültürünün geliştirilmesi, sürdürülmesi ve uyarlanması da üçüncü etken kapsamına girmektedir. Bu etken sayesinde kişisel standartların ve çalışan eğitiminin vurgulandığı, denetçilerin gerçeği vurguladığı ve çalışanların etik sorunları tartışmak için düzenli olarak bir araya geldiği bir iklim oluşur ve bu iklim

aracılığıyla etik davranış teşvik edilir. Son ve dördüncü etken ise, toplumsal beklenti ve halkın katılımını içerir. (Radhika, 2012: 25).

### 3.2. Kamu Yönetiminde Etiğin Önemi

Etik-dışı davranışlar genellikle küçük veya önemsiz kabul edilen ve bu nedenle de göz ardı edilerek önemsenmeyen uygulamalarla başlar. Başlangıçta umursanmayan ancak surda küçük delikler oluşmasına neden olan bu davranışlar, zamanla büyüyerek sorun tamamen tahrip olmasına neden olmaktadır. Bu nedenle her türden etik-dışı davranışlar küçük ve önemsiz görülmemeli, hemen başlangıçta gerekli tedbirler alınmalıdır. Bunun bizim kültürümüzdeki en tipik örneği hediye alma ve verme alışkanlıklarıdır. Ayrıca tarihin belirli dönemlerinde çok kısa bir süre içerisinde yaşanan siyasal, ekonomik ve toplumsal dönüşümler, etik değerlerin ve kurumların birlikte gelişmemesinde kaynaklı olarak boşlukların oluşmasına, dolayısıyla etik-dışı davranışların artmasına hatta normalleşmesine neden olabilmektedir. Örneğin; 1970'lerin sonunda yaşanan yeniden yapılanması sürecinde yolsuzluklar artış eğilimi göstermiştir. Bu konuda liberal iktisatçıların duayeni olarak kabul edilen Nobel ekonomi ödülü sahibi Milton Friedman'ın "hukuk düzeni, özelleştirmeden daha temel bir noktadır" şeklindeki özeleştirisi önemlidir (Eryılmaz, 2008: 4-5).

Kamu görevlilerinin tutum ve davranışları üzerinde iki temel etkenin önemli rol oynadığı düşünülmektedir. Bu etkenler, yasalar ve etik değerlerdir. Yasalar, kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını dışsal bir etken olarak belirler ve denetlerken; etik değerler, tutum ve davranışları içsel bir etken olarak belirler ve denetler. Diğer bir ifadeyle kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını dışsal belirleyen mevzuat, kamu görevlilerini kamu yararı doğrultusunda faaliyette bulunmaya zorlarken (Cooper vd., 1998: 91 aktaran Özdemir, 2008: 182); etik ise bireysel ahlaki değerler üzerinden içsel olarak belirleyici rol oynamaktadır. Bu nedenle kamu görevlilerinin etiğe uygun tutum ve davranış göstermesinde yasal düzenlemeler kadar çalışma ahlaki da önemli bir rol oynamaktadır (Usta, 2011: 45).

Kamu görevlilerinin etik-dışı tutum ve davranışlarda bulunmaları halinde mevzuat çerçevesinde soruşturma ve disiplin cezası verme gibi çeşitli zorlayıcı yaptırımlara başvurulmaktadır. Çünkü temel etik ilkeler ve standartları, kamu görevlilerinin uyması zorunlu olan mevzuata dahil edilmiştir. İdari mevzuattaki düzenlemeler dışında etik-dışı davranışların bir bölümüyle ilgili ceza kanunlarında da düzenleme yapılmıştır. Örneğin; yolsuzluk yapılması durumunda ceza kanununda yer alan cezai hükümler de uygulanmaktadır. Kamu görevlilerinin aldıkları kararlarda tarafsız olmaları ve kamuoyunun güvenini kazanmış olmaları kamu yönetimindeki en temel değerlerden birisidir (OECD, 2000).

## 4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

Etiğin kamu yönetimindeki öneminin anlaşılmasıyla birlikte Türkiye'de de birçok yasal ve yönetsel düzenleme yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerle Türkiye'de ilk kez kamu yönetiminde etik konusunda yetkili bir kurumsal yapı olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bu bölümde öncelikle yapılan yasal düzenlemelere değinilmekte ardından etik ile ilgili kurumsal bir yapı olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu üzerinde durularak Türk kamu yönetiminde etiğin yeri ve konumu değerlendirilmektedir.

### 4.1. Yasal Çerçeve

Türkiye'de etik konusunda ilk yapılan anayasal ve yasal düzenlemeler klasik kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemelerle kamu yönetiminden ve kamu görevlilerinden beklenen kamu yararı, hukuka uygunluk, sadakat, dürüstlük, tarafsızlık, güvenilirlik, sorumluluk ve işbirliği hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Klasik kamu yönetimi anlayışına göre yapılan düzenlemelerin ilk örneği 1982 Anayasası'dır. Anayasada yer alan ve kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilke ve standartlardan ilki Anayasanın 10/3. maddesinde

yer alan “eşitlik” ilkesidir. Bu maddeye göre idare vatandaşlara hizmet verirken herkese eşit davranmak zorundadır. Anayasanın 137. maddesinde ise kamu görevlilerinin görevlerini hukuk çerçevesinde yapması öngörülmüştür. “Kanunsuz Emir” başlıklı söz konusu maddede “...konusu suç teşkil eden bir emrin hiçbir surette yerine getirilemeyeceği” düzenlenmiştir. Anayasadaki bu hükümler, normlar hiyerarşisi gereğince Devlet Memurları Kanunu (DMK), Türk Ceza Kanunu (TCK), 5176 sayılı Kanun ve diğer kanunlardaki düzenlemelerin temelini oluşturmaktadır.

Klasik kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelerin ikinci örneği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur. 1965 tarihli bu kanunun çeşitli maddelerinde kamu görevlilerinin uyması zorunlu olan etik ilke ve standartlara atıfta bulunmaktadır. Söz konusu yasada devlet memurlarının anayasa ve yasalara bağlılığı, tarafsızlığı, çıkar ilişkisine girme yasağı, haksız mal edinme yasağı, ticaret yapma yasağı, rüşvet ve hediye alma yasağı gibi çok sayıda düzenlemeye yer verilmektedir (657 sayılı Kanun, 1965: Bölüm 2). Klasik kamu yönetimi anlayışına örnek gösterilebilecek üçüncü düzenleme ise Türk Ceza Kanunu’dur. TCK’da kamu görevlilerinin etik-dışı tutum ve davranışta bulunmaları durumunda verilecek cezalara ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bu kanunda rüşvet, irtikap, zimmet, ihaleye, alım ve satıma işlerine hile ve fesat karıştırma gibi yolsuzluk suçunu oluşturan haller ile yolsuzluk suçunu oluşturmamayan ancak önemli çıkar çatışmalarına neden olan görevi ihmal ve kamu görevinin suiistimali gibi suçlar ve bu suçlara verilmesi öngörülen cezalar düzenlenmiştir (5237 sayılı Kanun, 2004). Yukarıda örnek verdiğimiz başlıca düzenlemeler dışında klasik kamu yönetimi anlayışına göre yapılmış çok sayıda yasal ve idari düzenleme mevcuttur. Kamu yönetiminde etik konusundaki yasal düzenlemeler aşağıdaki gösterilmektedir.

**Grafik 1. Türk Kamu Yönetiminde Etiğin Anayasal ve Yasal Altyapısı**



**Kaynak:** [www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)

Yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlaşmasıyla birlikte klasik kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yapılan düzenlemelere ek olarak yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, bu yeni anlayışa göre yapılan düzenlemelerden birisidir. 5176 sayılı Kanunun temel amacı, kanunun birinci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre kanunun amacı, kamu yönetimine hesap verebilirlik, saydamlık, açıklık, vatandaş odaklılık, sürekli gelişme, kalite, standart, misyon ve performans



kavramlarını yerleştirmektedir (Uluğ, 2013: 168-169 aktaran Doğan, 2015: 395-396). Kanunun uygulama yönetmeliği ise, kamu görevlilerinin tabi olduğu etik tutum ve davranış ilke ve standartları; “kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, tarafsızlık ve dürüstlük, saygınlık ve güven, saygı ve nezaket, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlama üzere kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, bilgi, saydamlık ve katılımcılık” şeklinde sıralanmaktadır (5176 sayılı Kanun Uygulama Yönetmeliği, 2005: İkinci Bölüm).

Yeni kamu yönetimi anlayışına örnek olarak gösterilebilecek diğer bir yasal düzenleme ise 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’dur. Türk kamu yönetiminde şeffaflığı sağlamak üzere çıkarılan söz konusu kanun 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanun kamu yönetiminde etik altyapının oturtulması için atılmış bir diğer önemli adımdır. Kanun, demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereği olarak kişilerinin kamu kurumlarının faaliyetleri hakkında bilgi edinme haklarını kullanmalarının yasal zeminini oluşturmuştur. Vatandaşlara bilgi edinme haklarını kullanma imkânı verilmesi, etik ilkelerden eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerinin hayata geçirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. 2003 yılında çıkarılan diğer bir kanun olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu da yeni kamu yönetimi çerçevesinde çıkarılan düzenlemelere örnek gösterilebilir.

#### 4.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 5176 sayılı Kanunla 25 Mayıs 2004 tarihinde kurulmuştur. Kurul, Cumhurbaşkanı tarafından atanan “bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye; il belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye; Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye; müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye; üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye” olmak üzere toplam 11 üyeden oluşur. Üyelerden biri Cumhurbaşkanı tarafından başkan olarak atanır (5176 sayılı Kanun, 2004: madde 2).

Kurul’un doğrudan bir taşra teşkilâtı yoktur. Bununla birlikte kamu kurumlarının hem merkezi hem de taşra örgütlerinde etik komisyonları bulunmaktadır. Kamu kurumlarındaki Etik Komisyonları ile Kurul arasında organik bir bağ bulunmamaktadır. Ancak işlevsel bir bağdan bahsedilebilir. Etik Komisyonları, kurum üst yöneticisi tarafından kurum içerisinden seçilen en az üç kişiden oluşan bir yapıdır. Bu komisyonlar, kurumlarda etik kültürünü yerleştirme ve geliştirme, kamu görevlilerinin etik ilke ve standartlar konusunda yaşadıkları sorunlarla ilgili tavsiyelerde bulunma ve etik uygulamaları değerlendirme görevini yerine getirirler. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun etik komisyonların yanında kurumlardaki disiplin kurullarıyla da işlevsel olarak bağı bulunmaktadır. Bu bağ, 5176 sayılı Kanun’un “Kurula veya Yetkili Disiplin Kurullarına Başvuru” başlıklı 4. maddesi ile oluşturulmuştur. Söz konusu maddeye göre; 5176 sayılı Kanun kapsamındaki “kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. (...) Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir” (5176 sayılı Kanun, 2004: madde 4). Görüldüğü üzere bu maddedeki düzenlemeyle genel müdürlükten daha düşük düzeydeki kamu görevlileriyle ilgili etik ihlali iddialarını değerlendirmek üzere disiplin kurulları yetkilendirilmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, yukarıda belirtilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklarını “Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler” dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bu kurumlarda görev yapan kamu görevlileri üzerinde kullanabilmektedir. Bu çerçevede Kurul, etik-dışı tutum ve davranışlar hakkında yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili

makamlar kanalıyla ilgili kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge talep edebilir. Kurumlar bilgi ve belge taleplerini geciktirmeksizin yerine getirmek zorundadır (5176 sayılı Kanun, 2004: madde 6). Kurul, AB Genel Sekreterliği, OECD, GERCO, Hollanda Dürüstlük Ofisi (BIOS) gibi örgütlerle de işbirliği yapmaktadır. Ayrıca Kurul, 5176 sayılı Kanun'un yayınlandığı 25 Mayıs gününü "Etik Günü" olarak belirlemiştir (Koçak ve Yüksel, 2010: 85-86).

Kurula başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Kanuna göre yapılmaktadır. Bu çerçevede kamu görevlilerinin asılsız iddia ve iftiralara maruz kalmasının önüne geçilmesi amacıyla "kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular" değerlendirme dışı tutulmaktadır. Kurul, yasadışı kaynaklı olarak Kurul'un yetki alanı dışında bırakılan "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversitelerin Kurulun yetki alanı dışında bırakılması, Kurul'a yapılan birçok başvuru hakkında işlem yapılamamasına neden olmakta ve Kurul'dan beklenen etkinliğin tam olarak gerçekleşmesine engel olmaktadır (Koçak ve Yüksel, 2010: 85-86). Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun daha etkin çalışması için bu eleştiriler çerçevesinde değişiklikler yapılması gerekmektedir. Kurulun etkinliğinin artmasıyla birlikte Türk Kamu Yönetiminde etik altyapının daha sağlıklı olarak oluşturulacağı düşünülmektedir.

## **5. TARTIŞMA VE DEĞERLENDİRME**

Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından bir tanesinin, yozlaşma ve diğer etik-dışı davranışlar olduğu düşünülmektedir. 1980'lerden sonra dünyada meydana gelen değişim ve trendlere bağlı olarak Türk kamu yönetimi de bu sorunu ortadan kaldırmak için hesap verebilirlik, esneklik, açıklık, piyasa odaklı olmak, etik değerlere bağlılık gibi yeni kavramlarını esas alan Yeni Kamu Yönetimi anlayışını benimsemiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının klasik kamu yönetimine getirdiği en önemli eleştirilerden birisi etik-dışı tutum ve davranışları önleyemediği, hatta bu tür davranışların nedeni olduğu konusundaydı. Ancak daha sonraki yıllarda görülmüştür ki etik-dışı davranışlar, sadece 1980 öncesinde değil, 1980 sonrası uygulanmaya başlanan neo-liberal politikalar döneminin de en önemli sorunlarından (Nohutçu, 2004: 401-402).

Yeni yönetim anlayışla birlikte kamu kurumları dahil bütün örgütler için geliştirilen ve ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik kavramlarının İngilizce karşılıklarının (economy, effectiveness and efficiency) baş harflerinden oluşturulan 3-E ilkesine, dördüncü bir ilke olarak etiğin yerleştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Kamu yönetiminde etik değerlerin yerleşmesi için bir yandan kamu görevlerine rehberlik edecek etik ilke ve standartların oluşturulması gerekirken diğer yandan bu ilke ve standartlara aykırı tutum ve davranışları denetleyecek mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Kamu yönetiminde en tepeden en aşağıya kadar etik bilincinin yerleşmesi, yönetim sisteminin iyi bir şekilde işlediğinin en önemli göstergesidir (Eryılmaz, 2008: 8-9).

Etiğin kamu yönetimindeki öneminin anlaşılmasıyla birlikte Türkiye'de de birçok yasal ve yönetsel düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelere rağmen, Türk kamu yönetiminde hala etik-dışı tutum ve davranışların varlığından söz edilebilir. Çünkü etik ilke ve standartlar kamu görevlileri tarafından benimsenmediği ve kurumsallaşmadığı sürece sadece mevzuat düzenlemeleri ile etik-dışı davranışları ortadan kaldırmak mümkün değildir (Önen & Yıldırım, 2014: 122-123). Bu nedenle Türk kamu yönetimindeki en büyük sorunlarından birinin, etik-dışı tutum ve davranışların yaygınlığı olduğu söylenebilir. Nitekim çeşitli uluslararası kuruluşlarca yapılan araştırmalar da Türk kamu yönetiminde etik-dışı davranışların yaygınlığını göstermektedir. Örneğin, Dünya Bankası'nın Global Yatırım İklimi 2005 Yılı Raporuna göre "Türkiye'deki firmalar yıllık gelirlerinin %0,6'sını, teftiş ve denetimlerden kaçmak, izin ya da ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak ya da bir ihaleye kazanmak için gayri resmi bir biçimde yaptıkları ödemelere" harcamaktadır (TÜSİAD, 2005: 17).

Türkiye'deki etik-dışı davranışlarla ilgili uluslararası kuruluşlarca yapılan diğer bir değerlendirme ise 1993 yılında Almanya'nın Berlin şehrinde kurulan Uluslararası Saydamlık

Örgütü (Transparency International) tarafından her yıl yolsuzluk algılama endeksi adı verilen bir endekste yapılmaktadır. 2020 yılında yayınlanan endekste Türkiye, 179 ülke arasında 86. sırada yer almıştır (Transparency International, 2020). Örgüt tarafından 2007 yılında yayınlanan endekste ise Türkiye 64. sırada yer almaktaydı (Eryılmaz, 2008: 8). 2007-2020 yılları arasındaki yaklaşık 14 yıllık bir süre içerisinde Türkiye'nin 22 sıra birden aşağı düşmüş olması, etik-dışı davranışların gittikçe yaygınlaştığını göstermektedir. Bu nedenle Türk kamu yönetimindeki etik-dışı faaliyetlerin, artık bireysel boyutu aştığı ve kurumsallaşmaya başladığı dahi söylenebilir.

Türk kamu yönetiminde etik-dışı tutum ve davranışlar, yıllardır yaygın olmasına karşın konunun önemi son yıllarda anlaşılmaya başlamıştır. Çağdaş ülkeler tarafında uzun yıllar boyunca ağır ve emin adımlarla kurulan etik altyapı, Türkiye'de etik-dışı tutum ve davranış sorununun sürekli göz ardı edilmesi nedeniyle bir türlü istenilen düzeye getirilememiştir. Bu konudaki en önemli adım 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile atılmıştır. Kanunla hem etik kamu görevlilerinin etik kurallara bağlılığını, dolayısıyla kamuoyunun kamu görevlilerine ve kamu yönetimine olan güvenini artırmak, hem de kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleşmesini, şeffaflığı, tarafsızlığı ve hesap verebilirliği sağlamak amacıyla "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" oluşturulmuştur (Koçak ve Yüksel, 2010: 74). 5176 sayılı Kanunla daha önce Türk mevzuatında dağınık halde bulunan etik ilke ve standartlar, sistemli bir şekilde bir araya toplanmıştır. Bununla birlikte, Anayasa, DMK, TCK, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gibi daha birçok kanunda etik ile ilgili çeşitli hükümler bulunmaktadır.

Kamu yönetiminde etik-dışı tutum ve davranışlar bir günde ortaya çıkan bir durum değildir. Yozlaşmanın gelişimi belli bir zaman dilimi içerisinde yavaş yavaş oluşur. Ancak yozlaşmanın gelişimi, her halükârda etik tutum ve davranışların geliştirilmesinden çok daha hızlıdır. Etik-dışı tutum ve davranışlar, toplum, yönetim, siyaset ve yargıdaki yozlaşmanın da izlerini taşırlar. Önemli olan etik-dışı tutum ve davranışların ortaya çıkmasına neden olan iklimi (yapı, kural, uygulama, ortam, bakış açısı) değiştirmek olmalıdır. Etik kültürünün geliştirilmesini bir sistem sorunu olarak görmek gerekir. Sorunu çözmek istiyorsak öncelikle yeni anlayış ve yöntemlere başvurulmalıdır (Eryılmaz, 2008: 12).

Bu nedenle kamu yönetiminde etik bilincinin yerleşmesinin, ancak devleti meydana getiren yasama, yürütme ve yargı erklerinin ortak çabasıyla mümkün olabileceği düşünülmektedir. Bunun için bu üç erki de içine alacak etik bir altyapı oluşturulmalı ve bu altyapı hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip uygulamaya geçilmelidir. Ancak bu şekilde temiz siyaset, dürüst bürokrasi ve açık toplum ideali gerçekleştirilebilir. Ayrıca etik bilincin en tepeden en aşağıya kadar ki bütün kamu görevlilerinde tarafından içselleştirilmesi, bir siyasal sistemin iyi işlediğinin göstergelerinden ve garantilerinden biridir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerde öncelikle atılması gereken adım etik standartların ve ilkelerin yerleştirilmesi olmalıdır. Köklü bir devlet geleneğine sahip olan Türk kamu yönetiminde de çağdaş, etik ilke ve standartları bir an önce oluşturulmalı, bu konuda gerekli mevzuat düzenlemeleri hayata geçirilmelidir (Yüksel, 2005: 359-360).

Etik ilke ve standartların kamu yönetiminde uygulanması durumunda, kamu görevlilerini olumlu olarak etkilediği, kurumsal düzeyde etkililiği ve verimliliği artırdığı görülmektedir. Vatandaşlar, kamu görevlilerinden kamu kaynaklarını etkili kullanmalarını, tarafsız olarak kamu hizmeti sunmalarını ve kamu yararını amaçlayan politikalar üretmelerini beklemektedir. Vatandaşların bu beklentilerinin karşılanması durumunda toplumda normlara ve değerlere saygı artar, suç ve ahlak dışı davranış oranı düşer. Diğer ifade ile kamu yönetiminde etik tutum ve davranışların yerleşmesi toplumun tamamını olumlu yönde etkiler. Sonuç olarak, bütün örgütlerde olduğu gibi kamu yönetiminde de insan unsuru en önemli unsurdur. Bu nedenle insanların eğitimine, etik ilke ve standartları içselleştirmelerine önem verilmesi gerekmektedir (Aydın, 2011: 48).

## 6. SONUÇ

En yüksek iyiyi amaçlayan etiğin kamu yönetimine uyarlanması olan Kamu Yönetiminde Etik, kamu yönetiminde en yüksek iyinin amaç olarak benimsenmesi şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir deyişle; kamu yönetimin amacı kamu yararını sağlamak olduğu göre, kamu yönetimde etik, en yüksek kamu yararını amaçlamaktadır da denilebilir. Kamu yönetiminde en yüksek iyiyi sağlayacak olan faktörlerin başında, kamu politikaları ve bu politikaları uygulayacak olan kamu görevlileri gelmektedir. Kamu görevlilerinin yetki ve sorumluluk alanları bütün devletlerde yasa ve yönetmeliklerle sınırlandırılmıştır ve bu görevlilerden kamu politikalara uygun faaliyetleri yerine getirmeleri beklenmektedir. Ancak zaman zaman görevlilerin bu çerçevenin dışına çıktıkları ve kimi etik dışı davranışlar gösterdikleri gözlenmektedir. Bu tür davranışlar çeşitli cezai yaptırımlarla önlenmeye çalışılsa dahi, tümüyle önüne geçilememekte ve gün geçtikçe artış göstermektedir. Bu nedenle, cezai yaptırımlara ek olarak, kamu görevlilerinin etik davranışlar sergilemesi için yapılması gerekenler tartışılmaya başlanmıştır.

Kamu görevlilerin etik davranışı içselleştirmelerinin iki boyutu olduğu düşünülmektedir: maddi ve manevi boyut. Maddi boyut; iyi bir ücret ve sosyal haklar, rahat ve ferah çalışma şartları, yeterli alet-ekipman vs. şeklinde sıralanabilir. Bu imkanların sağlanması halinde, kamu görevlilerin rüşvet vb. etik-dışı davranışlara meyil etmeyecekleri düşünülmektedir. Maddi şartların iyileştirilmesi, maddi temelli etik-dışı davranışları azaltacaktır. Bu durumun, kamu yararının gerçekleşmesini artıracığı muhakkaktır. Ancak iş veriminin yükseltilmesi ve hatta tavan yapması ile sağlanacak kamu yararı çok daha fazla olacaktır. Bunun içinde sadece maddi boyut yetersiz kalmaktadır. Yapılan araştırmalar, maddi temelli iyileştirmelerin iş verimi üzerinde olan etkisinin sınırlı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle iş verimini artırmada, manevi boyut da mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır (Albayrak, 2012: 1425). Çünkü, manevi boyutu oluşturan “ben bir şeyler yapıyorum, işe yarıyorum, benim aklıma-fikirlerime ve çabama değer veriliyor, bana değer veriliyor” gibi düşüncelerin kamu görevlisinde yerleşmesinin, etik-dışı davranışları azaltacağı, dolayısıyla kamu yararını çok daha fazla artıracığı düşünülmektedir. Bu ise; kamu görevlilerine ve onların fikirlerine saygı gösterilmesi, yaptıkları faaliyetlerdeki başarılarından dolayı takdir edilmeleri ve ödüllendirilmeleri ya da meslekte yükseltilmeleri ile sağlanır ve pekiştirilir. Sonuç olarak, kendisine ve yaptığı işe saygısı artan kamu görevlilerinin, çok nadir olarak etik-dışı davranışlara yöneleceği ve yürütmüş oldukları olduğu faaliyetlerle kamu yararı maksimum düzeyde gerçekleştirecekleri, buna bağlı olarak da toplumun devlete ve kamu kurumlarına olan güveninin, dolayısı devlet ve kamu kurumlarını meşruiyetinin artacağı öngörülmektedir.

Elbette ki; kamu görevlilerinin maddi ve manevi olarak tatmin edilmesi, etik dışı davranışları tamamen ortadan kaldırmak için yeterli değildir, ancak kanımızca en önemli faktörlerden birisidir. Buna ilaveten, tüm çalışanların kişiliklerinin geliştirilmesinde yönetimce çaba sarf edilmesi, etik düşüncenin ve ahlaki ödevlerin kamu görevlisine kazandırılmasına yönelik eğitim programları hazırlanması oldukça önemlidir. Bu çerçevede, Etik Disiplini üniversitelerde okutulan dersler arasına alınmalıdır.

Sonuç olarak; kamu yönetiminde etik anlayışının gelişimi ve kamu görevlileri tarafında içselleştirilmesinde birçok faktör rol oynamaktadır. Bu faktörlerden her birinin etki düzeyi ve şekli farklıdır. Kamu yönetiminde etik kültürünün yerleşmesi, bu faktörlerin tamamı dikkate alınarak yapılacak çalışmalar neticesinde ve ancak uzun vadede başarı elde edilebilecek bir amaç olarak değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

Al, H. (2008). Yeni Kamu Yönetimi: Ülke Deneyimleri. İstanbul: Değişim Yayınları.

Albayrak, H. (2012). Kamu Kurumlarında Bireysel Performans Ölçümü. Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi-II (19-22 Nisan 2012), (ss. 1411-1434), Malatya: İnönü Üniversitesi.

- Cooper, P., Brady, L., Hardeman, O. H., Hyde, A., Naff, K. C., Ott, J. S. ve H. White (1998). *Public Administration for the Twenty-First Century*. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Çadırcı, M. (1997), *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*, Ankara: TTK Yayınları.
- Doğan, K. C. (2015). Yeni Kamu Yönetimi ve Etik Anlayışının Türk Kamu Yönetiminde Kurumsallaşması: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Örneği. *Turkish Studies*, 10(10), 381-402.
- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2008). Etik Kültürü Geliştirmek. *Türk İdaresi Dergisi*, 80(459), 1-12.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar (Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş)*. 5. Baskı, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Goss, R. P. (1996). A Distinct Public Administration Ethics? *Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART)*, 6(4), 573-597.
- Gök, S. (2008). İş Etiği ile İş Ahlakı Arasındaki İlişki ve Çalışma Yaşamında İş Etiğini Etkileyen Faktörler, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 5(1), 1-19.
- Güler, B. A., Karahanoğulları, O., Karasu, K., Ömürgönülşen, U., Akın, Ö., Tellal, E., Keskin, N. E., Çınar, T., Esen, S. ve M. N. Kutlu (2009). *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Günday, M (2002). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Koçak, S. Y. ve G. Yüksel (2010). Türk Kamu Yönetiminde Etik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Bilgi*, (21), 73-95.
- Koçberber, S. (2008). Dünyada ve Türkiye’de Denetim Etiği. *Sayıştay Dergisi*, (68), 65-89.
- Mahmutoğlu, A. (2009). Etik ve Ahlak, Benzerlikler, Farklılıklar ve İlişkiler. *Türk İdare Dergisi*, 81(463-464), 225-249.
- Mumcu, A. (1969). *Osmanlı Devleti’nde Rüşvet*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını.
- Nohutçu, A. (2004). Etik ve Kamu Yönetimi. Editörler: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür Çağdaş, *Kamu Yönetimi-II*. (ss. 389-411), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- OECD (2000), *Kamuoyu Güveninin Tesisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler, Araştırma Raporu*.
- OECD Raporu (1996). *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama*.
- Önen, S. M. ve A. Yıldırım (2014). Kamu Yönetiminde Etik Denetimi: OECD Ülkeleri Örneği. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 5(1), 103-126.
- Özdemir, M. (2008). Kamu Yönetiminde Etik. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(7), 179-195.
- Özlem, D. (2004). *Etik*. İstanbul: İnkılap Yayınevi.
- Radhika, D. (2012). Ethics in Public Administration. *Journal of Public Administration and Policy Research*, 4(2), 23-31. Available online at <http://www.academicjournals.org/JPAPR> DOI: 10.5897/JPAPR11.049
- Saylam, G. (2007). *Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalar ve Türkiye’deki Son Gelişmeler (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)*. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Sponville, A. C. (2006). *Felsefeyi Takdimimdir*. Çev. Seza Yılancıoğlu. İstanbul: Altın Kitaplar.

- Svara, J. H. (2007), *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organization*. Arizona: Jones and Bartlett Publishers.
- Transparency International (2020). *Corruption Perceptions Index*.  
<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/table/tur#> (13.09.2021).
- TÜSİAD (2003). *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulamalar*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- TÜSİAD (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Usta, A. (2010). *Kamu Görevlisinin Etik Amaç ve Ahlaki Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme*. *Türk İdare Dergisi*, (468), 159-181.
- Usta, A. (2011). *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Etik ve Ahlak*. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 39-50.
- Uyanık, M. (2003). *Felsefi Düşünceye Çağrı*, Ankara: Elis Yayınları.
- Uzun, Y. (2011). *Kamu İdarelerinde Etik Yönetim*. *Sayıştay Dergisi*, (80), 33-56.
- Yatkın, A. (2015). *Kamuda Etik Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Yüksel, C. (2005). *Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatın Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri*. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*. (ss. 346-360).
- Yüksel, C. (2006). *Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler*, *İÜHFM*, 64(2), 167-212.
- 657 sayılı Kanun (1965). *Devlet Memurları Kanunu*. Ankara: Resmi Gazete (23.07.1965 tarih ve 12056 sayılı).
- 5176 sayılı Kanun (2004). *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*. Ankara: Resmi Gazete (08.06.2004 tarih ve 25486 sayılı).
- 5176 sayılı Kanun Uygulama Yönetmeliği (2005). *Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*. Ankara: Resmi Gazete (13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı).
- 5237 sayılı Kanun (2004). *Türk Ceza Kanunu*. Ankara: Resmi Gazete (26.09.2004 tarih ve 25611 sayılı).