

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİMDALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**AVRUPA BİRLİĞİ ETİK ANLAYIŞININ
TÜRK KAMU YÖNETİMİ'NE
YANSIMALARI**

MERT KORKUT

TEZ DANIŞMANI
DOÇ. DR. BERKAN DEMİRAL

EDİRNE 2010

Hazırlayan: Mert KORKUT

Tez Adı: Avrupa Birliği Etik Anlayışının Türk Kamu Yönetimi'ne Yansımaları

ÖZET

Etiğin konusu, inançlar, düşünceler ve davranışlar konusunda doğruluğun ve iyiliğin ne olduğudur. Bu sebeple, etik ilke ve kurallar insanlara rehber olmaktadır. Kamu yönetiminde de etik, farklı değerlerin ortak iyiye ulaşılmaları için kullanılmasıdır. Bu doğrultuda, kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliği önemli kavramlardır. Bu sebeple, işlem ve eylemlerin doğruluğu ve verimliliği her zaman tartışma konusudur. Son dönemde, yapılan tartışmalar kamu görevlileri üzerine yoğunlaşmaktadır. Kamu yönetimi ve toplum arasındaki ilişkiler temelinde, insan değerleri ve etik önemli konumdadır. Dolayısıyla, etiğin süregelen tartışmaların çözümünde önemli bir rolü bulunmaktadır.

Kamu yönetimi etiği konusunda birçok ulusal ve uluslararası çalışmalar vardır. AB ve Türkiye arasında yaşanan üyelik müzakerelerinde de etik konusunun önemi vardır. Bu konuda Türkiye önemli bir gelişme sağlamıştır. Bu durum, karşılıklı yayınlanan belgelerde de görülmektedir. Buna ek olarak, etiğin sürekli geliştirilmesi ve korunması gerekmektedir. Etik ilkeler yardımıyla bireyleri daha iyi olan değerlere ve davranışlara yöneltiyorsa, kamu yönetiminde yaşanan sorunların çözümünde de aynı etkiyi gösterebilir. Diğer bir anlatımla, kamu yönetimi içinde gelişen etik, kamu yönetimini çevresine duyarlı ve dinamik bir yapıya kavuşturacaktır. Sonuç olarak, kamu yararının sağlanmasında ve toplumun birliğinde artış olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Etik, Yönetmelik Etik, Kamu Yönetimi Etiği, Avrupa Birliği

Prepared by: Mert KORKUT

Name of thesis: Reflections of European Union's Understanding of Ethics for Turkish Public Administration

ABSTRACT

The meaning of ethic refers to what is the truth and goodness about beliefs, thoughts, and manners. So, ethical principles should guide people. In public administration, too, ethics means the use of different values for a common good. Thus, the effectiveness and efficiency of public administration are significant concepts. For this reason, the correctness of the deeds and operations is a hotly debated issue. Recently, the discussions focus on public officers. Human values and ethics have important stances on the basis of the relationship between public administration and public. Therefore, ethics has a very important role in those discussions.

It is seen that there are numerous national and international studies on Ethics in Public Administration. Issue of ethics in negotiations European Union and Turkey is very vital for the Union. On this subject, Turkish part has shown a remarkable development. This can be seen in the documents which have been mutually published. Besides, ethics is a kind of matter that should be kept and developed. If ethics can lead people towards better values and manners, it has also the same foundations that can help with the solutions of the problems seen in public administration. In other words, public administration should be sensitive to all parts they are connected to and have a dynamic structure. As a result of this, there will be increase in the development of public good and unity of society.

Key Words: Ethics, Administration Ethics, Public Administration Ethics, European Union

ÖNSÖZ

Kamu yönetimi, bir ulusun varlığını sürdürebilmesi ve toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında hayati bir rol oynamaktadır. Kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin yeterli olarak sağlanmasında ve sunulmasından sorumludur. Bu doğrultuda, sahip olduğu yetki ve olanaklar, diğer hiçbir kurum, kuruluş veya benzeri örgütlerin sahip olamayacakları kadar geniştir. Hemen belirtmek gerekir ki, burada bahsedilen yetki ve olanaklar sadece maddi unsurlardan ibaret olarak anlaşılmalıdır. Kamu yönetimin farklı olan yanı, onun vatandaşların gözündeki meşruluğudur. Günlük hayat içinde vatandaş ve devlet arasındaki bağlantıyı kamu yönetimi sağlamaktadır. Kamu yönetimi vatandaşın gözünde devletin kendisi olmakta ve bu sebeple vatandaşların karşılaştığı sorunlarda başvurabilecekleri güvenilir kurum olmaktadır. Bununla birlikte, kamu yönetiminin kendi içinde yaşadığı çeşitli sorunlar ve bu sorunlar karşısında yine kamu yönetiminin yetersizliği ve beceriksizliği devlete olan güveni sarsmakta ve devletin varlığını tartışılır hale getirmektedir.

Dünyada yaşanan ekonomik siyasi ve kültürel krizlerin sonucunda, kamu yönetiminin iyileştirilmesi gerekliliği kabul edilmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının yetersizliği sonrasında, yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu hareketi gibi yeni kamu yönetimi anlayışları geliştirilmiş ve farklı öneriler ileri sürülmüş ve çeşitli noktalarda uygulamalar üzerinde etkili olmuştur. Bununla birlikte, bütün bu yaklaşımların temelinde, kamu görevlilerinin daha doğru, tarafsız, adil, güvenilir olmaları gerektiği vurgulanmıştır. Bunun sonucunda etik ilke ve kuralların gerekliliği kaçınılmaz bir durum haline gelmektedir.

“Avrupa Birliği Etik Anlayışının Türk Kamu Yönetimine Yansımaları” konulu bu çalışmanın amacı, AB üyeliği yolundaki Türkiye’nin etik konusunda yerini belirlemek ve bu konuya yönelik bir yol haritası çıkarmaktır. Bu kapsamda, ilgili tanımlamalara yer verilecek, üyelik konusunda tarafların konuyla ilgili raporları

incelenecek ve Türk tarafının yaptığı ve yapması gereken düzenlemelere değinilecektir. Konunun genişliği ve derinliği sebebiyle, ulusal ve uluslararası birçok kaynak bulunmaktadır. Bu kaynakların tümüne yer vermenin, tezin kapsamını aşacağı ve konunun alt kısımlarındaki her bir konunun ayrı bir araştırma konusu teşkil ettiği gerekçesiyle, temel olarak görülen belgelerden yararlanılarak, ayrıntılı incelemelerden kaçınılmıştır.

Bu tezin hazırlanma sürecinde yardımını gördüğüm ve görüşlerinden yararlandığım Sayın Doç. Dr. Berkan DEMİRAL'a, juri üyelerim Sayın Doç. Dr. Baran DURAL, Yrd. Doç. Dr. Burak GÜMÜŞ, Yrd. Doç. Dr. Fahri TÜRK ve ailemin tüm bireyelerine teşekkürlerimi sunarım.

Mert KORKUT
Edirne, Mart 2010

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	II
ÖN SÖZ	II
İÇİNDEKİLER	V
GİRİŞ	1
1. ETİK KAVRAMI ve KAMUSAL ETİK	5
1.1. Etik Kavramı	5
1.1.1. Etiğin Tanımı	6
1.1.2. Ahlâk Kavramı ve Etik İlişkisi	9
1.1.3. Etik ve Hukuk İlişkisi	12
1.1.4. Etik Davranış İlkelerinin Belirliyecileri	15
1.1.4.1. Etik ve Değer	15
1.1.4.2. Etik ve Kültür	17
1.1.4.3. Erdem ve Etik	18
1.1.4.4. Ödev Bilinci ve Etik	20
1.1.4.5. Toplumsal Değişim ve Etik	22
1.2. Yönetmel Etik ve Kamusal Etik Kavramı	24
1.2.1. Yönetmel Etik	24
1.2.2. Yönetmel Etiğin Felsefi Boyutları	29
1.2.2.1. Teleolojik Yaklaşım	29
1.2.2.2. Deontolojik Yaklaşım	32
1.2.3. Kamu Yönetimi Etiği	33
2. DÜNYADA ETİK ANLAYIŞIN GELİŞİMİ ve TÜRK KAMU YÖNETİMİ İÇİNDE ETİK ANLAYIŞIN GELİŞİMİ	39
2.1. Dünya’da Etik Anlayışın Gelişimi	39
2.1.1. Antik Yunan’da Etik	40
2.1.2. Mezopotamya ve Mısır Medeniyetleri’nde Etik Anlayışı	42
2.1.3. Ortaçağ Etiği	44
2.1.3.1. Hristiyan Etiği (Hristiyan Ahlâkı)	45

2.1.3.2. İslam Etiği (İslam Ahlâkı)	49
2.1.4. Modern Ahlâk Felsefesi	52
2.2. Türk Yönetimi Tarihi İçinde Etik Gelişmeler	58
2.2.1. Osmanlı Dönemi Ahlâk Felsefesi ve Devlet Yönetimi	58
2.2.1.1. Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetimi	60
2.2.1.2. Tanzimat Dönemi	63
2.2.2. Cumhuriyet ve Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri	66
3. TÜRKİYE'DE ETİK ANLAYIŞIN ARTAN ÖNEMİ ve ETİK DIŞI FAALİYET İLİŞKİSİ	71
3.1. Türkiye'de Kamu Yönetiminde Etik Anlayışın Önemi	71
3.1.1. Kamu Yönetimi Etiği Oluşumunda Dışsal Etkenler	72
3.1.1.1. Doğal Etkenler	72
3.1.1.2. Toplumsal Etkenler	72
3.1.1.3. Hukuksal Etkenler	73
3.1.2. Kamu Yönetimi Etiği Oluşumunda İçsel Etkenler	74
3.1.2.1. Kamu Yönetimi Etiği ve Örgüt Yapısı	74
3.1.2.2. Kamu Yönetimi Etiği ve Kamu Personeli	75
3.2. Türkiye'de Etik Dışı Davranışların Sebepleri	75
3.2.1. Hukuk Devleti İlkesinin Anlaşılammaması	75
3.2.2. Kamu Yönetiminde Görev Bilinci Eksikliği	78
3.2.3. Bürokratik Yapı ve Geleneksel Anlayış	82
3.2.3.1. Merkeziyetçilik Anlayışının Etkileri	83
3.2.3.2. Bürokratik Yapının Gizliliği ve Dışa Kapalılığı	85
3.2.4. Bürokratik Yapının İşlemsel Sorunları	86
3.2.4.1. Kırtasiyecilik ve Şekil Düşkünlüğü	86
3.2.4.2. Örgütlenmenin Sağlıklı Sürdürülememesi	87
3.2.4.3. Hızlı Personel Devri	88
3.2.4.4. Kamu Hizmetlerinde Kalitenin Düşmesi	89
3.2.5. Ekonomik Nedenlere Bağlı Yolsuzluk ve Yozlaşma	90
3.2.5.1. Ceza Hukukunda Geçen Yozlaşma Türleri	94
3.2.5.2. Diğer Yozlaşma Türleri	96
3.2.6. Gözden Düşen Kamu Yararı İlkesi	97

3.2.7. Devlet ve Halk Arasındaki Güven Sorunu	98
3.2.8. Eğitim Yetersizliği	101
3.2.9. Takdir Yetkisinin Kullanımında Anlayış Eksikliği	104
3.2.10. Denetim Yetersizlikleri	106
4. AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİNDE KAMU	
YÖNETİMİNDE ETİK ve TÜRKİYE'DE YAŞANAN GELİŞMELER	108
4.1. AB'nin Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlkeleri	109
4.2. Türk Kamu Yönetiminin AB'ye Siyasi Uyum Süreci	123
4.3. Türkiye'de Etik Yapılanma	128
4.3.1. Türk Kamu Yönetiminde Mevcut Etik Mevzuatı	130
4.3.2. Etikle İlgili Kurumsal Yapı	133
4.3.2.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	133
4.3.2.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	135
SONUÇ ve ÖNERİLER	138
KAYNAKÇA	151

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

AEP: Acil Eylem Planı

DGM: Devlet Güvenlik Mahkemeleri

DMK: Devlet Memurları Kanunu

GRECO: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (*The Group of States against corruption*)

M.Ö. : Milattan Önce

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (*Organization for Economic Cooperation and Development*)

SIGMA: Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*)

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCK: Türk Ceza Kanunu

TÜSİAD: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

Toplumların medeni bir dünyada yaşamaları, çağının gereklerini anlamış ve bu gereklere uyum sağlayabilmiş kurum ve kuruluşlar aracılığıyla yerine getirilebilir. Bir toplum için bu kuruluşların en üst noktası ve en büyüğü “Devlet” olarak kabul edilmektedir. Devlet, belli bir topluluğun bir arada yaşama ihtiyacı ve gereksiniminden doğan, belli bir toprak parçasındaki en üst meşru kuruluş olarak, insanların çağdaş bir yaşam sürmeleri ve ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayabilecek en yetkili ve en sorumlu olan kurumdur. Çünkü vatandaşlık bağı ile bir devlete bağlanan insanlar, belli konularda sahip oldukları özgürlüklerinden gönüllü olarak vazgeçerek, bu konulardaki haklarını devlete bırakmışlardır. Bu noktada, vatandaşların daha iyi bir hayat sürmeleri için sağlaması gereken, devletin sunduğu hizmetlerin toplumun yararına olacak şekilde yerine getirilmesidir. Dolayısıyla bu durumun sağlanması kamu görevlilerinin toplumun refahı için, belli ilkelere göre işlem ve eylemde bulunmalarını gerektirmektedir. Bunun sunucunda, etik anlayışı ve etik kurallara bağlılık önem kazanmakta ve kamu yönetimi için anlam bulmaktadır.

Devletin kaynağı olarak ister toplum sözleşmesi ister Tanrı buyruğu kurallar kabul edilsin, insanlar devlet denen sosyal, siyasal, ekonomik yapının içinde yaşamaktadır. Modern devletlerin ortaya çıkmasından sonra, insanların yaşadığı bu yapı yeni bir görünüm kazanmıştır. Modern devletin en önemli özelliği güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş olmasıdır. Güçler ayrılığı ilkesi ile devletin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı güçleri birbirinden bağımsız olarak ortaya çıkmıştır. Bu ayrımında kamu yönetimi, devletin yürütme gücüne karşılık gelmektedir. Genel bir tanımlama ile kamu yönetimi, kamu görevlileri aracılığıyla kamu mallarının kullanılarak, devletin görevlerinin yerine getirilmesidir. Güvenlik, adalet, sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, belediye hizmetleri gibi sıralanabilecek devlet görevlerinin yerine getirilmesinde temel ilke, kamu yararına göre hareket etmek olarak belirtilmekte veya en azından bu anlayış doğrultusunda yerine getirildiği kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle, kamu yararı halkın, beklenti, talep ve ihtiyaçlarının

karşılmasında kamu bürokrasisinin kullanılmasıdır. Dolayısıyla, kamu yönetimi devletin ve toplumun varlığının devamlılığı için günlük işlerin yerine getirilmesinden, geleceğe dönük planların yapımına kadar geniş bir yelpazede faaliyet yürütmektedir. Halkın talep ettiği mal ve hizmetlerin üretimi, dağıtımı, yönlendirilmesi ve düzenlenmesi konularında devletin rolünün artması, devletin kendi yapısının şişmesine, etkinlik ve verimliliğinin azalmasına sebep olmaktadır. Devlet artık en temel görevlerini bile yerine getirememektedir. Bu durum, toplumda bir huzursuzluk yaratarak, devlete olan güveni ve kamu görevlilerinin kamu yararına hizmet ettiği inancını azaltmaktadır. Dünyanın her tarafında yaşanan etik dışı davranışlar ve kamuoyuna yansıyan olaylar bu görüşü desteklemektedir. Tartışmalara konu olan yönetsel yolsuzluklar, skandallar, yönetsel ve siyasi kurumlardaki kirlilikler gün geçtikçe daha fazla oranda yaşanmaktadır. Bütün bunlar ekonomik, siyasi, kültürel gelişmeleri engellemekte ve devleti çürütmektedir. Bu durum, toplumsal kalkınmayı yavaşlatmakta ve daha ileri boyutlarda ekonomik, siyasi ve kültürel gerilemeye sebep olmaktadır. Sonuç olarak, 1980’li yıllarla başlayan kamu yönetimindeki reform uygulamaları ile daha az maliyetli, daha etkin ve verimli hizmet sunulması, yönetimde etik ilkelere dayanan daha tarafsız, adil ve güvenilir bir anlayışla hizmetlerin yerine getirilmesi sağlanmak amaçlanmıştır. Kamu yönetiminin geliştirilmesi için yapılan ve öne sürülen çözümler, tam olarak bu konudaki ihtiyacı karşılamamaktadır. Bunun en önemli sebebi kamu çalışanlarının kendileri olarak görülmektedir, çünkü ulaşılmak istenen amaçlara yönelik tüm politikalar ve bunların uygulanmasında seçilen yöntemlerin gerçekleştirilmesi kamu çalışanları tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla kamu çalışanlarının kamu yararına yönelik işlem ve uygulamada bulunmaları önem kazanmaktadır. Bu durumda, kamu çalışanlarının davranışlarına yön verecek etik ilke ve standartların belirlenmesi önemli bir konu olmaktadır. Bu doğrultuda, yönetsel etik anlayışının geliştirilmesi ve benimsenmesi için uygulanacak yöntemler önem kazanmaktadır.

Kamu yönetiminde sağlanacak etik bir altyapının gerekliliğini gösteren diğer bir durum olarak uluslararası ilişkiler önemlidir. Günümüzde, bir ülkedeki kamu yönetiminin işlem ve uygulamaları, diğer ülkelerde çeşitli sonuçlar

doğurmaktadır. Örneğin, A ülkesindeki yönetsel uygulamalar, B ve C ülkelerinde olumlu veya olumsuz karşılanabilmektedir. Bu sebeple A ülkesiyle kurulan ilişkilerde, B ülkesi daha yakın ilişkiler geliştirmekte, C ülkesi ise daha uzak ve olumsuz ilişkilerde geliştirmektedir. Bu durumda ise, uluslararası alanda çeşitli birliktelikler ve ayrışmalar oluşmaktadır. Küreselleşme ile dünyanın daha çok bütünleşme ve birleşme eğilimine girmesi sonucu, bu yakınlaşma ve uzaklaşmalar önemli hale gelmektedir. Özellikle ekonomik, siyasi ve kültürel olarak üstün sayılan ülkeler, uluslararası bir güç merkezi olarak algılanmakta ve dünyadaki gelişmelere yön vermektedir. Avrupa Birliği (AB) bu güç merkezlerinden biri olarak görülmektedir. Birliğin sahip olduğu bu etki sonucunda, birçok ülke Birlik içinde yer almak istemektedir. Birlik ise, üye olmayı amaçlayan ülkelerden bir takım isteklerde bulunmaktadır. Bu istekler özetle demokrasi ve insan haklarına bağlılık, piyasa ekonomisine uyum ve rekabet etme yeteneği, kültürel gelişmişlik olarak sıralanabilir. Birliğin ekonomik, siyasi ve kültürel alandaki isteklerinin yerine getirilmesi için ise, etkin ve verimli işleyen bir kamu yönetimine ihtiyaç duyulmaktadır. Günlük hayatın içindeki kamu yönetiminin rolü ile birlikte düşünüldüğü zaman, etik ilkeler kamu yönetimi içinde bir kez daha ön plana çıkmaktadır. Konu olan gelişmelerin sağlanabilmesi için kamu çalışanlarının, genel olarak doğruluğu kabul edilmiş bir takım ilkelere göre hareket etmesi ve bunun sürekliliğinin sağlanması gerekmektedir. Diğer yandan, bu ilkelerin doğruluğu ve gerekliliğinin de sürekli tartışılması ve incelenmesi ve gereken noktaların geliştirilmesi gerekmektedir. Etik tam da bu noktada, söz konusu ilkelerin uygunluğunu ve gerekliliğini, insanın kendi içinden başlayan bir sorgulama süreci geliştirerek, anlaşılmasına yardımcı olabilmektedir.

Etik konusunun yönetim içindeki öneminin anlaşılmasından sonra, ulusal ve uluslararası kurumlar tarafından konuyla ilgili birçok çalışma yapılmıştır. Söz konusu çalışmalarda, belli bir kültür ve devlet geleneğine bağlı kalınmadan, tüm dünyada kabul görececek belli etik ilkeler üzerinde durulmaktadır. AB’de kendi içindeki kamu yönetimlerinin uygulama ve eylemlerinin, Birlik içindeki bütünleşme ve ortak hareket edebilme amacına uygun olarak gelişmesine çabalamaktadır. AB farklı devletlerden oluşan bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla bu devletlerin yönetim

anlayışları, kamu yönetimlerinin de farklı yapılarda olmasına sebep olmaktadır. Bu sebeple, AB kamu yönetimlerine yönelik standart bir yapı yerine, işleyiş ve uygulama bakımından bazı temel ilkelerle, farklılıkları ortak bir anlayış temelinde uyumlaştırmayı amaçlamaktadır. Bu ilkeler Birliğin içinde şekillenmekle birlikte sadece ona has olarak algılanmamalıdır. Genel olarak, Birlik bu ilkeleri uygulayabilecek bir kamu yönetimi sistemiyle, kendi içinde daha fazla birleşmeyi ve bütünleşmeyi istemektedir. Bu sebeple, üye olmak isteyen ülkelerden de aynı yaklaşımı ve Birlik politikalarına uyum sağlayacak yeterliliği beklemektedir. Sonuç olarak Birlik içinde yer almak, aday ülkelerin kendi istekleriyle bu yönde ilerleme kaydetmelerine bağlıdır. Dolayısıyla, Avrupa Birliği'nin aday ülkelerden bazı şartları yerine getirmesini istemesi doğal karşılanmaktadır. Türkiye'de üyelik ile ilgili çalışmalar yapılmış ve yapılmaktadır. Ayrıca Türkiye'nin AB üyeliği süreci açısından bakıldığında, etik ilke ve kuralların önemi daha iyi anlaşılmaktadır. AB, özellikle müzakere sürecinde etik bir yönetimin sağlanmasını önemle vurgulamaktadır. Kamu yönetiminin verimli, etkili, katılımcı, demokratik ilkelere göre işleminin sağlanması beklenmektedir. Türkiye açısından ele alındığı zaman, kamu yönetiminin gerektiği gibi işleminde etik ilkeler, AB içindeki üyelerle ortak hareket etmesi ve birçok alanda bütünleşmesi için önemli bir husustur. Diğer yandan, Türkiye'de tarihsel olarak kamu yönetimi başta olmak üzere, etik ile ilgili olumsuz örnekler hemen her alanda görülmektedir. Bu durum etik ilkelere sahip bir kamu yönetimi anlayışının gerekliliğini günden güne arttırmaktadır.

1. ETİK KAVRAMI VE KAMUSAL ETİK

Etik'in insan hayatı üzerindeki etkisinin engellenemez oluşunu ve bunun sonuçlarının kaçınılmaz oluşunu kabul etmek gerekmektedir. Bunun kabullenilmesi ile kamu yönetimi içinde de etik ilke ve kuralların varlığının kabul edilmesi gerekliliği doğmaktadır. Bu sebeple genel olarak etik ve onun kamu yönetimi içinde anılan hali olan kamu yönetimi etiği birbirlerinden ayıramaz niteliktedir. Sonuç olarak, sade bireyler ve kamu yönetiminde çalışan bireyler, hep birlikte bir bütün oluşturmaktadır. Dolayısıyla, bu parçalardaki olumlu veya olumsuz değişimler, geneli etkilemektedir. Bu noktadan bakıldığında, etik ve kamusal etik kavramlarını birbirinden ayrı kavramlar olarak algılamak yerine, kamusal etik kavramının bir alt başlığı olarak algılamak daha yararlı bir yaklaşım olacaktır.

1.1. Etik Kavramı

İnsanlar yaşamları boyunca içinde buldukları toplumla ve vatandaşı oldukları devlet ile çeşitli ilişkiler içindedir. Bu ilişkiler bazen tüzel, bazen özel olarak çeşitlenmektedir. Bunun yanında tüm insanların temel arzusu insan onuruna yakışan bir hayat sürmektir. Diğer yandan, bu anlayışın kişiden kişiye farklılık gösterdiği bilinmektedir. Her birey kendi başına özel ve anlamı olan canlılardır. Bu farklılıklar sonucu, her bireyin insan onuruna yakışan yaşam anlayışı farklıdır. İnsanların sahip oldukları bu anlayış farklılıkları, bireylerin içinde buldukları ilişkilerin farklı olmasını doğurmaktadır. Bunun yanında, süregelen en önemli tartışmalardan biri, insan özgürlüğünün nasıl sağlanacağıdır. Özgürlük kavramı, kişisel yargılamalar sonucu, birbirinden farklı anlamlara gelmektedir. Çoğu zaman ise, bu durum bir çatışma ortamı yaratmaktadır. Bu noktada insana rehber olabilecek olan etik konusu önem kazanmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde etik ile ilgili genel tanımlamalar ve etik kavramının ilişki içinde olduğu diğer kavramlar incelenecek ve insandan yola çıkarak kamu yönetiminde oluşturulabilecek etik anlayışına dair temeller açıklanacaktır.

1.1.1. Etiğin Tanımı

Etik kavramının içeriği ve kapsamı konusunda tam olarak bir görüş birliğine varılamasa da, kavram olarak zihinsel bir çabanın sonucunda geliştiği kabul edilmektedir. Genel olarak kabul edilen tanımıyla etik, felsefenin bir dalı, ahlâk felsefesi ya da ahlâk, ahlâki sorunlar ve ahlâki yargılar hakkında felsefi düşünmedir (Frenkena, 2007: 20). Kavramsal olarak etik tanımı ise, ahlâksal olanın özünü ve temellerini araştıran bilim, insanın kişisel ve toplumsal yaşamındaki ahlâksal davranışları ile ilgili sorunları araştıran ve inceleyen felsefe dalıdır (Akarsu, 1998: 74). Diğer bir tanımda ise etik, insanın ilişkilerinde iyi ile kötü, doğru ile yanlış, sorumluluk ile sorumsuzluk nitelendirmelerinin geçerlilik ölçütlerini belirlemeye ve yerleşik davranış kurallarını irdeleyerek önyargı ve saplantılara açıklık kazandırmak için yapılan kavramsal çözümleme olarak tanımlanmaktadır (Yıldırım, 2004: 9).

Etik, Yunanca'da iyi bir "varoluş tarzı", bilgece bir eylem yolu arayışı ve pratik varoluşu iyi tasarımı etrafında düzenleyen felsefenin bir parçası olarak görülmektedir (Badiou, 2004: 17). Etik kavramının kökeni Yunanca'daki "ethos" sözcüğünden gelmektedir ve iki farklı kullanımı vardır. İlk kullanımı alışkanlık, töre, görenek anlamını taşımaktadır. Yani, eylemlerini antik kentte geçerli olan töreye uygun olarak eğitim yoluyla düzenlemeye çalışan kişi, genel kabul gören "ahlâk yasası" normlarına uygun olduğu sürece "etiğe" göre davranmış kabul edilmektedir. İkinci kullanımı ve esas anlamıyla ise etiğe uygun davranan kişi, aktarılan eylem kurallarını ve değer ölçülerini sorgulamadan uygulamayı; bunun tersine, bu kural ve değerleri kavrayıp, bunlar üzerine düşünerek talep edilen iyiyi gerçekleştirmek için onları alışkanlığa dönüştüren kişi olarak tanımlanmaktadır. Bu alışkanlık, töre ve görenekler karakter anlamını alarak erdemli olmanın temelini oluşturmaktadır (Pieper, 1999: 30). Bu doğrultuda tartışılan başlıca sorular; iyilik kavramının anlamı; iyiliği kötülükten ayıran temel özelliklerin neler olduğu; iyilik, doğruluk, dürüstlük, sorumluluk kavramlarının ortak noktalarının olup olmadığı; iyi veya doğru olarak nitelendirilen bir davranış için, bu yargıları nesnel olarak doğrulayan gözlemsel verilerden söz edebilme olanağının olup olmadığı; değer yargılarını değerlendirirken,

“genel geçerlikte” denilebilecek birtakım ölçütlerden yararlanma zorunluluğunun olup olmadığı veya değer yargılarının geçerliği yaşam ortamının normlarına veya kişisel eğilim ve tercihlere göreceli olup olmadığı üzerine şekillenmektedir (Yıldırım, 2004: 9-10). Bu sorulara verilecek cevaplar her biri tek tek kendilerine özgü olmak üzere bireylere ve toplumlara göre değişiklik göstermektedir. Ayrıca belirtilmesi gereken diğer bir nokta ise, İnsanların farklı oluşu ve yaptıkları işler ile “iyilik” ve “kötülük” standartlarının duruma göre değişiklik göstereceğidir. Bu sebeple iyi ve kötü kavramları değerlere ve yapılan işe göre farklılık göstermektedir. Bu sebeple insanların tam olarak iyi veya kötü oldukları açıkça bilenememektedir (Öztürk, 1998b: 101). İnsanların kendi ahlâk standartları, yakınlarının, komşularının veya yurttaşlarının standartları birebir aynı olmayabilir ya da belirgin benzerlikler bulunabilir. Ancak, diğer ülkelerin “milli” standartları ile kıyaslandığında veya bu durum geçmişte yaşamış olan insanların ahlâk standartları ile birlikte kıyaslandığında daha büyük farklar bulunabilmektedir (Hazlitt, 2006: 9). Bu farklılıklara rağmen, insanların belli davranışlar karşısında verdikleri tepkilerin benzer olduğu gözlemlenmektedir. Örnek olarak, bir insanın yalan söylemesi veya başkasına zarar verecek herhangi bir davranışta bulunması karşısında, genel olarak verilen tepkilerin özü benzerlik göstermektedir. Bu tür olumsuz davranışlar toplumun geneli tarafından ayıplanmakta ve onaylanmamaktadır. En azından insanların başkalarına yansıttıkları düşünceler bu yönde olmaktadır. Bu sebeple, dürüst olma, başkalarına zarar vermeme gibi toplumsal olarak kabul edilen veya bu şekilde yansıtılan davranış kurallarının işlerliliğinin sağlanması önemlidir. Öyleyse etik değerleri ve ilkeleri, her zaman ve her yerde geçerliliği kabul edilen, belli bir zaman sürecine, meslek grubuna veya farklı bir sınıflandırmaya bağlı kalmadan ve bu tür sınıflamalardan türemeyen, insanların iyi olarak tanımladığı şeylere ulaşmasını sağlayan anlamda kabul etmek gerekmektedir. İnsanlığın etik kavramını derinlemesine ve bütün boyutlarıyla algılaması sonucunda, bu kavramın yokluğunun zararları karşısında, varlığının sağlayacağı katkının daha iyi olacağını anlayacağı belirtilmektedir (Mahmutoğlu, 2009: 226). Bu anlayışın gelişmesiyle etik konusunda gereken birikimine sahip olacak insanlarla, etik günlük hayatın bir parçası haline gelecektir. Ayrıca, etiği ahlâkın üstünde görmek gerekmektedir. Çünkü insanın kendi için faydalı olanı iyi olarak tanımlama eğilimi göz önüne alındığında, ahlâkın toplumlara, örgütlere ve

bireylere göre değiştiği görülmektedir. Sonuç olarak çevresinden daha güçlü olan bireyler veya toplumlar kendi çıkarlarına yönelik belli ilkeler ne sürebilmekte ve bunu diğerlerinin kabul etmesi için baskı kurabilmektedirler. Bu durumda bir toplumun veya bireyin ahlâk anlayışı diğerlerine hâkim olabilmektedir. Bu durumda sorulması gereken soru, baskın olan kuralların iyiliğinin ve doğruluğunun şüphe uyandırıp uyandırmadığıdır. İşte bu sebeple etik ilkelerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Etik bir davranış tarzı olan tarafsızlık, herkese eşit davranma, sorgulayıcı olma gibi ilkelere uygun hareket etmek bu sebeple önemli olmaktadır. Buradaki uygunluk kavramı, sadece belli bir kümenin yararından daha kapsayıcı olan ve genele yarar sağlayan ilkeler ve bunlara uygun davranışların geliştirilmesidir. Ancak bu şekilde gelişme sonucunda, dünyada yaşayan ahlâk anlayışlarının tümünün doğru ve iyi yanlarından oluşan insanlık ahlk gelişebilir. Bu sebeple etik, insanların oluşturduğu her türlü yapıda geçerli olacak iyi ve doğru değerlerin oluşmasını ve daha da önemlisi yaşatılmasını kapsamaktadır.

Belirtilen bu yönleriyle etik iki yöntem kategorisinden oluşmaktadır. Bunlar betimleyici yöntem ve normatif yöntem olarak sınıflanmaktadır. Betimleyici yöntem, belirli bir toplum veya topluluktaki fiili eylem ve davranış biçimleri ile söz konusu toplum ya da topluluk içindeki etkin değerler ve geçerlilik talepleri arasındaki ilişkiyi araştırır. Bunlar, konu olan toplum ya da toplulukta mevcut, olağan pratiği ve bu pratiği yönlendiren, çoğunluk tarafından bağlayıcı olduğu kabul edilen ahlâk yasalarının bütününe yönelik yargıları içermektedir. Normatif yöntem ise, mevcudu betimlemekten çok, önceden tanımlayıcı bir yöntemdir. Bu yöntem neyin nasıl yapılması gerektiğini önceden tanımladığı için, bir saptamaya gitmeden önce eylemleri ahlâk çerçevesinde değerlendirme olanağı sunarak, değerlendirme ölçütlerini sürekli tekrar sorgulanabilen, gözden geçirilebilen, eleştirel karakter taşıyan ve geliştirilebilen bir yapıda tutmaktadır (Pieper, 1999: 17-18). Başka bir ifadeyle, betimleyici etik ahlâk ve ahlâki eylem bağlamında, olması gereken ya da değer yerine, olan ya da olgularla ilgilenerek, ahlâki inançlarla ilgili sosyolojik ya da psikolojik olguları ifade etmektedir. İkinci etik türü olarak normatif etik ise, insanlara hayatları sırasında rehber olarak, onlara kullanacakları normları sağlamaktadır.

Anlaşılacağı üzere, normatif etiğin, biri tümüyle teorik, diğeri ise önemli ölçüde pratik olan iki düzeyi vardır (Cevizci, 2008: 6-8). Etik kavramının sahip olduğu teorik ve pratik olma özelliği, aynı zamanda onun birçok değer ve olgulardan beslenmesinden ve bu olgularla karşılıklı ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Bu olguların başında ise, ahlâk kavramı ele alınmaktadır. Her ikisi de bir takım düzenleyici kurallar içermesi, onların sık sık birbirleri yerine kullanılmasına sebep olmaktadır.

1.1.2. Ahlâk Kavramı ve Etik İlişkisi

Etik ve ahlâk kavramları, günlük kullanım içinde eşanlamlı kelimeler olarak algılanmaktadır. Bu durum, söz konusu iki kavramın birbirine karıştırılmasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla, etik ve ahlâk kavramlarının anlamlarının doğru olarak bilinmesi ve kullanılması gerekmektedir. Gündelik hayat içinde bu iki kavramın insanlar tarafından aynı şekilde kullanılmasının sonucu, bu sözcüklerin anlamlarının aynılığı veya farklılığı konusunda tartışma bulunmaktadır.

Türkçeye ahlâk olarak çevrilen sözcük, Almanca “moral”, Fransızca “morale”, İngilizce “morals” sözcüklerine karşılık gelmektedir. Etik ise Almanca “ethik”, Fransızca “éthique”, İngilizce “ethics” olarak kullanılmaktadır (Akarsu, 1998: 18,74). Sözcük olarak bu ayırım yapılmış olsa da kavram olarak bu durum her zaman mümkün görülmemektedir. Ahlâki (moral) ve etik (ethical) terimleri çoğunlukla, doğru ya da iyi ile aynı anlamda ve ahlâka aykırı (immoral) ya da etiğe aykırı (unethical) ile karşıt anlamda kullanılmaktadır. Bununla birlikte, insanlar, ahlâki sorunlardan, ahlâki yargılardan, ahlâki bakış açılarından vb. söz etmekte ve etik terimi bu şekilde de kullanılmaktadır. Dikkat edilmesi gereken buradaki anlamıyla, ahlâki olarak doğru ya da ahlâki olarak iyi anlamı yerine, ahlâkla ilgili olma anlamında, ahlâka aykırı (nonmoral) ya da etik dışı (nonethical) terimlerine karşıttır (Frankena, 2007: 22-23). Diğer yandan, İnsanlar etik normları, etik talepleri, etik eylemleri vb. ahlâk sözcüğü ile dile getirmektedir. Sözcüklere köken olarak

bakıldığında bu kullanım kabul edilebilir gibi gözükse de, iki alanın birbirine çok yakın olduğu ve ayrımlarının kesin olarak belirlenmesinin zor olduğu yerlerde, etik ve ahlâk kavramlarının ayrı olarak ele alınması gerektiği savunulmaktadır (Pieper, 1999: 32). Bu çalışmada da, etik ve ahlâk kavramları birbirinden ayrı olarak ele alınmıştır. Özellikle etik ve ahlâk kavramlarının birbirine yakınlaştığı ve uzaklaştığı noktalarda, bu iki kavramın daha iyi algılanması ve açıklanabilmesinin sağlanması için bu ayırım yapılmıştır. Dil olarak ele alındığında da ikisi arasında fark görülmektedir. Ahlâk dili veya ahlâki dil, eylemlerin eleştirel yargılaması hakkında günlük dildeki konuşma olarak, etik dili ise ahlâki dil üzerinde konuşma olarak (Pieper, 1999: 32) ele alınmaktadır.

Türkçe’de Arapça kavramları “huy”, “mizaç”, “karakter” anlamına gelen *hulk* sözcüğünden türemiş olan ahlâk, insanın belli normlara göre diğer varlıklarla kurduğu ilişkiler toplamını ve bu varlıklara yönelen eylemlerini düzenleyip anlamlandıran norm, ilke, kural ve değerler bütününe ifade eder (Cevizci, 2008: 3). Ahlâk kanunları tıpkı dil, gelenekler, örf ve benzeri gibi sosyal dayanışma, barış ve düzen ihtiyaçlarını karşılamak için büyüyen ve gelişen hususlara benzer biçimde aşamalı sosyal bir gelişmenin ürünüdür (Hanzlitt, 2006: 11). Toplumsal bir düzen olarak tanımlandığı zaman ahlâk, bir yönüyle yasaya, bir yönüyle gelenek ya da görgü kurallarına benzerlik göstermektedir. Ama gelenekler, yasa ve ahlâkın ilgilendiği gibi, toplumsal önemi olan sorunlarla ilgilenmek yerine; daha çok, görünüş, beğeni ve uygunluk düşüncelerine dayanıyor izlenimi vermektedir. Bu şekilde, ahlâk, geleneklerden, yasayla ortak olan belli özellikler sayesinde ayrılmakta; benzer şekilde, yasadan da (yasayla kısmen, cinayetin yasaklanmasında olduğu gibi örtüşür), geleneklerle ortak özellikleri sayesinde ayrılmaktadır (Frenkena, 2007: 25). Buradan çıkarılacak sonuç, ahlâkın yasaların sahip olduğu türden bir yaptırım gücüne sahip olmadığıdır. Ahlâkın yaptırım gücünün daha çok benimsenme ve kabullenme üzerine temellendiği görülmektedir. Bu ise, ahlâk kurallarının geçerliliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

Ahlâk bir kişinin ya da insan topluluğunca benimsenmiş eylem kurallarının toplamı olarak tanımlanmaktadır (Akarsu, 1998: 18). Bir kurallar sistemi olarak ahlâkın kaynağı meselesi gündeme geldiğinde, araştırmacılar biri din, diğeri toplum sözleşmesi olmak üzere, iki ayrı kaynaktan söz etmektedir. Bunlardan, insan yükümlülüklerini, onun neden sakınıp neleri yapması gerektiğini bildiren ahlâki kuralların kaynağı olarak Tanrı'yı gösteren dini kaynak, ahlâki insanın kusurlu varlığını veya bozulmuş özünü Tanrı'nın iradesiyle uyumlu hale getirme ya da Tanrı'nın yardımıyla ıslah etme zorunlu çabasıyla açıklar. Ahlâkın ikinci kaynağı, bir ulusu meydana getiren unsurlar olan bireylerin veya grupların birlikte barış içinde yaşamalarını mümkün kılan ilkeler ya da kurallar sistemini ifade etmektedir (Cevizci, 2007: 137). İnsanlar, kendileri tarafından sosyal değişimin yasalarını bilmesine veya bilmemesine göre, bu yasaları kendilerine yardımcı olarak kullanmakta veya bu yasaların kurbanı olmaktadır (Politzer, 2003: 263). Çünkü insanın başkalarına karşı duydukları kıskançlık veya duygudaşlık karakterine bürünen temel eğilimi, insanların ahlâki eylemlerinin ve kötülüklerinin ilk kez ayrıştığı kavşak noktası olmaktadır (Schopenhaur, 2009: 23). Toplumsal sözleşme kavramının buradaki önemi ahlâk karşısında bireyleri birleştiren ortak noktalar bulunmasındaki yardımcı rolüdür. Bununla birlikte buradan sadece toplumsal olanın iyi olacağı genellemesini kabul etmek sakıncalıdır. Ahlâki değer yargılarına hâkim olan yararlılık sırf sürü yararlılığı olmayı sürdürdüğü sürece ve bakış açısı ancak topluluğun korunması üzerine olduğu zaman, ahlâk dışı olan sadece ve sadece topluluğun varlığını tehlikeye düşürecek olarak görülen şeylerde arandığı sürece “insan sevgisinin ahlâki” oluşamaz (Nietzsche, 2004: 145).

Ahlâkın temeli olarak hangi görüş alınıralsa alınsın, insanların ahlâki davranışları, sonuç olarak genel davranışlarının bir parçası olmaktadır (Arslan, 2007: 132). Ahlâk toplumun içerisinde oluşan örf ve adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu sistem bütününe inceleyen bir sosyal bilim dalıdır (Aktan, 2009: 3). Ahlâk felsefesinin ahlâktan farkı ise, bu tür davranışları felsefi olarak incelemesi, açıklaması ve değerlendirmeye çalışması temelinde felsefi bir soruşturma dalı olmasıdır (Arslan, 2007: 132). Böylelikle etiğin konusunu ahlâk

ve ahlâkîlik oluşturmakta ve etiğin yönelttiği sorular, doğrudan tekil eylemlere ilişkin olmadıkları ve belirli bir somut, bireysel ve özel durumla ilgilenmedikleri için ahlâk sorunlarından ayrılmaktadır (Pieper, 1999: 32).

Etik doğru ve yanlış davranış teorisi olarak algılanmakta ve ahlâki değil etik ilkelerden, etik değil ahlâki bir davranış tarzından söz edilmesi daha doğru olarak kabul edilmektedir. Etik bir kişinin belli bir durumda ifade etmek istediği değerler ile ilgili olmakta, ahlâk ise bunu hayata geçirme tarzı olmaktadır (TMMOB, 2004: 15). Bu açıdan bakıldığında etiğin ahlâk üzerinde belirleyici bir etki yarattığını kabul etmek gerekmektedir. Buna ek olarak, ahlâk her zaman insanları doğruya yönlendirebilir mi? Birey içinde bulunduğu toplumun ahlâk kurallarını benimsemiyorsa, hem toplumu hem de bireyi ne koruyacak ve bu korumanın sınırları ne olabilir? Bu gibi sorunlarda belli bir yaptırım gücüne sahip hukuk, sorunların cevabı olarak verilebilir. Bu noktada da, hukuk kurallarının sahip olduğu bağlayıcılık ve yaptırım gücünün hangi temellere dayandığı belirlemek gerekmektedir.

1.1.3. Etik ve Hukuk İlişkisi

İnsanların tarihin bilinen en eski dönemlerinden beri topluluk halinde yaşadıkları bir gerçektir. Toplum yaşamı, insanlar için bir hal, bir zorunluluk olmakta ve doğal çevrenin getirdiği zorluklara ve tehlikelere karşı koymak, türlü gereksinimlerini karşılayabilmek, yaşamı güvenle sürdürebilmek için insan, türdeşleriyle (hemsinleriyle) bir arada, toplumsal biçimde yaşamak zorunda olmaktadır (Aybay ve Aybay, 1995: 3). İşte, Devlet bu ihtiyaçtan doğan yasal bir olgudur.

Devlet, insanların meydana getirdiği bir örgütlenme biçimi olup, hukuki bir varlık, hukuki bir kişiliktir. Devlet yalnızca belli bir dönemde yaşayan insan topluluğunu kapsamakta, nesiller değişmekte fakat devletin varlığı devam etmektedir (Teziç, 2006: 118). Bunun sağlanabilmesi için, toplumsal yaşam bir

düzen gerektirmektedir. İnsanın bilinçli bir planlamaya dayanan, çevresinin egemenlik altına alınması ve değiştirilmesine yönelik varlığı, bizzat kendini kendi egemenliği altına almasını ve benzeri ile olan ilişkilerini bu planın içine sokmasını gerektirmektedir. Bu nedenle hukuk din, ahlâk, örf gibi sosyal kuralların yanı sıra toplumun düzenini sağlamakta ve her şeyden önce bir düzen anlamına gelmektedir (Aral, 2001: 18-19). İnsanları hayvanlardan ayıran özellikleri sahip oldukları bu bilinç ve düzen olgusudur. Çünkü hayvanların bir arada yaşamalarıyla oluşan şey, ilkel bir topluluk bile denmeyen, bilinç yerine içgüdüye dayanan sürü halidir (Aybay ve Aybay, 1995: 7). Bireyler sahip oldukları bilinçli istekleri sonucunda devlet kavramını ve hukuk kurallarını kabul etmektedirler. Bu noktada, sadece devletin ve hukuk kurallarının yeterliliği tartışılmaktadır. Hukuk kurallarının yaptırım gücüne sahip olması, etik ilkelerin hukuka veya hukukun etik ilkelere uymak zorunda olup olmadığı sorusunu ortaya çıkarmaktadır. Bu sebeple etik kavramının, hukuk ve ahlâkla nerelerde birleştiğinin belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, bu durumu devleti oluşturan kişi ve kurumlar başta olmak üzere, toplumun tümünün bilmesi sağlanmalıdır.

Hukuk ve Ahlâk kuralları birbiriyle örtüşerek ve ayrışarak toplumsal yaşamın devamlılığını ve sürekliliğini sağlarlar. Ahlâk kuralları, hukuk kurallarına nazaran daha soyut ve daha az belirgindir. Hukuk, o kuralları somutlaştırır, tanımlar ve belirgin hale getirir. Bununla birlikte, bazı hukuk kuralları ahlâk, örf ve âdetten kaynaklanmamaktadır (Öktem, 1995: 80). Ancak insanların hukuku bilmese bile ona uygun davranmasının nedeni, hukukun kendi içeriğinde, toplumda yaşayan örf ve ahlâkın yansıtılmış olması ve hukukun onlara uygun bulunmasıdır (Aral, 2001: 30).

İnsan eylemleri, biri dış ve objektif bir görünümünden, fiziki dünyada ki bir olaydan, diğeri ise, iç ve psişik bir olaydan, bir niyet, bir ruh ve irade durumundan ibaret olmak üzere iki öğeden meydana gelmektedir. Buna göre, aynı zamanda bu iki öğeden meydana gelmemiş bir eylem ve davranışın varlık olanağı tasarımlanamaz. İşte, insan davranışlarının dış ve iç eylem olmak üzere bu iki yanlı karakteri, bu eylemlere yönelen hukuk ve ahlâk normlarının, uygulama alanlarının değişikliği

bakımından, ayırt edilmelerini sağlayacak durumdadır (Aral, 1992: 184-185). Örneğin, ahlâk kuralı, bir kimsenin borcunu ne olursa olsun ödemesini gerektirirken, zamanaşımına ilişkin hukuk kuralı, belirli bir sürenin geçmesiyle borcun alacaklı tarafından hukuk aracılığı ile istenilmesi olanağını ortadan kaldırmaktadır (Aybay ve Aybay, 1995: 24). Bu ayrımın temelinde hukuk ve ahlâk kurallarıyla ulaşılmak istenen amaçlar arasında farklılık olduğu görülmektedir. Öncelikle hukuk, toplumun genelinin iyiliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Ahlâk ise bireylerin iç dünyasına inerek, onların iyi bir insan olmalarına yardımcı olmaktır. Bununla birlikte, bir toplumun bireylerden oluştuğu göz önüne alınırsa, bireyden başlayacak iyilik, doğruluk, adalet gibi isteklerin hukukun oluşturacağı düzeni de sağlamaştıracağı kabul edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Hukuk ve ahlâk kurallarının arasındaki diğer bir ayrım, onlara uyulmadıklarında bireylerin karşılaşacakları yaptırımlarda görülmektedir. Ahlâk kuralları, yasaların sahip olduğu türden bir bağlayıcılıktan yoksundur. Hukuk kurallarına uymayanlar ise, bu durum karşısında hukukun belirlediği cezalarla karşılaşmaktadırlar. Schopenhauer'e göre, kişinin ahlâken ıslah edilmesi mümkün değildir. Mümkün olan ise, kişiyi korku sayesinde o eylemi bir daha işlemekten caydırmaktır (Schopenhaur, 2009: 89). Toplumlardaki genel suç işleme oranları göz önüne alındığında, hukuki kuralların bu yaptırım gücüne ihtiyaç duyduğu kabul edilmektedir. Çünkü insanların karşılaştıkları olaylar karşısında saf iyilik veya ahlâken iyiye göre hareket etmelerini beklemenin doğru bir yaklaşım olmadığı görülmektedir.

Diğer yandan, bunların dışında geniş bir alan vardır ki, bu alanda hukuk ve ahlâk, aynı biçimde toplumsal davranışta bulunulmasını istemektedir. Örneğin, adam öldürme ve hırsızlık yasağı, girişilmiş hükümlülüklerin yerine getirilmesi buyruğu, eşlerin birbirlerine sadakat borcu gibi konularda hukuk ve ahlâk birlikte ilgilenebilir (Aral, 1991: 183).

Sonuç olarak etik ve hukukun birbirine paralel olarak dünyeliveşmesi (sekülerleşmesi), hukukun din ile olan bağlarını kopartmıştır. Hatta daha tanımlı ve kesin hale gelmiştir (Hazlitt, 2006: 79). Bu sebeple, etik kurallardan türetilen ya da uygun düşen meşru normlar olmadan, hukuk kurallarının “iyi” yasalar olması ve yasanın en üstün şey olmasının sağlanamayacağı görüşü öne çıkmaktadır (Davran, 2000: 140-141).

1.1.4. Etik Davranış İlkelerinin Belirleyicileri

Etik toplumsal hayatın düzenlenmesinde bir yol gösterici olarak, hukuk ve ahlâk kurallarıyla ilişkili olduğu kadar, diğer bazı kavramlarla da ilişkilidir. Hukuk ve ahlâk kurallarıyla olan ilişkisiyle ilgili açıklamalar, etik ile ilgili genel bir tanımlamadır. Yani varsayılan ilişkilerin toplumların genelinde geçerli olması beklenmektedir. Etiğin hukuk ve ahlâk kavramlarıyla olan ilişkisi göz ardı edilemez, ama bunun yanında bu ilişki farklı toplumlarda farklı durumlarda gerçekleşmektedir. İşte bu farklılaşmanın temelinde toplumların sahip oldukları farklı özelliklerin olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu farklılaşmanın nedenleri insanların sahip oldukları değerler, kültürel özellikler, erdem ve ödev kavramına yükledikleri anlam ve toplumsal değişmelerin sahip oldukları kendilerine özgü yapısı olarak sıralanmaktadır. Etik, tam olarak bu noktada söz konusu farklılıklardan yararlanarak, insanların sahip oldukları değerleri aynı temelde birleştirebilmektedir.

1.1.4.1. Etik ve Değer

İnsanlar dünyaya geldikleri ilk andan itibaren birtakım değerler kümesi içinde yaşamaktadırlar. Bu değerler, aileden başlayarak tüm çevresinden aldığı bilgilerin ürünüdür. Kavram olarak kişinin, isteyen, gereksinme duyan, erek (amaç) koyan bir varlık olarak, nesne ile bağlantısında beliren şey (Akarsu, 1998: 49) olarak tanımlanan değer, insan ve varlık arasındaki bağı yansıtmaktadır.

Hayatın akışı içinde kendi öz kaynakları dışında başka yerlerden çoğu zaman ilintisiz (ilişkisi olmayan) inanç ve bilgiler, tercih ve eylem tarzları edinen insan varlığı, hayat, dünya ve toplum karşısında belli bir tavır geliştirmek, bu tavrı yaşamın temeline yerleştirmek için söz konusu dağınık materyali tutarlı bir yapı içinde sistematize etme ihtiyacı duymaktadır (Cevizci, 2007: 29). Çünkü aklın eleştirilmesi insanı, aklın dogmatik olarak kullanılması sonucu varılan temelsiz savlar yerine, zorunlu olarak bilime ulaştırır (Akarsu, 1999: 25-26). İnsanlar yeni koşulları, hali hazırda yaptığı seçimler yerine geçmişin kaçınılmaz sonuçları olarak anlamak istemektedir. Riski ve sorumluluğu en aza indirmek için eskiye dayandırarak yeninin yorumunu yapmaya çalışmaktadır (Wolf, 2008: 72).

Değerin ikinci bir önemi ise, bireyleri ve toplumu etkileyen ahlâk ve etik ile olan bağının, örgütsel alanda etkili oluşudur. Özellikle devlet konu olduğu zaman, ahlâki açıdan nasıl davranılması gerektiğini bilenler için kamu hizmeti bir meslek olmakta ve yönetim kamu güveni temeline dayanmaktadır (Dwivedi, 1990: 289). Bir örgüte dinamizm veren ve statik bir yapıdan kurtaran insan unsuru olmaktadır. Bu sebeple hiç bir örgüt, insanlardan soyut olarak düşünülemez. Her idari sistemde, insanların çıkar, duygu, düşünce ve değer yargıları önemli bir yer tutmaktadır (Genç, 1990: 148).

Birey olarak kişinin, içinde buldukları toplumsal olaylarda insanların, insanın olanaklarını gerçekleştirebilmelerinin koşullarının bu bilgisi, bireyin değerlerini ya da “toplumsal değerleri” meydana getirmektedir. “Etik Değerler” denen bu olanaklara ya da özelliklere ve yaşantılara, ancak insan planından bakıldığında, bunlara “değer” adı verilmektedir (Kuçuradi, 2006: 171-180). Değerin toplumsal ve bireysel olması, onu aynı zamanda kültürle ilişkilendirmektedir. Toplumların kültürü, o topluma ait bireylerin önem verdikleri değerlerden oluşmaktadır. Bu yönüyle değeri, kültürün bir parçası olarak görmek, aynı zamanda kültürü etiğin bir parçası olarak görmeyi gerektirmektedir. Etik davranışları incelerken, değer kavramını kültür kavramıyla birlikte ele almak daha doğru bir

yaklaşım olacaktır. Sonuçta değerler ve kültür konu olduğu zaman, insanları etkileyen bu kavramlar tarihsel süreç içinde gelişmektedir.

1.1.4.2. Etik ve Kültür

Kültür bir toplum veya topluluk için var olan görgü, inanç, ahlâk değerleri, sanat ve düşünüş ürünlerini kapsayan yerleşmiş tinsel birikimi (Yıldırım, 2004: 122) olarak tanımlanmakta ve bireylerin ait oldukları toplum içindeki yerlerini anlamalarını sağlamaktadır. Kültür aynı zamanda toplumsallaşmanın bir sonucu olarak doğmakta ve gelişmektedir. Bu süreç içinde toplumsallaşma ve kültür kavramları birbirlerini etkilemektedirler. Birey, yaşamı boyunca aile, sokak, işyeri ve benzeri yerlerde başkalarıyla ilişki içinde bulunmak zorunda olmaktadır ve birey açısından bu durum toplumsal gelişmeyle birlikte sürekli değişmektedir. Toplumsal kurallara uyulması ve geliştirilmesinde, kamu görevlerinin yapılması ve bireysel hakların kullanılmasında, toplumsal gelişmenin etkisi görülmektedir. Bu durum toplumsallaşma ve toplumsallaştırma kavramlarını öne çıkarmaktadır. Toplumsallaşma, bireyin kendi kümesi ya da kültürü içinde yaşayanlar gibi davranmayı öğrenmesi olarak tanımlanmaktadır. Toplumsallaştırma ise, bireye bireyin üyesi olduğu kümenin ya da toplumun töre, gelenek ve kültürel değerlerini ve ölçülerini öğretme ve benimsetme işi olarak tanımlanmaktadır (Başaran, 1978: 135-136). Buradan kültür kavramının sürekli gelişen ve değişen bir yapıyla oluşan yeni olgu ve algıların, eğitimle öğretiler olduğu anlaşılmaktadır.

Toplumda bir grubun veya kuruluşun üyesi olmak o topluluğa uyum sağlamayı gerektirir. Uyum sağlama, grup ya da kuruluş tarafından benimsenmenin temel koşulu ise, ortak amaçlar, standart ve değerler ile alışkanlıklar, felsefe ve ideolojileri paylaşma gereğini ortaya koymaktadır. Üyelerin benzer davranış, tutum ve işbirliği içinde hareket edebilmeleri için bu gerekli bir unsur olarak kabul edilmektedir (Eren, 2008: 135). Çünkü toplumun mutluluk ve refahını arttıran davranışlar ne ise, bireyin mutluluk ve refahı da aynı davranışlarla artacaktır (Hazlitt,

2006: 47). Bu noktada kültür etik ile iç içe geçmektedir. Çünkü etik kuralların bir toplulukta yaygınlaşması ve uygulanmasının süreklilik kazanması sonucu, o toplumda var olan kültür, etik değerlerden beslenmeye başlayacaktır. Aynı şekilde etik, var olan yerleşik yapının değişmesiyle, kültürel değerlerden etkilenecek ve bireysel ve örgütsel anlamdaki kültürel değerleri yansıtacağı sonucu ortaya çıkmaktadır. Çünkü kişiler eylemleri akılcı yoldan basit bir şekilde “pratik bilgilerin yardımıyla” anlamakta ve kişiler eylemlerin anlamını, sosyal çevre içinde daha önceden edinilen bilgilerden yararlanarak anlamaktadırlar (Karagöz, 2003: 111). Bu yönüyle kültürün, tarihsel bir süreç içinde gelişme gösterdiği görülmektedir. Tarih ve kültür, katı bir belirlenimin hüküm sürdüğü ve doğa yasalarına benzer yasalar altında açıklanacak bir alan olmaktan çok; değer, norm gibi insan düşüncesinin ve insani amaçların ürünleri olup sonradan yine insan yaşamını motive eden şeylere göre anlaşılacak bir alan olmaktadır. Bir toplumsal varlık olarak insan, bir kültür ortamında doğar ve geçmişten gelenin etkisi ve motivasyonu altındadır. İnsanın, kendi çağının evrensel kültürü ve kendi ulusal kültürünün bir ürün olması dolayısıyla, kendi çağ ve kültür çevresini değiştirme, miras olarak devraldıklarına yeni nitelikler kazandırma olanağına sahip olduğu görülmektedir (Özlem, 1986: 154-156). Öyleyse insandan doğan kültür kavramından beslenen etik anlayışın, insan yaşamına bir düzen getirmesi beklenecek ise, bunun için erdemli insanlara ihtiyaç olduğu görülmektedir. Çünkü bir sistemi kurmak ve yaşatmak isteniyorsa, o sistemin kurucuları kadar yaşatacak olanlarında aynı insanı değerlere sahip olması ve bu değerleri geliştirmesi gerekmektedir. Diğer bir anlatımla, kurulmuş bir yapının devamlılığının sağlanması için, bu yapıyı yaşatacak olan her bireyin aynı değerleri taşıması ve daha sonra gelenlere aktarması gerekmektedir.

1.1.4.3. Erdem ve Etik

Erdem kavramının insanın iç dünyasıyla, içinde bulunduğu dış dünyanın ilişkilerinden doğduğu görülmektedir. İnsanların kendileri ve diğer insanlar hakkında yargılama yaparken, eylem ve davranışlarla algılanan görüş, tutum ve karakter özelliklerine göre değerlendirme yaptıkları görülmektedir. Buradan her insanın belli

konularda belli düşüncelere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ahlâki olan ve ahlâki olmayan ayrımında bu düşüncelerin etkisi öne çıkmaktadır. Bu noktada etik davranışların gelişmesi konusunda, insanların sahip oldukları erdemlerin önemi ortaya çıkmaktadır.

Erdemler, alışkanlığın onlara tahsis edildiği eylemlere uyan, bu tür her eylem gönüllü olduğu için bütün süreç özgür iradeli olduğundan, doğru düşünce tarafından yönetilen, faaliyetlerde ortaya çıkan alışkanlıklar olarak tanımlanmaktadır (Hammerton ve Mee, 2008: 13). Erdemler, hiçbir şekilde doğuştan olmayan huylar ya da karakter özellikleri olarak algılanmakta ve cazibe ya da utangaçlık gibi kişisel özelliklerden daha çok karakter özellikleri olarak, belli tür durumlarda belli tür eylemlerde bulunma eğilimi içermektedir. Bunlar kişinin zekâ ya da marangozluk gibi, kullanmadan sahip olabileceği kabiliyetler ya da beceriler olarak görülmemektedir (Frenkena, 2007: 119-120).

Aristoteles'e göre erdem, iyi şeyleri bulma ve elde etme yeteneğidir; ya da birçok büyük yararı, her vesileyle her türlü yararı verme, ihsan etme yeteneğidir. Erdemin biçimleri, adalet, cesaret, ölçülülük, görkem, yüce gönüllülük, cömertlik, sevecenlik, sağgörü (önsezi) ve akıldır. Erdem eğer iyilik yeteneği ise, onun en yüce türlerinin, başkalarına en yararlı olanları olması gerekmektedir ve insanlar bu yüzden en çok doğruları ve cesurları en saygın kişiler olarak görürler (Aristoteles, 2008: 64). Aristoteles'in bu düşüncelerinde Platon'un ve Platon'un hocası olan Sokrates'in etkisi görülmektedir. Sokrates'e göre, erdemli olmak, herkesin kendini düşünmekten ve işlerini kovalamaktan önce bilgeliği aramasıdır (Platon, 2006: 50). Platon'un "Sokrates'in Savunması" adlı eserinde belirttiği gibi, Sokrates kendisini ölüm cezası ile yargılamalarına rağmen doğru bildiğinden ve erdem yolundan ayrılmayacağını belirtmiş ve ölümden korkmadığını vurgulamıştır. Sokrates'e göre ahlâklı olmak, yani erdemli olmak, bilgeliğe dayanır ve erdemli kişi mutlu bir yaşama kavuşur. İyilik, kötülük, erdem gibi ahlâksal gerçekler, toplumlara ya da insanlara göre değişen şeyler değildir. Bunlar, düşüncenin yöntemli bir biçimde yürümesiyle bilgisi sağlam olarak elde edilebilecek herkes için geçerli doğrulardır (Hilav, 2009: 55-56).

Erdemlerin iki türü olduğu görülmektedir. Çalışma ile kazanılan zekâ ile ilgili olanlar ve bir de eylemle kazanılan ahlâki erdemler. Ahlâki erdemler mizaç vasıtasıyla akla sokulamaz ve insanlar bunları eylemle başarmaktadır. O halde eğitim son derece önemli olmaktadır. Çünkü erdemli olma hayali veya alışkanlığı eylem halindeki erdemdir (Hammerton ve Mee, 2008: 10). Bir erdem, bireyin sahip olduğu veya sahip olmayı isteyeceği bir huy, alışkanlık, nitelik ya da kişinin veya ruhun karakter özelliği olmaktadır (Frenken, 2007: 122).

O halde erdemler, insan hayatına yön veren ve yaşamı anlamlı kılan doğrulardır. Buradaki önemli nokta, erdem sahibi olmak için izlenecek yolun nasıl olacağıdır. Çünkü erdemli insan, gerçek iyilik olarak bildiği şeyi isteyerek mükemmeliyete ulaşandır (Folscheid, 2005: 14). Etik bu noktada bireye yol gösterecek ilkeleri sıralayarak eylemlerini bir kalıba dökmeden, erdemini temelini bulmasına yardımcı olduğu görülmektedir. Bu aynı zamanda erdemi, insanların iyiye ulaşmasında bir ödev yaparak, insanları kendi içsel dünyalarına göre değişmeyecek olan iyi bilincine götürecektir. Bu ise ödev bilincinin tam olarak anlaşılması ile gerçekleşeceği görülmektedir.

1.1.4.4. Ödev Bilinci ve Etik

İnsanın özgür bir birey olarak kendi eylemlerinden sorumlu olduğu kabul edilmektedir. Çünkü kişi, eylemlerinde temel alacağı değerleri seçerken ahlâki özgürlüğe ve eylemde bulunurken eylem özgürlüğüne sahiptir. Ahlâki özgürlük, eylemi temellendirecek özgürlüktür; eylem özgürlüğü ise araçsal özgürlüktür; diğer bir deyişle, ulaşılabilecek amaca götürebilecek birçok araç ve yol arasından seçim yapma özgürlüğüdür (Pieper, 1999: 142). Bu özgürlük anlayışı, eğer bireyin ulaşmak istediği sonucun değerine bakılırsa, kişisel olarak iyi sonucunu veren her eylemin ahlâki olmasını gerektirmektedir. Bunun mümkün olmaması sonucunda, bir tarafın iyi tanımlanmasına göre yapılan eylemlerin, doğruluğu ve iyiliği arasında bir çelişki

görülmektedir. İşte bu ikilemede Kant'ın ileri sürdüğü ödev bilinci seçim yaparken insanlara yardım etmektedir.

Kant'a göre, bilginin içeriği, insana ancak deney ile verilmiş olup, ancak bilgi, bu içeriğin zihinde biçimlenmesiyle meydana gelir (Karagöz, 2003: 47). Kant'ın bu tanımı yapmasında insan aklını en büyük değer olarak sayması yatmaktadır. Kant, herhangi bir çıkar ahlâkına karşı çıkar ve iyi diye adlandırılan şeyi insanın doğal arzularının, eğilimlerinin doyurulması olarak açıklayan ahlâk kuramlarını reddeder. Ona göre ahlâki değerler insanın duygusal doğasından türetilemez, çünkü insan ahlâkının kaynağı insanı aşan herhangi bir dış ilkedeki bulunamaz (Arslan, 2007: 160-170; Kant, 2002: 12-13). Kant'a göre yapılabildiği yerde iyilik yapmak ödevdir (Kant, 2002: 13). Öyleyse bireyin eylemlerinde etkili olan değerler ödev bilinci olduğu anlaşılmaktadır. Ödev kavramı ise sadece belli bir tanım yapılarak anlatılamamaktadır. Çünkü eylemlere temel olan düşünceler üzerinde etki edecek birçok nedenin varlığı görülmektedir.

Kant'a göre eylemler, zorlama altında yapılan eylemlerle, özgürce yapılan eylemler olarak ikiye ayrılır. Ahlâki eylemler ancak ikinci tür eylemlerdir. Öte yandan özgürce yapılan eylemlerde insanın eğilimlerinden ortaya çıkan eylemlerle, ödev duygusundan veya ödevden çıkan eylemler olarak ikiye ayrılır. Kant ödevde uygun eylemlerle, ödevden doğan, ödevden kaynaklanan eylemler arasında da bir ayırım yapar. Örneğin, bir bakkalın müşterisi olmayanlara da aynı davranmasını, daha pahalıya mal satmamasını, dürüst davranmasını ahlâki bulmak için yeterli saymaz. Çünkü bu bakkal zekice bir düşünce ile bu tür davranışının ona daha fazla yararı olacağına karar verip davranmış olabilir. Bu durum ahlâki değil sadece ödevde uygun eylem olur (Arslan, 2007: 170; Akarsu, 1999: 93-94). Kant erdemin, davranışın düşünülmüş olan amacına bağlı olmadığını, yalnızca bu davranışın kendisinin sonucu olduğu ilkeye bağlı olduğunu önemle belirtmektedir (Russell, 2001: 287). Kant'a göre, istemlerin ahlâkça iyi olup olmadığını anlamak için kişinin kendisine sorması gereken soru, eylemlerine temel olabilecek ilkelerinin genel bir yasa olmasını isteyip isteyemeyeceğidir (Akarsu, 1999: 95-96). Herhangi bir eylemde bulunmadan önce

kişi, bu davranışın herkes tarafından takip veya taklit edilebilir bir davranış olup olmadığını kendisine sorması gerekmektedir (Arslan, 2007: 173). Çünkü insan istek ve arzuları ne olursa olsun, irade ve akıl sahibi bir varlık olması sebebiyle, her koşul altında yerine getirmek durumunda olduğu bir takım ahlâki yükümlülükleri yani ödevleri vardır (Cevizci, 2007: 160). Bu durum aynı zamanda, toplumsal yapının gelişimini etkilemektedir. İnsanların kabul edeceği ödevde bağlılık duygusu, toplumun genelini ahlâki değerlere yönlendirebilir.

1.1.4.5. Toplumsal Değişim ve Etik

Toplumsal değişme kavramında, toplumun yapısını oluşturan toplumsal ilişkiler ağının ve bunları belirleyen toplumsal kurumların değişmesi söz konusudur. Yani toplumu oluşturan kurum ve öğelerin değişmesi söz konusudur. Toplumsal değişme bireyi kapsayan bir ilerleme sürecidir ve bireyin değişmesi toplumsal değişmeye yol açmaktadır. İlerleme kavramı, çoğu kez bireylerin isteklerine, inanç, kanaat ve eğilimlerine göre değişiklik göstermektedir. Bu toplumsal değişmenin öznel ölçütleriyle ilgilidir. Toplumsal değişimin öznel ölçütleri, insanların ruhsallığındaki düşünce ve algılama biçimlerinde, tutum ve davranışlarında izlenen değişimleri ifade etmektedir (Tezcan,1984: 2-18).

Değerler, toplumsal bütünlüğün ayrılmaz parçası olarak, sosyal ilişkilerin gelişmesine ve ihtilafların çözümlenmesine yardım etmektedir. Bir toplumda yaygın olan değerler hakkındaki bilgi, o toplumun yapısını, nelere önem verip nelere vermediğini öğrenmeye ve değerlendirmeye yardımcı olmaktadır. Bu ortak değerler sosyal dayanışmayı yaratan ve sürekli kılan en önemli faktörlerden biridir (Köktaş, 2001: 73). Ancak toplumların sahip oldukları bu değerleri sadece zihinsel olarak algılamakta yanlış olur. Nesnel değerlerde toplumsal konular oldukça önemlidir. Bu noktada ahlâki değerler toplumsal yapıda kilit rol alabilmektedir. Çünkü maddi farklılıklar sonucunda, insanların eşitliksiz bir dünyada yaşadıkları görülmektedir. Rousseau'nun bakış açısına göre, özgür bir toplum, kendilerini tamamen

topluluklarına adanmış yurttaşların vatanseverlik erdemlerine bağlı (Arnhart, 2004: 283) iken; Karl Marx'a göre, insanların varlıklarını belirleyen bilinçleri değildir, onların toplumsal varlıkları bilinçlerini belirler (Marx ve Engels, 2006: 70). Bu durumda toplumun değerlerindeki değişimin nesnel ve öznel tüm şartları, birbirlerinden etkilenirler. Sonuçta bazı değerlerin değişmesi kaçınılmazdır. Bu değişim aynı zamanda bir takım çelişkileri de getirmektedir.

Bir düşünce, o düşüncenin var oluşunu temellendiren nesnel şartlar yok olduğu halde kafalarda yaşamaya devam ediyorsa, ortada bir kalıntı var demektir. Maddi temeli dönüşen bir toplumda da insanlar bu değişikliklerin bilincine belirli bir gecikmeyle varırlar ve eski nesnel şartlar içinde doğmuş düşünceler olan kalıntılar, yeni nesnel şartların karşılığı olan yeni düşüncelerin karşısına bir engel olarak çıkar. Ama kalıntılar, bu nesnel çelişmeler geliştiği ölçüde geriler ve yeni nesnel şartlardan doğan yeni düşünceler güç kazanır (Politzer, 2003: 254-255). O halde toplumda yaşanan bu değişimde, bireyin kendisine temel alacağı düşüncelerin önemi büyüktür. Maddi gücün toplumsal hayattaki etkisini kimse göz ardı etmez, ancak bu durum bazı kimselere, toplumun huzurunu bozacak şekilde, dilediği gibi davranma hakkını vermez. Buradan çıkarılacak sonuç, kendi eğilimini tatmin etmek için hareketlerinin sonuçlarını doğru bir şekilde değerlendirecek ve öte yandan, sözü edilen aynı eğilim hakkını başkalarına da tanıyacak durumda olmak gerektiğidir (Marx ve Engels, 2006: 37). İşte bu noktada etik kuralların varlığı ve benimsenmesi, bunların eksikliği sonucu oluşabilecek bireysel ve dolayısıyla toplumsal olayların önlenmesinde veya mevcut sorunların çözümlenmesinde insanın kendi doğasından başlayan bir değişim yaratabilir. Bu değişimin olumlu yönde olması için etik ilkelere uygun davranılmasına ihtiyaç vardır. Özellikle toplumsal değişim konu olduğunda yöneticilerin uyması gereken kuralların neler olabileceğinin belirlenmesi önem kazanmaktadır.

1.2. Yönetmel Etik ve Kamusal Etik Kavramı

Etigin insanların hayatları üzerindeki etkisi farklı bakış açılardan incelenmiş olsa da, genel olarak bu etkinin varlığı kabul edilmektedir. Bununla birlikte bu açıklamalar öncelikle insan odaklı olarak, insanların kendi iç dünyasına yönelik olmuştur. Oysa etik özellikle toplum hayatında etkili olması gereken bir konudur. Çünkü bireyin içinde yaşadığı sosyal, ekonomik ve siyasal yapıların devamlılığı özellikle bu alanların yönetiminin kalitesine bağlıdır. Yönetim kavramı, toplum sisteminin bir alt sistemidir. Yönetimin, hem toplum sistemi, hem de bu sistemin öteki ünitelerini oluşturan diğer alt sistemlerle ilişkileri vardır. Doğal olarak parçası olduğu toplum sisteminden etkilenir ve onu etkiler (Akın, 1998: 90). Ayrıca devlet örgütü ve diğer tüm örgütlerin insanlar tarafından meydana getirildiği bir gerçektir. Bu örgütlerin yönetiminin doğrudan insanların belirlediği şekilde oluştuğunu ve sürdürüldüğünü kabul etmek gerekir. Öyleyse insan yaşamını anlamlı ve ahlâklı kılan etik değerlerin, yönetim kavramı içinde var olmasını beklemek son derece doğal karşılanmalıdır. Çünkü yönetim kavramının, insanların hayatları üzerinde etki edebilecek süreçlerin oluşmasında ve yürütülmesinde oldukça önemli olduğu ve doğrudan etki edebildiği görülmektedir.

1.2.1. Yönetmel Etik

Yönetim, insanların işbirliğini sağlama ve onları bir amaca doğru yöneltme ve yürütme faaliyet ve çabası olarak, başkaları aracılığı ile iş yapabilme bilimi ve sanattır. Yönetim amaçlara yönelmiş beşeri ve psiko-sosyal özelliği olan bilimsel ve sanatsal etkinliktir. Yönetim, çeşitli örgütsel hiyerarşinin çeşitli kademelerinde uygulanan, çok aşamalı işlemlere bağlı karmaşık bir süreçtir (Genç, 2007: 22). Yönetimin organik ve fonksiyonel iki anlamı vardır. Organik anlamda yönetim, kamu yönetimi karşılığı olarak örgüt ve personeli kapsamına almaktadır. Fonksiyonel anlamda ise, yönetimin çalışmalarını içermekte ve kamu ve özel kesimi de içine almaktadır (Peşin, 1990: 246). İyi bir yönetimin amacı, az insan, az para, az

malzeme, az zaman ve az yer kullanarak daha çok verim elde etmektir. Bir başka ifadeyle, kaynak israfına yer vermeden, eldeki olanakları en iyi biçimde kullanarak, işlerin daha basit, daha ucuz ve daha iyi yapılmasını sağlamaktır (Tortop, İsbir ve Aykaç, 2005: 6). Gerek kamu yönetimi gerekse özel yönetim olsun tüm yönetimlerin tam, iyi ve verimli olarak işleyebilmesinin vazgeçilmez unsuru insan unsurudur (Aydın, 2008a: 363). Yönetimde insan unsurunun uygun ve verimli bir şekilde örgütlenmesi, yönetilmesi, çalıştırılması ve kullanılması büyük önem arz eder. Her sistemin belli bir çalışma şekli varsa, insanda belli bir şekilde çalışır (insan gibi) ve böyle çalışması sağlanmalıdır (Aydın, 2008b: 139). İnsanı harekete geçiren ve hareketlerinin yönlerini belirleyen, onların düşünceleri, umutları, inançları, kısaca arzu, ihtiyaç ve korkularıdır (Eren, 2008: 494). İnsanın sahip olduğu bu değerler kümesinin, meslek hayatlarında karşılaştıkları olaylara verdikleri tepkilerinde ve davranışlarında etkili olduğu ileri sürülmektedir. Bu durum birçok çelişki ve sorunların kaynağı olarak görülmektedir. Özellikle bireysel hayatlarında insanları mutlu kılan veya kılabilcek birçok değer, mesleklerinin gerektirdiği değerlerle çatışabileceği göz önünde tutulmaktadır.

Bundan 30-40 yıl önce, yönetim yetersizlikleri ve kötü çalışması konuları önlenmesi ve ortadan kaldırılması gereken bir sorun olarak görülmüyordu. Bugün ise, durum farklılaşmakta ve yönetimin işleyişindeki aksamalar, yetersizlikler, bozukluklar ve topluma olan maliyeti giderek katlanılmaz bir hale gelmektedir. Artık İnsanlar, devlete vergi ödeyip yönetim önünde zaman kaybetmeyi, horlanmayı ve kalitesiz hizmet kullanmayı istememektedir (Eken, 1998: 127). Ayrıca yeni teknoloji, donanım ve bilgilerin yönetimde uygulanması da örgüt yapısında, personel düzeninde, kullanılan yöntemlerde ve yararlanılan araç ve gereçlerde köklü değişiklikler yapılması zorunluluğunu ortaya çıkarmakta, bu durumla bağlantılı olarak, hizmetleri gören personelde aranan niteliklerin değişmesine ve genellikle de artmasına sebep olmaktadır (Akın, 1998: 92). Bunun anlamı, artık yönetimin sadece belli mal ve hizmet üretimine yönelik faaliyetlerin, planlanması, yönlendirilmesi, denetlenmesi ile sınırlı olmadığıdır. Amaçların gerçekleştirilmesinde kullanılan her türlü aracın ve elde edinilen sonuçların yanında, örgüt içi ve örgüt dışı çevreyle olan

etkileşimin işin içine dâhil edilmesi gerekmektedir. Bunun sonucunda ise zorunlu olarak insanın ön planda olduğu bir anlayış gelişmiştir. Yönetim sürecinde insana ait değerlerin yönetimin içine katılmasına yönelik yapılan çalışmalar, yazılı kurallar, söylemler bir yere kadar etkili olmuştur. Diğer yandan, bu çalışmaların işlerin gerçekleşmesinde rol oynayan çalışanların karşılaştıkları sorunlarda hızlı ve etkili çözümler üretmesinde yeterli olamadığı görülmektedir. Çünkü insanlar ve temsil ettikleri değerler farklı olmakta ve bunun sonucu olarak karşılaştıkları olaylar karşısında gösterdikleri tutumlar birbirinden farklılık göstermektedir. Bu sorunların çözümlenmesi ve yeni sorunların önlenmesi için çalışanlara rehber olacak belli başlı standartlara ve ilkelere ihtiyaç vardır. Yönetim etiği veya yönetsel etik bu ihtiyaca karşılık gelmektedir.

Yönetsel etik, sadece doğru-yanlış, iyi-kötü ayrımı ile alakalı olmayıp, iyi ve doğru olan şeyleri yapma sorumluluğunu, emirlere ve yazılı olan kurallara uyarken karşılaşılan sorunlarda ve toplumsal, siyasi, bireysel ve yönetsel değerleri de içeren çatışmaların çözümlenmesinde uygulanacak etik standart ve prensipleri içermektedir (Kernaghan, 1993: 16). Yönetimde etkinliği ve verimi arttırmak, insan odaklı bir anlayış getirmek ve insanı değerlerin amaçlar doğrultusunda yönlendirilmesini ve değerlere ilişkin sorunların ortadan kaldırılması için bireye rehber olabilecek yönetim etiği, iş hayatında insan değerlerinin eskisinden daha iyi ortaya konması için iş hayatı uygulamalarının nasıl değiştirilip, geliştirileceği konusunda talimatlar ve tavsiyeler sunmaktadır. İyi ile kötü, doğru ile yanlış arasındaki bağlantıları, insanlara yönelimli olması nedeniyle, onların duygularını, değer ve tutumlarını yönlendirmekte, onların etkinliklerini ve verimliliklerini arttırmalarına zemin oluşturmaktadır (Bektaş ve Köseoğlu, 2008: 146-149). O halde yönetim etiğine ilişkin temel ilkeler adalet, eşitlik, doğruluk, tarafsızlık, sorumluluk ve hesap verebilirlik, insan haklarına bağlılık ve kuruma sadakati, olumlu insan ilişkileri kurma ve kaynakları etkin kullanma yani tutumluluk olarak belirlenmektedir. Yönetimde etik dışı davranışlar olarak ise, ya bir ülkenin yasal normlarına karşı olan ve hukukun cezalandırma kapsamında gördüğü faaliyetler ya da toplumun dayandığı temel ahlâki normlarla çelişen faaliyetler ele alınmaktadır

(Baydar, 2005: 104-105). Özellikle kamu kesiminde çalışanlar için yukarıda sayılan ilkeler önemli kabul edilirken, özel kesim için bu ilkelerin pek fazla önemi olmadığı belirtilmektedir. Bu durum, özel kesim için bu ilkelerin bir değer taşımadığı anlamına gelmemekle birlikte, anlam açısından farklı algılanması söz konusudur. Buradaki fark, kamu kesimi faaliyetlerinin içinde taşıdığı toplumsal sorumluluk değerinden kaynaklanmaktadır. Özel kesimde faaliyet gösterenlerin ise önceliği, gereksinim duyulan malları (mal ve hizmetleri) üretmek ve onları masrafları, yatırılan sermayenin faizini karşılayacak ve işletmenin uzun vadeli varlığını güvenceye alacak bir fiyata satmaktır (Leisinger, 2000: 76). Bu ayrımın temel nedeni olan toplumsal fayda kavramına verilen önem, yapılmak istenen ve geliştirilmesi gereken yöntemlerin temel dayanak noktasını oluşturmakta olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetiminde etik kavramı birçok bakımdan önem kazanmakta ve bazı ilkeleri öne çıkarmaktadır.

Bu bağlamda, kamu yönetimi açısından uygulanabilecek etik anlayışına yönelik çeşitli görüşler bulunmaktadır. Bunlardan ilki tarafsızlık etiği olarak adlandırılmaktadır. Bu anlayışa göre, yöneticiler organizasyonda kendi moral prensiplerini dikte etmek yerine, organizasyonun kurallarına uymak zorundadırlar ve yöneticiler etik bakımdan tarafsızdırlar. Ancak, kurallara uyma konusunda etik değerlere uygun hareket etme durumundadırlar (Öztürk, 2003: 213). Bu görüşe göre, yöneticilerin yerine getirmekle sorumlu oldukları emir ve politikaları etkin bir şekilde yerine getirmeleri beklenir. İkinci bir anlayış ise, yapı etiği olarak adlandırılır. Yapı etiği, yöneticilerin bağımsız yargılamaya yönelik görüşleri olsa dahi, hükümetin çoğu kararından ve politikasından ahlâki olarak sorumlu tutulamazlar. Onların kişisel ahlâki sorumlulukları, yalnızca yasal olarak yükümlü buldukları kendi kurumlarının belli başlı ödevlerine uzanır (Thompson, 1985: 559-560). Üçüncü olarak ise “takdir yetkisi” gelmektedir. Yönetim kendisine tanınan bu yetkiyi, yasaların gösterdiği sınırlar içinde ve kamu yararı için kullanmak zorundadır (Gözübüyük, 2004: 323). Demokratik politik sistemlerde yöneticiler halk tarafından seçilir ve memurlar genellikle seçilmiş temsilcilere karşı sorumludur. Fakat modern dünyadaki deneyimlerin gösterdiği sonuç olarak yasama gücü ve takdir yetkisi

arasında kesim bir ayırım yapılamamaktadır. Politikacılar ancak zamanlarının belli bir bölümünü politikaların düzenlenmesi ve detayların incelenmesi için ayırabilmektedir. Çünkü politikacılar aynı zamanda, temsilcilik görevlerini yerine getirmek, diğer vatandaşlara tavsiyede bulunmak ve danışmanlık yapmak gibi diğer yükümlülüklerini yerine getirmektedir. Bundan dolayı, kamu politikalarına ait ana hatlar ve birçok detay memurlar tarafından yapılmaktadır (Chapman, 1993: 156). Bazı olaylar karşısında bu durum etkili olmuş olmasına rağmen her zaman istenilen sonuçları vermediği görülmekte ve yaşanan sorunların bazılarının temeli sayılmaktadır.

Diğer yandan, memurların sahip oldukları deneyim ve ilgili konulardaki uzmanlıkları her zaman yeterli olmamaktadır. Sonuçta memurlarda üstlerine karşı sorumludur ve onlara hesap vermektedir. Bu durum özellikle iki ayrı sorun yaratmaktadır. Birincisi, memurların gerçekleşen yönetsel işlemlerde her zaman üstüne hesap verme durumu önemli konularda karar alımını geciktirmektedir. İkinci olarak, memurların yasalara bağlılık ilkesini işten kaçma yolu olarak kullandığı görülmektedir. Yasa veya hukuk, siyasal olarak üzerinde anlaşma sağlanan değerlerin bir sembolüdür. Dolayısıyla bu değerlerin, kendilerini onları savunmak, uygulamak ve kamu hizmetlerinde yürürlükte tutmak isteyenler için özel bir anlamı vardır. Ancak, kanunlar ve kurallar bir kişinin ahlâken ne yapacağını tam olarak hiç bir zaman ifade edemez ve daha çok yapılacak işlerin minimum standartlarını ortaya koymaktadır (Öztürk, 2003: 214). Bu durum özellikle birbiriyle çelişen değerlerin varlığında karar alımının zorlaşmasına, memurların sorumluluk almaktan kaçınmasına veya kararların sonuçlarının güçlü olan kesimlerin lehine alınmasına sebep olmaktadır. Memurların yaptıkları işlemlerde sıklıkla öne sürdükleri yasalara bağlılık özellikle aşırıya kaçmaktadır. Legalizm olarak adlandırılan bu durum örgütü ve çalışanları yeniliklere kapatıp, verimsizlik ve yolsuzlukların da kaynağı olabilmektedir. Sıkı sıkıya yasalara bağlılık kamu görevlilerini ürkek, verimsiz ve kuralcı yapmakta; yenilikçiliği, atılım ve kaliteyi olumsuz yönde etkilemekte; uygulamada yasaların biçimsel yönünü ön plana çıkarıp hukukun yorum zenginliğini ve çeşitliliğini yok etmekte; kamu görevlilerini yasaların kendilerine verdiği takdir

yetkisini kullanmamalarına neden olmaktadır (Nohutçu, 2004: 394). Bu nedenle yönetsel anlamda etik uygulamaların gerçekleştirilmesine yönelik, insan düşüncesi üzerinde etkili olan bazı yaklaşımların varlığı söz konusu olmaktadır. Bu yaklaşımların, insan düşüncesine ve düşüncenin sonucu olan davranışlar üzerinde, bazı temel değerlendirme yöntemleri içerdiği görülmektedir.

1.2.2. Yönetmel Etiğin Felsefi Boyutları

Yönetmel etik konusunda yaşanan bütün belirsizliklerin ortadan kaldırılması ve yönetsel anlamda uygulanacak etik bir anlayışın oluşması, yönetsel anlamda içselleştirilecek bir takım değerlerin özünün anlaşılmasına bağlı olduğu görülmektedir. Bu değerlerin tüm kamu çalışanlarının kafalarında karışıklık yaratmayacak kadar açık belirlenmesi gerekmektedir. Bunun için yönetsel eylemlere yön veren anlayışların tam olarak incelenmesi gerekmektedir. Genel olarak yönetsel etiğin içinde çatışan değerler iki ana grupta toplanmaktadır. Bunlar teleolojik ve deontolojik yaklaşımdır.

1.2.2.1. Teleolojik Yaklaşım

Sonuşalcılık olarak adlandırılan bu anlayışa göre, bir eylemi iyi ya da kötü yapan kendisi değil sonuçlarıdır. Ele alınan eylem tek başına iyi ve kötü olarak tanımlanamaz. Eğer eylemin sonucu yarar sağlıyor ise süreç içinde bazı kötü şeyler hoş görülebilir olmaktadır (Berkman ve Arslan, 2009: 34). Teleolojik yaklaşım, olayların sebep ve sonuçlarını inceleyerek ahlâki olarak doğru veya yanlış olup olmadığını değerlendirir. Esas hareket noktası, kararların sonuçlarının yani bireyler tarafından gerçekleştirilen kararların sonuçlarının iyiliği ve kötülüğü, yani meydana gelen veya gelmesi beklenen sonuçların kıyaslanmasıdır (Pops, 2001: 195). Diğer bir anlatımla, bir kimsenin son derece iyi niyetli olabilmekle ya da yüksek ahlâki ilkelere uyabilmek, ödevin sesini dinleyebilmekle birlikte, ahlâki eylemin sonucunun kişiye ve eylemden zarar veren kötü ve olumsuz bir sonuç olması durumunda, bir eylemin

ahlâki bakımdan kesinlikle yanlış olacağını ve bundan dolayı sonucun daha önce geldiğini savunan yaklaşımdır (Kılavuz, 2003: 61). Bu görüşü besleyen iki dayanak noktası vardır. Bunlar “egoizm” ve “faydacı” yaklaşımlarıdır.

Egoizm kavramından insanların ilk aklına gelen, egoist insanın bencil, düşüncesiz, acımasız, karakersiz, zalim, ne pahasına olursa olsun kendi yararı peşinde koşan, sürekli kendine veya sadece kendi sonuçlarına bakan kişiler olduğudur (Baier, 2000: 197). Bu tanımlama kabul edilebilir ise de, kamusal açıdan düşünüldüğünde anlatılmak istenen farklıdır. Yönetimsel açıdan egoizm daha mantıklı düşünmeye ve kişisel faydayı en iyi şekilde artıracak yolların ne olduğunu açıklamaya çalışır. Bu görüşün temeli olan Machevelli’ye göre neyin yapılması gerektiğini anlamak değil, neyin yapıldığını anlamak gereklidir. Ahlâki olarak doğru olan şey her zaman amaca uygundur ve amaca uygun olan şeyde ahlâki olarak doğrudur (Arnhart, 2004: 149). Egoizmi kamu yararını sağlamaya dayandıran Adem Smith’e göre, kişisel iyiyi artıracak her girişim, yasalarla ve kişisel ahlâki değerlerle engellenmediği sürece başkalarının da iyiliğindedir ve aynı zamanda kamusal yararı artırmanın en iyi yoludur. Buna “Görünmez el” kuramı denmektedir (Baier, 2000: 200). Bu kurama göre, piyasa mekanizmasının özgürce işlediği bir toplumda, bireyler kişisel çıkarlarını gerçekleştirmeye çalışarak, istese bile yapamayacağı bir şekilde toplumsal kalkınmaya yardımcı olacaktır. Genel olarak düşünüldüğü zaman bireylerin kişisel amaçlarını gerçekleştirmeleri sonucunda toplumda genel bir kalkınma olacaktır. Bu sebeple, devletin mümkün olduğunca ekonomik müdahalelerden uzak durması ve düzenleyici rolünü çıkar oyunlarına, dolayısıyla piyasaya bırakmalıdır (Corcuff; 2008: 38-39). Burada anlatılmak istenen, aklını kullanan bireyin yine kendi çıkarı için, bir takım düzenleyici kurallara ihtiyaç duyacağıdır. Böylece sonuç olarak ahlâki eylem, bireyin insancıl bir amaç için güç ve nüfuzla ilgili duymasından, bireyin daha yüksek bir otoritenin kurallarına boyun eğmesine, çoğunluğun mutluluğunun ahlâkın ve yaşamının temeli olduğu görüşüne doğru yönelme göstermektedir (Kılavuz, 2003: 61).

Bu görüşü destekleyen faydacılık yaklaşımına göre ise, ahlâklı olmanın anlamı en çok sayıda insan için en iyi olanı yapmayı gerektirmektedir. Herkesin anlaması gereken esas kural, ahlâki olmanın gerektirdiği en çok sayıdaki insana faydalı olanı yapmak olduğudur (Pops, 2001: 196). Bu anlayışa göre faydacılık “biz” kavramını gerektirmektedir. Buna göre, bizim hareketlerimizin sonuçları birçok insanı farklı yollardan etkilemektedir ve faydacılık yaklaşımına göre doğru hareket, bir hareketten etkilenenlerin tümü için en yüksek faydayı sağlayacak olandır (Goodin, 2000: 245). Bu durum özellikle çıkarlar arasındaki dengenin kim tarafından kurulacağını düşünmeyi gerektirmektedir. Teleolojik görüşün bir diğer temeli olan Bentham’ın görüşüne göre, her birey her zaman kendi mutluluğu olduğuna inandığı şeyin peşindedir. Bu nedenle, yasa koyucunun işi kamu ve özel çıkarlar arasında uyumu sağlamaktır. Örneğin, suç hukukunun varlığı, kişinin hırsızlık gibi bir suç işlemesini önleyerek, kamu yararını sağlamaktadır, ancak bireyin yararına değildir. Burada hukuk, iki farklı çıkar algılamasını karşılaştırarak, yerindelik kazanmaktadır. (Russell, 2001:367).

Farenkena’ya göre faydacı görüşün üç türü vardır. İlk olarak, “Eylem Faydacılığı”, genel olarak veya en azından uygulanabilir olan şeyin, kişinin, neyin doğru ya da yükümlülük olduğuna, doğrudan, yarar ilkesine başvurarak söylemesi olduğunu ya da diğer bir deyişle, kişiye uygun olan eylemlerden hangisinin, evrende kötüye kıyasla en büyük oranda iyiyi üreteceğini ya da üretmesinin muhtemel olduğunu anlamaya çalışarak söylemesidir, İkinci olarak, “Genel Faydacılık”, bir şeyi yapmak, birisi için bir durumda doğruysa, o zaman o şeyi yapmak aynı durumda ki herkes için doğrudur. Son olarak “kural faydacılığı”, ahlâkta kuralların merkeziliğine önem verir ve her zaman olmasa bile genel olarak belli bir durumda ne yapacağımıza, söz konusu durumda hangi eylemin en iyi sonucu vereceğini düşünmekten çok, doğruyu söyleme gibi bir kurala başvurarak karar vermemiz gerektiğini savunur. Yani soru, en büyük yararı hangi eylem değil, hangi kural sağlar sorusudur (Frenkena, 2007: 73-80).

1.2.2.2. Deontolojik Yaklaşım

Teleolojik etiğin karşısında yer alan deontolojik etik ise, sonuçtan ziyade doğru eylem problemi üzerine yoğunlaşır ve ahlâki bir eylemin doğruluğu ya da yanlışlığının, eylemin sonuçlarından bağımsız olarak, onun bir takım ahlâki ödev ya da eylem kurallarını yerine getirip getirmemesi tarafından belirlendiğini öne sürmektedir. Ahlâk konusunda eylemin sonuçtan ziyade, eylemin temelindeki niyet, ilke ve gerçekleştirdiği ödevin önemli olduğunu öne süren deontolojik etik anlayışı, insanın akıllı ve sorumlu bir varlık olarak yerine getirmek durumunda olduğu birtakım ödevleri bulunduğu düşüncesinden hareketle, ahlâkın temeline ödevi yerleştirir (Cevizci, 2008: 16). Deontolojik etiği tam olarak anlayabilmek için Kant'ın görüşlerinin anlaşılması gerekmektedir. Kant ahlâksal olanı temel olarak “iyi niyet” kavramına yerleştirmiştir. Kant'ın görüşüne göre; dünyada, dünyanın dışında bile iyi bir istemden başka kayıtsız şartsız iyi sayılabilecek hiçbir şey düşünülemez. İyi isteme, etkilerinden ve başardıklarından değil, yalnızca isteme olarak, yani kendi başına iyidir (Kant, 2002: 8-9). Buradan çıkacak sonuç, sonuçları bakımından olumsuz veya amaçlanana ulaşmada başarısız bile olsa, iyi istemin kendi başına ahlâksal olarak doğru olduğudur. Bu görüşe göre, sonuçlar ahlâksal yükümlülüklerin belirleyicisi olamaz. Daha açık olarak, ahlâken doğru olan ödevden doğan eylemlerin yapılmasıdır. Kant ödev ve iyi niyet kavramlarını birbirinin tamamlayıcısı olarak kullanmaktadır. Onun görüşüne göre ne tesadüfen yapılan ve iyi sonuçlar getiren bir eylem, ne de belli amaçlara ulaşmak için yapılacak eylemler tek başlarına ahlâki sayılamaz. Kant'a göre, heyecan ve tutkulara bir ılımlılık, kendine hâkim olma ve soğukkanlı düşünüp taşınma yalnız iyi olmakla kalmaz, aynı zamanda kişinin iç değerinin bir kısmını da oluştururlar. Fakat iyi istem olmadan bu değerler başkaları için tehlikeli sonuçlar doğurabilir. Örneğin bir katilin soğukkanlı ve mantıklı düşünebilmesi gibi kendi için iyi, diğerleri için kötü sonuçlar yaratabilmektedir (Kant, 2002: 9).

Bunun yanında, deontolojik etik Agapizm ve Ahlâki Kültürel Relativizm teorilerinden oluşmaktadır. Ahlâki ve kültürel relativizm teorisinin temeli, toplam

iyiyi artırmaya kullanışlı eylemi seçme özgürlüğüne dayanır. Relativizm doğrudan ahlâki relativizm ve dolaylı ahlâki relativizmden oluşmaktadır. Doğrudan ahlâki relativizme göre, eğer C kültüründen bir kişi, C kültürüne ait insanların çoğunluğunca doğru ve zorunlu olduğuna inandığı bir eylemde bulunuyorsa, o eylem doğrudur. Dolaylı ahlâki relativizm göre ise, eğer R herhangi bir doğrudan ahlâk kuralı olarak öneriliyorsa ve insanların çoğunluğu R'nin doğrudan bir ahlâk kuralı olduğuna inanıyorsa, o zaman R doğrudan ahlâk kuralıdır (Chandler, 2001: 186). Bu yaklaşıma göre, çoğunluğun kabul ettiği değerlerin doğru olduğu anlaşılmaktadır ama bu teorinin eksikliği de bu noktadır. Kültür içindeki ahlâki çatışmalara önem verilmemiştir. Kültür içindeki alt kültürlerin, dış faktörlerden bağımsız olarak kendi içinde oluşturdukları ahlâki değerleri, tarihsel açıdan değerlendirilmemiştir (Chandler, 2001: 186). Üçüncü olarak Agapizm teorisine göre, doğrunun tek kaynağı vardır, o da sevgidir. Eğer herhangi biri sevgi üzerinden eylemde bulunuyorsa, sonuçları ne olursa olsun, o eylem doğrudur. Eğer herhangi biri sevgiden doğan ve dünyada olan sevgiyi arttıracak bir eylemde bulunursa, eylemi doğrudur. Buna doğrudan agapizm denir. Eğer herhangi biri, dünyadaki sevgi oranını arttıracığı umulan, doğrudan ahlâk kuralı R'ye göre hareket etmişse, o zaman R doğrudan ahlâk kuralıdır. Buna Dolaylı Agapizm denir (Chandler, 2001: 188). Sonuç olarak Deontoloji yaklaşımı, doğrunun iyiye dayalı olmadığına inanır ve iyinin doğrudan önce geldiği görüşünü reddeder. Gerçekte iyi olanı yapmakla, doğru olanı yapmak arasındaki ilişki belirgin değildir (Davis, 2000: 208).

1.2.3. Kamu Yönetimi Etiği

Yönetimsel etik üzerine yapılan bu araştırmalar yöneticiler başta olmak üzere, bütün örgüt personelinin eylemlerine yönelik ilkeler üretmektedir. Kamu yönetimi için ise bu ilkelerin varlığı son derece önemli olmakla birlikte, uygulamada farklı sorunlar yaşanmaktadır. Kamu çalışanları, geleneksel olarak idari tutumlarını yazılı kurallara ve emirlerin gerekli kıldığı şekilde yerine getirmekle sorumludur. Bu emirler birçok temel tavsiye içerir. Bunlar, kamu yararı için hareket et, siyasi bakımdan tarafsız ol, gizli bilgileri açıklama, vatandaşların ve çalışanların

dokunulmazlığını koru, kamu hizmetinde etkinliği, verimliliği ve adaleti sağla, sorumlu ol şeklindedir (Kernaghan, 1993: 16). Ancak bu emirlerin gerektirdikleri her zaman yerine getirilememektedir.

Diğer bir nokta, Kamu yönetiminde karar vericilerin seçim yaparken karşılaştıkları zorluktur. Aldıkları kararlar kamu yararı ilkesine uygun olabilese bile, doğan sonuçlar iki türlü olmaktadır. Özellikle toplumun hayatını etkileyecek güvenlik, sağlık, eğitim gibi konularda alınan kararlar bir taraf için yararlı, diğer bir taraf için ise yararsız sonuçlar doğurabilir. Calabresi ve Bobbit'in araştırmalarındaki konu, programlar arasında yapılacak bütçe tahsisinin, hayat kurtarmadaki farklı sonuçlarıdır. Bu seçimler birinci derece trajik sonuçlara dayanır iken, ikinci derece trajik sonuçlar bireysel karar düzeyine dayanır. Örneğin, Diyaliz makinelerinin ihtiyacı olan hastalar arasında tahsis edilmesi gerekir, çünkü öncelikle bütçe kararları ihtiyacı tüm hastalara yetecek kadar diyaliz makinesi almaya izin vermez. Calabresi ve Bobbit'e göre pahalı servis hizmetlerin karşılanması için zaman, para, personel gibi kıt kaynaklar yeterli olmayacaktır, bu yüzden ikinci derece trajik seçimler her zaman olur. Bu tip olaylardaki sorun, hizmetlere yönelik ortalama bir talep için ayrılacak yeterli kaynağın, bütçe konusunda alınacak kararlar açısından bazı ortalama bir talebi karşılaması veya mümkün olan en yüksek talebe yönelik seçim yapmaktır. Bu soruna verilebilecek ahlâki ve mali cevaplar kolay değildir (Peters, 1993: 45). Anlaşıldığı üzere, bu tip olaylarda bir kimsenin hayatını kurtarmaya yönelik verilen kararın sonucu, benzer şartlar altında ihtiyacı olan bir başkasının hayatının sonunu getirebilir. Kamu yöneticilerinden beklenen hizmetler ve onların gerçekleştirmeleri gereken görevleri arasından hangisinin daha öncelikli olduğunu seçmek sadece onlar için değil, aynı zamanda vatandaşlar içinden zordur. Genel olarak alınan sonuçlar iki türlü olmakla birlikte, sosyal dengenin korunması için izlenecek yolların neler olması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği sağlanamamaktadır. Ayrıca, bu tip seçimler, kolaylıkla bireysel kazanç kapısı olmakta ve belli grupların çıkarlarına uygun kullanılmaktadır.

Kamu yönetiminde etik değerlerin yayılmasını ve gelişmesini sağlamak için öncelikle kamu görevlilerinin eylemlerini etkileyen unsurları anlamak gerekmektedir. Bunlardan ilki ve en önemli olanı, kamu görevlilerinin bireysel değerlerinin kamu yönetimi etiğinin en önemli unsuru olduğudur. Bu değerlerin çeşitli kökenleri vardır. Bunlar, aile durumu ve memurların önceki sosyal durumları, eğitim durumu, kariyer seçimleri ve istihdam seçenekleri, deneyim ve istihdam sonrası sosyal eğilimleri, toplumun sürekli değişen değerleri, siyasi çevrenin etkileri, anayasal değerler ve diğer anayasal unsurlara ilişkin düzenlemeler, kod ve kurallar, ulusal ve uluslararası kanunların öngördüğü koşullardır. Ayrıca tüm bu unsurlar zaman içinde değişmektedir. İkinci önemli unsur, memurların politik sistemlerdeki görevleridir. Anayasa ve ülkelerin bağlı oldukları anayasal ideallere göre, politik sistemler farklılık göstermektedir. Demokrasilerde parlamentoya karşı sorumlu olan vekiller farklı düzenlemeler yapmaktadır ve bu nedenle farklı sistemlerdeki memurlar farklı görevlere, sorumluluklara ve doğrulara sahiptir (Chapman, 1993: 168-169).

Kamu yönetimlerinin sahip oldukları bu farklılıklar nedeniyle tüm siyasi sistemler için geçerli olması mümkün bir etik anlayış ve ilkeleri geliştirememektedir. Bunun sebebi ülkelerin ve toplumların değerlerinin farklı oluşudur ve kültürlerin kendine özgü yapıları olmasıdır. Bununla birlikte toplumun genelinin yararının sağlanması için belli bir takım davranış kurallarının uygulanması ve bazı ilkelerin belirlenip benimsenmesi gerekmektedir. Bu sebeple Kamu yönetimlerinin etiğe bağlılığının sağlanması gerekmektedir. Modern dünyadaki birçok hayat, niceliksel ve niteliksel olarak, yönetime bağlıdır. Çünkü yönetim artık çok büyümüştür ve koruma unsurlarından ve basit ihtiyaçlardan daha çok, kamu hizmetlerinde profesyonellik ile daha çok ilgilenmektedir (Chapman,1993: 170). Genel olarak bakıldığında Laiklik, İnsan hakları, Demokrasi, Eşitlik, Adalet, Tarafsızlık, Dürüstlük, Sorumluluk, Bağlılık, Hümanizm, Hukukun Üstünlüğü, Saygı, Sevgi, Hoşgörü, Tutumluluk, Olumlu olmak, Açıklık, Hak ve Özgürlükler, Emeğin Hakkını Verme, Yasa Dışı Emirlerle Karşı Direnme gibi ilkeler etik bir yapı için önemli görülmektedir. Bu ilkeler siyasi, ekonomik ve kültürel hayatın toplum yararına gelişmesinde ve gelişme gösteren bir toplum olmak için önemli

görülmektedir. Bu sebeple kamu yönetimlerinin belli ilkeleri benimsemesi gerekmektedir. Kamu yönetimi içinde de bazı ilkeler evrensel kabul edilmektedir. Bu ilkeler, Hesap Verebilirlik, Eşitlik, Saygınlık ve Güven, Sadakat, Profesyonellik, Nesnellik olarak sıralanmaktadır (Güler, 2009: 189).

Bu ilkelerin kamu yönetiminin verimli ve etkin işlemesi için anahtar olarak görülmesine rağmen, her durumda ve her zaman geçerli olabilmesi beklenilebilir mi? Bu soruya olumlu ve olumsuz olarak net bir cevap verilebilmesi her zaman mümkün görülmemektedir. Kamu yönetimi sadece günlük işlerin yerine getirilmesinden sorumlu tutulursa, bu ilkelerin her zaman geçerli olması beklenebilir. Bununla birlikte kamu yönetimi sadece bu durumdan ibaret ele alınmamaktadır. Özellikle siyasi yaşamın sürekliliğinde, etik ilkelerin var olabileceği ve bu ilkelerin sürekli geçerliliğinin olabileceğinin sorulması gerekmektedir. Ahlâk, toplumsal yaşamı olanaklı, uyumlu, verimli, olumlu kılan ve toplumdaki üyelerin uymaları gereken kurallar olarak ele alınmaktadır. Siyaset ise, yöneten yönetilen farklılaşmasıyla ilgili yapılar, kurumlar, roller, eylemler ve düşüncelerdir. Siyasal ahlâk ise, siyasete konu olan bu durum ile birlikte toplumsal yaşamı olanaklı, verimli, olumlu ve uyumlu kılacağı düşünülen normlardır (Şenel,1993: 258). Bu açıdan ele alındığında, her zaman geçerli olacak etik ilkelerin varlığından söz etmek mümkün olabilir mi? Diğer yandan küreselleşme ve teknolojik gelişmelerle birlikte, insanlar eleştireci ve bilinçli beyenilerini geliştirecek öz yeteneklerine hitap edilmek yerine, tüketim yapma güdüsüne hitap eden bir dünyada yaşamaktadır (Nalbantoğlu, 1993: 281). Diğer yandan, ahlâk kavramına toplumların farklı değer yükledikleri göz önüne alındığında, siyaset ve ahlâk arasında bir ilişki kurulabilir mi? Bu ilişkinin evrensel ilkelere uygun olması gerekir mi? Bu konuda birbirinden farklı iki görüş bulunmaktadır.

Platoncu yaklaşıma göre, mutlak değerler vardır ve devlet bu değerlerin yaşamasını sağlar. Bu açıdan devlet erdemin kendisi olur ve yurttaşları ahlâka yönlendirme yetkisine sahiptir (Ağaoğulları, 1993: 284). Machiavelli'nin yaklaşımında ise, insan doğası gereği bencildir ve devlet adamlarının bu gerçeği

anlamaları ve buna uygun davranmaları gerekmektedir. Bu durumda kötü yönetimlerin etik dışı olup olmadığını sormak gerekmektedir. Siyaset alanında önemli olan başarıdır. Bununla birlikte başarı ilkesini, sadece ahlâk dışı davranışa bağlı değildir. Özellikle ülke çıkarları ve güvenliği konu olduğunda her zaman net olarak iyi ve kötü arasında seçim yapılamaz. Devletin önceliği kendi varlığını korumak ve sonra vatandaşların özgürlüklerini sağlamaktır. Bu sebeple siyaset alanında ahlâk ölçülerine ve dini temelli ilkelere uyulmasının bir önemi yoktur. Bu görüşlerinin temelinde İtalyan birliğinin kurulması yatmaktadır. Başarı bunun sağlanması olunca, amaca yönelik araçlar meşru nitelik kazanmaktadır. Din konusu dahi, onun siyasal erki kuvvete dayandıran görüşüne uygun olarak, halkı yönlendirmede siyasi bir araçtır. Hiçbir siyasi durum, kalıcı ve ebedi olamayacağına göre, her zaman geçerli olan bir siyasi mükemmellik sağlanamaz. Esas olan siyasi gerçekler ve toplum gerçekleri arasında azami yararı sağlamaktır. Bu sebeple lider, düzeni ve istikrarı gerektiği biçimde sağlamalıdır. Bundan sonra ise halk yönetimi yani cumhuriyet sağlanmalıdır. Sadece acil durumlarda iyi bir şey yapmanın önündeki engeller gerektiğinde zor ve şiddet kullanılarak kaldırılabilir. Esas olarak zamana ve şartlara uygun hareket edilmelidir. Bu sebeple, kamu ve özel hayat birbirinden ayrılır. Yönetici, özel hayatında asla ahlâktan ayrılmamalı, ama kamusal hayatın yararı için gerektiğinde görevin sorumluluğuna uygun olarak erdemsiz davranmalıdır (Öztürk, 2004b: 13-18; Şenel, 2004: 304-310). Bu iki anlayışında olumsuz yanları olabileceği düşünülmektedir. Öncelikle, devlet toplumun ahlâkına yön verebilir ise, bu durumda geliştirilen ahlâk kurallarının doğruluğu nasıl belirlenebilir? Diğer yandan, amaçlara ulaştırılacak her türlü aracın meşruluğunu kabul etmek, siyaseti ahlâksızlığa götürmez mi? Daha doğrusu, kendi amaçlarına uygun davranan bir siyasi otorite, kendisine karşıt olan gruplardan da aynı davranışları görmesi karşısında izleyeceği yol ne olmalıdır? Bu durum toplumu sonu gelmez çıkar çatışmalarına götürmez mi? Bu sorulara daha birçoklarını eklemek mümkündür. Bu sebeple, siyasetin denetim altında tutulması gerekmektedir. Bu denetim ise devlet aygıtı içinde çeşitli makamlar ve kurumlar tarafından yapılabilir. Ama bu denetimin dayanacağı ilkelerin ne olacağı sorusunun da sorulması gerekmektedir. Dolayısıyla, kişisel ve toplumsal ve hatta toplum içinde bile farklılaşan ahlâk ilkelerinden bağımsız, toplumun geneli tarafından benimsenmiş

ilkelere ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin, bir toplumda insan haklarına olan bağlılık ne denli benimseniyorsa, devlet de, siyasetçiler de o denli bu ilkelere bağlı kalacaklar ve başarılı olmak için bu ilkelere uygun hareket etmeleri gerekecektir (Ağaoğulları, 1993: 289).

Birinci bölüm genel olarak değerlendirildiğinde, etik kavramının, bireylerin eylem ve davranışları üzerindeki etkisinin kabul edilmesi ve buna uygun davranılması gerektiği belirlenmiştir. Ahlâksal açıdan değerlendirilen birçok eylem ve düşüncelerin, temel olarak iyi kavramına yönelik olduğu görülmektedir. Bununla birlikte iyi ve doğru kavramı arasında da bir farklılık olduğu kabul edilmelidir. Doğru kavramının toplumun geneline yönelik bir yarar sağlayacağı kesin olarak belirlenebilmesinin mümkün olmadığı görülmektedir. İyi kavramının ise, kişisel farklılıklardan etkilenerek farklı anlamlarda ele alındığı görülmektedir. Bu sebeplerden ötürü, her zaman doğru ve iyi olan kararların alımı sorunu varlığı devam etmektedir. Özellikle kamu yönetiminde bu konunun önem taşıdığı kabul edilmiştir. Kamu görevlerinin aldığı kararlarla, günlük hayatı etkileyebilme olanakları önemli bir konudur. Siyasi açıdan da, bu durum geçerlidir. Etik anlayışına sahip olmayan ve etik kuralların belirlenmediği yönetim yapılarında, işlerin yerine getirilmesinde çeşitli sorunların yaşandığı görülmektedir. Bu sorunlar en temel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik uygulanmaların yeterliliğinden, devletin sürekliliğine ve varlığının gerekliliğine kadar uzanmaktadır. Bu sebeplerden ötürü, kamu yönetiminde etik ilke ve kuralların gerekliliği artan bir öneme sahiptir. Bununla birlikte, bu ilkelerin devlet içinde ne yönde gelişmesi gerektiği ve gerçek anlamlarına bağlılığın nasıl sağlanacağı tam olarak belirlenebilmiş, diğer bir anlatımla, belli bir zamanda ve mekânda geçerli olacak etik ilkelerin, her zaman değişmez olduğu kabul edilebilmiş değildir. Tarihsel açıdan, yönetimde etik ilkelere verilecek önemin artması ile bu konunun daha iyi anlaşılacağı düşünülmektedir.

2. DÜNYADA ETİK ANLAYIŞIN GELİŞİMİ ve TÜRK KAMU YÖNETİMİ İÇİNDE ETİK ANLAYIŞIN GELİŞİMİ

Kamu yönetimi içinde insanı temel alan çözüm önerilerinin gelişmesi, tarihsel açıdan belli bir noktada yaratılan bir anlayış olmadığı görülmektedir. Tarihsel süreç içinde insan eylemlerinin ve düşüncelerinin, belli dönemlerde belli kaynaklardan etkilendiği ve şekillendiği görülmektedir. Dolayısıyla, belli bir toplum içindeki devlet görevlileri de aynı değerlerden etkilendiği görülmektedir. Bu bağlamda, çalışmanın bu bölümünde, öncelikle etik kavramının gelişimi incelenecektir. Bu gelişim içinde devlet görevlilerine etki eden değerler saptanmaya çalışılacaktır. İkinci olarak ise, Türk yönetim tarihi içinde yaşanan belli gelişmeler, etiksel bir anlayış ile değerlendirilecektir.

2.1. Dünya’da Etik Anlayışın Gelişimi

Etik konusunda başlangıç noktası olarak Antik Yunan Medeniyeti (Yunan kent devleti medeniyeti) ele alınmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan felsefi düşüncelerin, çağdaş medeniyetlerde kabul edilen birçok değer temel olarak ele alındığı görülmektedir. Örneğin, Atina demokrasisi gibi gelişmeler bugününün demokrasilerinin temeli olarak ele alınmaktadır. Bununla birlikte, etik konusundaki gelişmelerin temelini sadece belli bir dönem içinde aramakta sağlıklı bir tespit olmayacaktır. Bu sebeple, Antik Yunan Medeniyetinden başlayarak modern anlayışa doğru gelişmeler incelenecektir. Çünkü insanın diğer insanlarla karşılıklı etkileşiminde olduğu gibi, kültürlerde birbirlerinden etkilenmektedir. Etik kavramı bu farklı kültürlerden etkilenecek şekilde gelişmiş ve bugün de aynı şekilde gelişmektedir.

2.1.1. Antik Yunan'da Etik

Antik Yunan medeniyetinde yaşanan düşünce gelişimi etiğin temel çıkış noktası olarak kabul edilmektedir. Yunan Etiği'nin tüm dönemleri gerçekte iki terim etrafında dönmektedir. Bunlar “eudaimonia” ve “arete” veya geleneksel tanımları ile “mutluluk” ve “erdem”dir. Bu çeviri tam olarak bu iki ana terime karşılık gelmemekte ve gerçek anlamlarının daha iyi açıklanması gerekmektedir. İlk olarak “Eudaimonia” ve “Mutluluk” kavramlarını ele alınırsa, mutluluk, tatmin ve zevk gibi subjektif duygulara dayandırılmaktadır. Ancak, Yunanlılar eudaimonia kavramını bu tür duyguların dayandığından daha fazlasına dayandırmaktadır. Örneğin, objektif değerlere dayanan ve istenilen bir şeye sahip olmak buna bir örnektir. Bunun sonucu olarak zengin, güçlü, iyi çocuklara ve bunun gibi şeylere sahip birisi eudamia (mutlu) olarak adlandırılabilir. Mutluluk kavramında da bu tür objektif duygular kullanılabilir fakat bu durum sadece diğer duygular eksik olduğu zaman olabilir. “Erdem” ve “Arete” arasındaki ilişki bundan daha karmaşıktır. İlk olarak, insanlar kendi içlerinde kendilerine ait areteleri tanımlarlar. İkinci ve daha önemlisi, insanların aretai (arete kavramının çoğul hali) listesinde yer alan her iyi nitelik erdem olmayabilir, yani ahlâki iyi nitelik olmayabilir. Örneğin Aristoteles'in dâhil ettiği “hazır cevap olma” ve “felsefî düşünme kapasitesi”, her ikisinin de altında yatanın ahlâki kapsam dışında olduğunu göstermektedir. Diğer bir yandan; hepsi için olmasa da, göz önünde tutulan birçok değer, Sokrates ve Palton'un düşüncelerinde olduğu gibi daha geniş bir sınırlama getirmektedir. Onların temel listesinde bulunanlar, akıl, adalet, cesaret, ölçülülük ve tanrılar için doğru tutum olan dindarlıktır (Rowe, 2000: 122-123).

Bu temel terimler eşliğinde, Antik Yunanda düşünce bilgelik ve erdem sahibi insanların, yönetimde yer alması gerektiği görüşüne doğru kaymıştır. Sokrates'e göre bilgi doğuştan gelmez, bu yüzden erdemde doğuştan kazanılan bir özellik değildir. Sonuçta her ikisi de eğitim yoluyla öğretilir. Asıl olan ruhun terbiyesidir ve bu yolla kendisiyle uyum içinde olan kişi toplumla da uyum içinde olacaktır. Bu yüzden siyaset alanında bilgelerin yönetimini savunur. Onun öğrencisi

olan Platon ise, yaşadığı kent olan Atina yönetiminin iyileşmesi için gerekenleri, idealar kuramı eşliğinde “Devlet” adlı kitabında aktarmıştır. Ona göre, filozoflarca yönetilen bir yönetimin yasaları, akıl eşliğinde ortaya çıktığı için ideal yasadır. Platon “Yasalar” adlı eserinde ise, yöneticinin akıl buyruğu olan yasalar yerine yurttaşlarında katılımdan doğan yasaların tanrılara en yakın yasalar olacağını savunur (Akad ve Dinçkol, 2006: 9-20). Platon’un bu görüşlerinin temelinde iç içe geçmiş üç hiyerarşinin etkisi vardır. Bunlar bilişsel hiyerarşi (doğada yazılı entellektüel yetenekler), toplumsal hiyerarşi (toplumun üç büyük sınıfı arasında) ve siyasi hiyerarşi (bu durumda şehir yönetimine doğal olarak yazılı filozoflardır). Platon’un şehir devleti bireyler arasındaki farklar ve doğal hiyerarşiler üzerine temellenirken, bir yandan da eşitsizlikleri doğallaştırdığı görülmektedir (Corcuff, 2008: 17). Aristoteles ise, devleti bu kadar basite indirgemeyip, insanı sosyal-siyasi bir hayvan olarak nitelendirmektedir. Ona göre üç iyi üç kötü yönetim şekli vardır. İyi olanlar Monarşi, Aristokrasi ve Cumhuriyet, kötü olanlar ise Tirani, Oligarşi ve Demokrasidir. Ona göre kaçınılmaz olarak bu yönetim biçimleri birbirini izler. Yani sürekli değişirler. Aristo’ya göre bunu önlemenin yolu, güçler ayrılığının sağlanmasıdır. Bunun yolu ise anayasal bir anlayıştan geçer. Aristoteles anayasa kavramını, devletlerin erk makamlarının dağılımı, egemenliğin ve her topluluğun gerçekleştirmeyi amaçladığı hedefin belirlenmesi için benimsediği düzenleniş biçimi olarak tanımlar (Akad ve Diçkol, 2006: 20-25). Aristoteles’e göre insanın kendini kendine özgü biçimde insan olarak ve başka hayvan türlerinden farklı olarak kurması, başka insanlarla karşılıklı ilişkiler bütünü içinde ve sayesinde olur (Corcuff, 2008: 18).

Sonuç olarak etik konusunda açıkça ilkeler konulmasa da, yönetimin bilgeler ve dolayısıyla erdemli olanlara bırakılması gerektiği, günümüz kamu yönetimlerinde çalışanların sahip olmaları gereken nitelikler hakkındaki ilk belirlemeler olmaktadır. Bunun yanında dünyadaki diğer gelişmelere bakıldığında, benzer kurallarında farklı kültürlerde ortaya çıktığı ve gelişmeye başladığı görülmektedir.

2.1.2. Mezopotamya ve Mısır Medeniyetleri'nde Etik Anlayışı

Antik Yunan Medeniyeti'nin dışında farklı topraklarda varlığından söz edilebilecek etik uygulamalar da vardır. Fakat bu uygulamalarının tümünün temeli, insan aklından çok daha üstün olduğuna inanılan ve o dönemde bu şekilde kabul edilen ilahi bir güce dayanmaktadır.

Mezopotamya'da yasal metinler ve kurallar toprak ve insanların kontrolü için devlet ve dinsel gücün birlikteliğine dayanan monarşik bir tapınak devlet yapısını yansıtmaktadır. Bölgesel sınırlar vatandaşların birliğini sağlamakta, şehirlerde birbirinden farklı tanrılara ait tapınaklar bulunmaktadır. Bununla birlikte, her şehir devletinin kendi baş tanrısı vardır ve topraklar ona aittir. Kral, baş tanrının ona gönderdiği varsayılan kurallara uygun olarak, ama her örnek olayda, mevcut sosyal etik ve uygulamaları açıkça yansıtan bir anlayışla yönetmektedir. Tapınakların işlevi adil bir yönetim sağlamaktır. İlahi olan kurallardaki bozulma tanrıya karşı işlenmiş suç olarak yorumlanmaktadır. Davalar tapınak kapısında yargılanır fakat karşıt görüşler ve tanıklar, tanrı adına yemin ettikten sonra, o dava tapınağın kapalı kapıları ardında devam ederdi (Larue, 2000: 30). Bu durum, Yunan şehir devletlerinde olduğu gibi, adaletin, toplumun huzurunun ve benzeri alanlardaki istikrarın tanrısal yasalara dayandığını göstermektedir.

Mezopotamya'da kanun kurallarının en ünlüsü, Hammurabi Kanunları'dır. O, şeytani ve kötü olanı tasfiye etmek ve adaleti sağlayarak toplumun refahını yükseltmek için ilahi bir görevli olarak görülmektedir. Adalet, temel olarak ekonomik adalete dayanıyordu ve birçok yasa mülkiyet sorunlarının çözümüne yönelik olup, davalar iş uygulamaları ve sözleşmeleri ile ilgiliydi. Adalet etkisiz değildi, toplum ile aile içinde ayırım yapılırdı. Aristokrasi üyesine yapılan kişisel zarar göze göz diş diş çözüldü. Özgür adamlar ve köleler arasındaki davalarda para cezası yeterli olmakla birlikte, kölelere verilen zararlar, efendisine bir mülkünün uğradığı zarar karşılığı olarak ödenirdi. Aile hukukunda öncelik babaya tanınırdı.

Eğer bir aristokrat ekonomik zorlukla karşılaşır, karısı ve çocuklarını dört yıl için köle olarak satabilirdi. Aristokrat olan nişanlı bir kıza tecavüz, tecavüzcünün ölümü ile sonuçlanırdı. Sadakatsizlikle suçlanan kadınlar, nehir tanrısının suçluluğunu veya masumiyetini kanıtlaması için nehre atılırdı. Bununla birlikte, yalan yere yapılan suçlamalarda, bunu yapanın cezası ölümdü. Diğer yandan, dikkatsizlik ve ihmal içeren davranışlarda ya para cezası uygulanır ya da kişinin gözleri oyulup, elleri kesilirdi (Laure, 1993: 32-33). Bu kurallar kendi çağlarında adaletin temelini oluşturduğu görülmektedir. Verilen cezaların ağırlığına göre seçkin olan sınıf daha ayrıcalıklıdır ve aynı zamanda bu sınıfa karşı işlenen suçların cezası genellikle ölümdür. Daha alt tabakalar için ise cezaların ağırlığına göre para cezaları uygulanmaktadır. Modern hukuk kurallarındaki adalet anlayışıyla örtüşmese de, bu kuralların belli bir sınıfı için ahlâki sayıldığı görülmektedir.

Benzer bir dönemde bir diğer etik kurallar Antik Mısır'da da görülmektedir. Mısır etiğinin kalbi Ma'at'tır. Ma'at kelime olarak, tanrıların kurduğu ve firavunun garanti ettiği adalet, denge, kural, düzen, gerçek, doğru davranışı ifade etmektedir. Beşinci hanedanlıktan (M.Ö. 2450-2300) itibaren devlet işleri ma'at rahipleri olarak bilinen ve firavunun atadığı devlet görevlilerince yerine getirilirdi. Ma'at hakkında açıklayıcı bir yasa bulunmazken, ortaya çıkan genel görüşe göre, ahlâki davranışların ve yargının sağlanmasında temel değer olarak alınırdı. Açıkça görüldüğü gibi, ma'at'a dayanan düzenlemeler olmalıydı ve bu zaman zaman firavunların fermanlarıyla artan düzenlemelere dayanmaktaydı. Gerçekler ve adalet belirsiz kavramlar değildi ve yaşıyor ve konuşuluyordu. Yani mahkemelerin işleyişi ve kararlarının temelini ma'at oluşturuyordu. Sosyal hayatın temeli babanın önderliğinde, eşler ve çocuklardan oluşan ailelere dayanıyordu ve anne ile babaya karşı gelmeye yönelik yapılan davranışlar desteklenmiyordu. Mülkler aile içinde soydan soya geçirdi. Anne öldüğü zaman, baba konumunu kaybeder ve mülkler üzerindeki hâkimiyet kız çocuğa geçirdi. Bunun için akraba evlilikleri, baba ve kız, kardeşler arası evlilikler normal karşılanırdı. Şüphesiz bu evlilikler tamamen mülklerin korunması için yapılıyorsa da, bu konuda cinselliğin konu olduğu tartışmalar bulunmaktadır. Yazıtlarda sıkça bahsedilen kardeş-eş kavramı, bazı

akraba evlilikleri için gerçek aşkı ve kardeşler arasındaki bağlılığı yansıtmaktadır. Mısır tanrıları arasındaki evliliklerde bu türdendir. Mısır etiğinin bazı bölümleri yaşamdan sonrası ile ilgilidir. Antik çağda yaşayan diğer hiçbir kültürde ölümü yenme ve sonsuz yaşamı kazanma ile ilgili bu kadar kararlı bir çaba yoktur. Etik bir yargılama sağlanması için bedenler büyü kullanılarak korunurdu. Bu konuda, “Ölümler Kitabı” yaşamdan sonraki yargılamaya ait bölümler içermektedir. Bu durum göstermektedir ki, kabul edilen sosyal değerlere olan bağlılığın temelini, ölümden sonraki yaşamdaki yargılanma korkusu olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte Mısır Etiği’ni farklı kılan diğer bir yön ise, hayvanların kutsal sayılması ve tanrıların çeşitli hayvanlarla tasvir edilmesidir. Onlara göre, insan tanrılar ve hayvanlardan ayrı bir varlıktır (Laure, 1993: 33-35).

Birbirine paralel gelişen bu uygarlıkların, sosyal hayatın devamını sağlayan konularda uyguladıkları kurallarda modern etik anlayışından bahsetmek olanaklı gözükmesine de, sonuç olarak dönemlerinin toplumsal değerlerini yansıtan ve buna uygun bir etik anlayışından bahsetmek yerinde olacaktır. Daha doğrusu, bu dönemlerde etik ve ahlâk kavramının eş anlamlı olduğu görülmektedir. Bu dönemlerde ahlâk kavramı akıl yerine, anaç temeline dayanmaktadır. Bu dönemlerde etik ve ahlâk aynı anlama sahiptir. Antik çağlardan sonraki dönemler ise, toplumsal, siyasi ve ekonomik hayattaki uygulanacak ilkelerin belirlenmesinde etkili olan temel gücün din olduğu görülmektedir.

2.1.3. Ortaçağ Etiği

Bu çağda, insanların hayatları üzerinde en etkili değer olarak din olgusu dikkati çekmektedir. Tarihsel süreç içinde bakıldığı zaman devlet yönetimlerinden, büyük savaş ve fetihlere kadar yaşanan gelişmelerin ön planında olan nedenin din ağırlıklı olduğu görülmektedir. Bu dinlerin en önemlileri İslamiyet ve Hristiyanlık olarak dikkati çekmektedir. Bu iki tek tanrılı din ve Tanrı’nın emirlerine dayanan ahlâk anlayışları, ortaçağdaki etik konusunun temelini oluşturmaktadır. Birbirinden

farklı olarak gelişim gösterdikleri düşünülmesine rağmen, tarihsel süreç içinde birbirlerini izledikleri görülmektedir.

2.1.3.1. Hristiyan Etiği (Hristiyan Ahlâkı)

Hristiyan inancının doğduğu ve yayılmaya başladığı dönemde, Roma İmparatorluğu dönemin süper gücü olarak varlığını korumaktaydı. Bu duruma uygun olarak, başlangıçta İsa'nın öğretisi Hristiyan cemaati içinde ağızdan ağza yayılan bir yol izledi. Sonrasında ise, her birinin kendine ait teolojik tutumu olan dört İncil ortaya çıktı. Hristiyanlık doğuşundan dört asır sonra, Roma İmparatorluğunun düşüşü ile birlikte Avrupa Medeniyeti'nin bir kurumu haline gelmiştir. Günümüzde Hristiyanlık yeni doktrin ve etik sorunları kapsayan Küresel nitelikte bir yayılım göstermiştir. Yaşanan bu değişiklikler içinde, Hristiyanlık, her biri kendi etik ve doktrin sistemi olan beş geleneğe ayrılmıştır. Bu gelenekler; Doğu Avrupa ve Rusya'da Ortodoksluk, en kalabalık sayıya sahip Roma Katolikliği, Lutheryanlık, Kalvanist veya Reformcu Akım ve Anglican akımlarıdır (Preston, 2000: 92-93).

Hristiyanlığın kendi içinde yaşadığı bu farklılaşmanın yanında, İsa'nın öğretisinden türeyen Matthew (Matta), Mark (Markos), Luke ve John (Yuhanna) yansımaları vardır. İsa'nın öğretisinin temelinde Tanrı'nın krallığı vardır ve İsa kendi hayatı ve öğretisinde bunu örneklemiştir. Özellikle, Tanrı kuralları günahkârları cezalandırmak kadar, bu günahların sonuçlarıyla da bağlantılıdır. Tanrının krallığının vatandaşlarına yön verecek olanın ne olduğu sorusuna verilen cevap ise "altın kural" olarak ifade edilir. Bu kural, "her zaman başkalarına sana davranılmasını istediğin gibi davran"dır (Preston, 2000: 94-95).

Ortaçağ Avrupası'nda hâkim olan Hristiyan etiği'nin özü, insan varlığının eylem tarzı, ödevleri, nihai amacı ve ahlâki kurallar, doğal bir varlık olarak kendisi ya da doğal bir düzen yerine, insanın Tanrı'yla olan ilişkisinden ve tanrı tarafından yaratılmış olmasından türetildiği görülmektedir (Cevizci, 2008: 73). Dolayısıyla

etik konusundaki düşünceleriyle öne çıkan dönemin üç düşünürünün görüşlerine yer vermek ve bu görüşler arasındaki benzerlik ve farklılıkların belirtilmesi gerekmektedir.

Aziz Augustinus'un görüşüne göre, insan yaşamının doğal amacı mutluluktur ve insan varlığı yaşamı boyunca mutluluğu arayacak şekilde kurulmuştur. İnsanın kendisinin Tanrı ile olan ilişkisinde mutluluğu araması, kendisinin eksikli ve kusurlu varlığını Tanrı'nın sonsuzluğu ile tamamlama arzusu olarak görülmektedir. Bu konudaki görüşlerinden oluşan "Aşk Teori" kavramında, insan aşkının belli nesnelere yola çıkar. Bu nesnelere, madde ve fiziki nesnelere, başka insanlar ve kendisidir. Bu varlıklardan her biri, aşkı sırasında insanın belli bir bölümünü karşılar ve insana belli bir mutluluk verir. Bunlar Tanrı tarafından yaratılmış oldukları için iyi olmak durumundadır. Ona göre ahlâki sorun, bu nesnelere hiçbirinin yerine geçemez ve kendisinden beklenenden fazlasını veremez oluşu sebebiyle, bu nesnelere duyulan aşkın gerçek mutluluk amacı haline gelmesidir (Cevizci, 2001: 64-68). Aziz Augustinus bu görüşleriyle insanın kendisinin dahi Tanrı'nın sonsuzluğuyla kıyaslanamayacağını savunmuştur. Dolayısıyla insan sadece Tanrı'nın emirlerine uygun yaşamalıdır. Bu görüşün dönemin yönetimleri tarafından kullanıldığı ve hâkimiyetlerinin kaynaklarından biri olduğu görülmektedir.

İkinci olarak ise, Aquinas'lı Thomas'ın etik anlayışı gelmektedir. Ona göre, insanın gerçek amacı haz ve iktidar olamaz. Çünkü bunlar insanın bütününe değil, insanın bir yönüne, bedenine ya da iradi boyutuna katkıda bulunur. En yüksek amaç olarak kusursuz mutluluk yaratılmış bir şeyde veya bu dünyada bulunamaz. Bununla birlikte, onun amacı akıl ve vahiy arasında bir uyum yaratmaktır. Ona göre, kurtuluş için Tanrı'nın emirlerine uymak zorunluluktan fakat bu durum aklın dışlanması gerektirmiyordu. Ona göre hakikat, akıl yoluyla doğruluğu kanıtlanabilen ve akıl ile doğruluğu ya da yanlışlığı kanıtlanamayacak olan inançlardan oluşuyordu. Tanrı'nın varlığı felsefe yoluyla kanıtlanabilse de, Baba-Oğul-Ruhülkuds üçlemesi akıl yoluyla doğrulanamaz ya da yanlışlanamazdı. Ona göre, bu tür inançlar akla aykırı değildir

ve akli vahye uygulamaktan korkmamak gereklidir. Ona göre, insan ruhu hiyerarşik yapı içinde üç parçadan oluşur. Bunlar, bitkisel, hayvani ve insan ruhudur. Bitki ve hayvanlarla paylaştığı bitkisel ruh ile üreme ve beslenme güçlerini sağlar. İkinci parça olan hayvani ruh, duyum ve hareket gücünden sorumludur. Son olarak, insan ruhu ile ondaki rasyonel bilgi kapasitesinden sorumlu olan akıl yardımıyla, her iki dünyanın vatandaşı olup, Tanrı'ya yakınlaşır. Bu yolla erdemi, insanın doğru ve özüne uygun yaşamasını mümkün kılan iyi nitelikler ve entellektüel alışkanlıkları olarak tanımlar. Bunun sonucunda, tıpkı Aristoteles gibi erdemi entellektüel ve ahlâki olarak böler. Entellektüel erdemler, insan aklının varlığını, ilkelerini ya da gerçek kaynağını bilmesiyle, ilkelerden doğru sonuçları çıkarmasıyla, doğru hükümler vermesiyle ilgili olan erdemlerdir. Ahlâki erdemler ise, entellektüel erdemlerin düzene soktuğu insan aklının, pratik aklın ruhun hayvani düzeyinin üzerinde egemen olması sonucu olan eylemlerdir. Son olarak ise teolojik erdemler gelmektedir. Önceki iki erdem türü dünyada mutluluğu getirse bile yeterli olamaz. Bunun için ebedi saadet etiğini geliştirmiş ve Tanrı'ya ulaşmak için gereken erdemleri İman, Umut ve Aşk olarak sıralanmıştır. Thomas, akıl yoluyla elde edilen bilgilerin yanına inancıda eklemiş ve uzlaştırmıştır. Yani bilmek için inanmak gereklidir. İman, inanılması gerekene çıkan yolu hazırlar. Umut, insanı erişilebilir olan esas amaca yöneltir. Aşk ise, onu amacıyla tinsel bir birlik içine sokup ebedi saadete ulaştırır. Onun bu öğretisinin temelinde, akıl ve vahiy arasında bir denge ve uzlaştırıcı bir tutum bulunmaktadır. Aklın kavrayış yeteneğini aşan sınırlar (dogmalar), gerçek bilginin benzetmeleridir. Bu sebeple, akıl ve vahiy birbirinin tamamlayıcısı ve destekleyicisidir. (Ağaoğulları ve Köker,1991: 209-214; Cevizci, 2001: 282-288).

Üçüncü olarak gelen Petrus Abelardus ise, farklı bir yol izleyerek insan tutumlarındaki niyete önem vermiştir. Ona göre, niyet en kötü eylemleri bile bağışlatırken, gerçekten en masum, en kolay eylemleri bile ahlâki bir kötülük, hatta bir günah haline getirebilir. Bunu Tanrı içinde uygulayarak, Tanrı'nın İbrahim'e oğlu İsmail'i kendisine kurban etmesini emretmesi, O İbrahim'in bir örnek olacak itaatini sınama niyetiyle hareket ettiği için, kötü ve tutarsız bir hareket tarzı olarak

görülemeyen saymıştır. Ona göre, ahlâklılık her ne kadar bütünüyle niyete bağlı olsa da, günah güçsüz bellek, kırgınlık, bilgisizlik, hırs veya akli düşüncede zaaf benzeri zihinsel eksiklik ve lükse düşkünlük gösterme, maddeye bağlanma benzeri bedensel bir eğilime eşitlenemez. Bu türden kusur ve bozukluk, eğilim ve benzeri yetersizlikler, sadece ahlâklılık mücadelesine yol açan malzemeyi veya koşulları oluşturmaktadır. İnsanların günah işleyip işlememeleri kötülük ya da olumsuzluklara, dünyevi istek ve arzulara karşı verilecek mücadelenin sonucuyla ilgili bir konu olmak durumundadır (Cevizci, 2001: 246-249).

Hristiyan etiğine yöneltilen eleştirilere göre, Hristiyan etiği hoş görüsüz ve musanahasızdır. Hristiyan etiği, ahlâki değildir çünkü iyi tutumları cennetle, kötülerini cehennemle ödüllendiren ve cezalandıran bir sistemi vardır. Doğrunun ne olduğundan çok bu doğrudur anlayışıyla alakalıdır ve başka bir sonuç kabul etmez. Kendi kendini gerçekleştirmeye rehberlik etmek yerine Hristiyan etiği baskıcıdır. Sınırlayıcı ve savunmacı davranışın durağan sosyal konformizm yarattığı bir yapıdadır. Son olarak hristiyan etiği insanları gelişmemiş bir seviyede tutar çünkü insanların ahlâki tepkilerine yön gösterirken, içinde buldukları şartları önemsemez (Preston, 2000: 103-104). Bu eleştiriler aynı zamanda yeni bir düşünce tarzının da gelişmesine öncülük etmiştir. Dönemin hâkim düşüncesi olan Skolastik düşünce tarzının yıkılmasının altında yatan sebeplerde bu eleştirilerdir. Skolastik düşüncenin amacı, imanla akı, dinle felsefeyi uzlaştırmaktır. Böylece, kilisenin ileri sürdüğü dogmalar (dini ilkeler), felsefe ve bilgi açısından yorumlanarak dinsel-bilimsel bir sistem haline getirilmeye çalışılmıştır (Hilav, 2009: 110). Bu düşünce sistemi, hâkim olduğu dönem boyunca, bilim ve düşüncenin gelişmesi önünde bir engel olmuştur. Bununla birlikte, bu düşüncenin yıkılmasıyla gelişen modern düşünce o derecede yenilikçi ve ilerleyici olmuştur.

2.1.3.2. İslam Etiği (İslam Ahlâkı)

İslam, dünyadaki ana dinlerin en genci olup, Yahudilik ve Hristiyanlık gibi tek tanrılı dinler ailesindedir. Günümüzden 1400 yıl önce Suudi Arabistan'da doğmuş, büyüüp yayılarak yaklaşık bir milyar taraftara ulaşmıştır. Müslüman olarak adlandırılan İslam taraftarları, Asya ve Afrika kıtasında ve 21.yy'ın son çeyreğinden itibaren önemli sayıda artış göstererek Amerika, Avusturalya ve Avrupa'da yaşamaktadır.

İslam içindeki inanç ve davranışları karakterize eden kural ve varsayımlar iki temel kaynaktan esinlenir. Bunlardan biri kutsal kitap yani Tanrı'nın peygamberi Muhammed'e gönderdiği mesajların yazıldığı Kur'an, diğeri ise, Sünnet olarak adlandırılan ve Tanrı'nın mesajlarına uygun örnek olan, peygamberin davranış ve sözleridir. Hristiyan ve Yahudi dinlerinde olduğu gibi, İslamiyet'te neyin yapılabilir olup, neyin yapılamaz olduğu sorusunu açıklamakta ve ahlâki otoritenin kaynağını tanımlamaktadır. Zaman içinde, Kur'an ve peygamberin hayatı arasındaki ilişki, kabul edilebilen değer ve zorunlulukların özel çerçevesini belirleyen bir davranış modeli oluşturmuştur. İslamiyet içinde etik düşüncenin olgunlaşması ve belirlenmesi süreci, insan düşüncesinin uygulamaları ile ilgili olarak ve düşünce ve vahiy arasında süren etkileşimin, dünden bugüne olan sınır ve kapasitesi göz önüne alındığında mümkün olabilir. Kur'an da, insanlığı çevreleyen en uygun ahlâki kural "Takva" kavramıdır ve metinlerde farklı formlarıyla birlikte bulunmaktadır. Takva, bir yandan, insan davranışlarının altında yatan temel neden olurken, diğeri yandan, insanların Tanrı'ya ve topluma karşı olan sorumluluklarının bilincinde olması demek olan etiksel anlayışı ifade eder (Nanji, 2000: 106-108).

İslamiyet'i diğeri tek tanrılı dinlerden ayıran en önemli özelliği din ve ahlâk felsefesinin ön planda olmasıdır. Diğeri bir tanımla, İslamiyet Tanrı ve kul arasındaki bağlantının özelliğine vurgu yapar. Bu anlayış özellikle iki farklı bakış açısı getirmiştir. İnsanın davranış ve eylemlerinde özgür olup olmadığına yönelik sorulara,

insanların özgür olduklarını söyleyenlere “kaderiye”, olmadıklarını ve insanın Tanrı istenciyle bağılı olduklarını söyleyenlere ise “cebriye” denmektedir (Hilav, 2009: 91). Bu görüşlerin hangisinin daha geçerli olduğu bir yana bırakılırsa, İslam Ahlâkının esas hareket noktasını “Kelam” kavramı oluşturmaktadır. İslam felsefesinin doğuşunda, ayrıca İslam dininin Şam ve Bağdat’ta, Putperestlik ve Hristiyanlık’la yüz yüze gelişi ve bu durumun yol açtığı gerginlik ve İslam yaşam görüşünün birliğini koruma zorunluluğu etkili olmuştur (Cevizci, 2001: 97). Kelam, İslam dininin, akla dayanan temellere oturtulma çabasıdır, yani İslam tanrıbilimidir (ilahiyat). Kelamcılar İslam dininin akıl yoluyla savunmaya çalışan düşünürlerdir. Ku’an’ın metininden tutarlı bir düşünce bütünü çıkarmak; bu kutsal kitapta, birbiriyle çeliştiği iddia edilen yargıları yorumlayarak uzlaştırmak ve tutarlı bir sistem durumuna getirmek, kelamcılarının amacıdır (Hilav, 2009: 91).

İslamiyet’in insan aklına verdiği önem, zaman içinde farklı algılamalarla, farklı türlü anlayışlar getirmiştir. İslam düşünürleri içinde akli en üst değer olarak görenlerin başında ve belki en farklı göreni Fahreddin Er Razi’dir. Er Razi ahlâk görüşünü Sokrates’in etiğine ve Platon’un psikolojisine dayandırır. Platon gibi, insanın ruh ve bedenden meydana geldiğini vurgulayarak, beden sadece ruhun amaçlarını gerçekleştirebilmesi için bir araç olduğunu söyler. Erdem, işte bu sürecin bir parçası olarak, ruhun akli parçasının akıldışı parçayı denetim altında tutmasından, onu denetimi altına almasından meydana gelir. İnsandaki tanrısal öz olan akıl, insana ruhunu maddeye olan bağımlılığından, maddeye olan tutkunluğunun yol açtığı uyuşukluk halinden kurtulması için, Yaratıcı tarafından verilmiş olan ilahi varlık ya da güçtür. Onun etik anlayışındaki iki temel erdem Bilgelik ve Akıl’dır. Aksi durumda her türlü kötülük ve erdemsizlik oluşur. Er Razi daha da ileri giderek Peygamberlik kavramını da eleştirir, herkeste eşit olan aklın, ilahi hakikatlerin ve evrenin gizlerinin bilinmesi, iyi ve kötüyle doğru ve yanlışın tanınması için yeterli olduğunu savunur. Bu yüzden İslam’ın akla dayanmasını benimser ve diğer tüm dinleri eleştirir (Cevizci, 2001: 116-119).

Bir diğerk İslam Düşünürü olan Fârâbi'ye göre ise, erdemli olabilmek için, insanın iyi düzenlenmiş ve doğru yönlendirilen erdemli toplumlarda yaşama zorunluluğı bulunmaktadır. Fârâbi, iyi bir yönetimin hedefleri ile dini erdemler arasındaki uyumu inceler. Felsefe aracılığı ile ahlâki erdemlerin ve dini davranışların gerekleri arasında ulaşılabilir olan, insanın mutluluğunun nasıl sağlanacağıdır. Fârâbi dinin temellerini şehrin temelleriyle kıyaslar. Eğer doğru dini toplum kurulacaksa, göreve seçilecek olan vatandaşlar belli özelliklere sahip olmalı ve benzer şekilde dinin temeli olan kurallarca desteklenmelidir. Erdemli şehir kuramında (El Medinetül Faizila) öne sürdüğü görüşlerine göre, insan ideal devleti ya da erdemli toplumu ancak gerçeğin bilgisiyle kurabilir. Bunu ise sadece filozoflar gerçekleştirebilir (Cevizci, 2001: 138-37; Nanji, 2000: 114).

Ibn Sîna ise, elde edilebilecek ahlâki erdemleri en iyi yansıtanın, Peygamber olduğunu ve onda tüm erdemli davranış ve düşüncelerin somutlaştığını söyler. Peygamber, mükemmel ruha sahip olmak için, gereken kişisel gelişimi sağlayan ahlâki ilkelere sahiptir. Dolayısıyla bu onu doğru kanunlarla başka insanlar için kural koymaya ve adaleti kurmaya yetkili kılar. Buradan anlaşılacağı gibi, Peygamber, erdem kurallarının ve filozofluğun üstünde bir zihinsel gelişime ve uygulanabilir ahlâka sahiptir. İbn Sîna'ya göre insanların iyiliğinin temeli adaleti kurmaktır. Din ve felsefenin birlikteliğı, bu dünyada ve sonrasındaki uyumlu yaşamı kapsar (Nanji, 2000: 114).

İbn Rüşd ise, felsefeyi savunarak, Kur'an'ın düşünmeyi ve anlamayı kullanarak felsefe hakkında çalışarak İslam'a yaklaşılabileceğini vurgular. İslam ve Felsefe farklı yollardan ortak bir amaç için hareket eder (Nanji, 2003: 114). Bu görüşlerinin temelinde yatan düşüncesi ise, insan kendi içinde özgür, kendisinin dışındaki gelişmeler bakımından özgür olmadığıdır çünkü doğal ve tanrısal yasaların denetimi altındadır (Cevizci, 2001: 194)

İslam düşünce tarihi içinde oluşan ve her biri farklı katkılar sağlayan bu düşünürlerin sayesinde gelişen İslam etiği anlayışı zaman içinde kaybolmuş ve İslam dini durağan bir yapıya doğru kaymıştır. Hristiyan dininde de görülen bu durumun temelinde, devlet yönetiminin dine dayandırılması etkili olmuş, çoğu zaman ise dini kurallar keyfi yorumlar içinde, kişisel çıkarlar için kullanılmıştır. Diğer bir önemli nokta, bu dönemdeki teknolojinin sahip olduğu kapasite sonucunda, ancak belli bir kesimin yeterli eğitimi alabilmesidir. Ortaçağ içinde oluşan bu durum, kendisine karşı gelişen ve akli tekrar ön plana çıkaran tepki hareketleriyle değişmeye başlamıştır.

2.1.4. Modern Ahlâk Felsefesi

Modern ahlâk anlayışının gelişmesinin temelinde Skolastik düşünce ve buna karşı olarak gelişen Aydınlanma hareketleri yatmaktadır. Ortaçağda hâkim olan Skolastik düşünce, toplumlar arası etkileşim ve İslam içinde gelişen Antik Yunan düşüncelerinin ve eserlerinin batıya geri dönüşü ile yıkılmıştır. Skolastik düşüncenin gelişmesi ile birlikte ortaya çıkan ve onun yıkılışını dile getiren sorun, felsefe tarihinde “tümeller sorunu” diye tanınır. Buradaki tümeller kavramı varlıkların özleridir. Platon, bu tümellerin, varlıklardan önce onların dışında var olduğunu, bir başına nesnel bir varlığa, ölümsüz bir gerçekliğe sahip olduğunu öne sürüyordu. Hristiyanlık içinde bu görüşü savunanlara “gerçekçiler” denir. Bu görüşe karşıt olarak “akılcılık” ise, tümellerin var olanların dışında var olmadıkları gibi, bir “gerçeklik” de sahip olmadıklarını yani nesnel değil öznel olduklarını savunur (Hilav, 2009: 111-112). Bu iki düşünce tarzı arasındaki çatışma, kilisenin ve dolayısıyla Skolastik düşüncenin yıkılmasına yol açan Rönesans ve Reform hareketlerinin kaynağını oluşturmaktadır.

Reform hareketi, Martin Luther’in 1517’de günah affına ve bu yolla para sağlanmasına karşı olan görüşlerini destekleyen “95 tezini”, Wittenberg’teki kilisenin kapısına asmasıyla başlamıştır. Roma Kilisesine karşı başlayan bu direniş, kısa

zamanda Avrupa toplumları arasında yayılmıştır. Benzer bir biçimde, Fransa’da Jean Calvin ile başlayan “Kalvencilik” hareketi, Luther’in başlattığı ve sonradan Hristiyanlığın üçüncü büyük mezhebi olan “Protestanlık” inancının somutlaşmasını sağlamıştır. Bu karşı hareket ile Katolik kilisesinin Avrupa siyasi, toplumsal ve ekonomik hayatı üzerindeki etkisi yok olmuştur (Şenel, 2004: 290-296).

İtalya’da başlayan Rönesans hareketinin özünde ise, Skolastik düşüncenin yıkılmasıyla birlikte, bilgi sorununu yeniden ele alınması; doğanın, bütün kabullenilmiş bilgilerin ve açıklamaların ötesinde gözlem ve deneyle yeniden incelenmesi; doğru düşünmenin ve sağlam bilgilerin elde edilmesini sağlayan yöntem üzerinde çalışma; bilginin, insanoğlunu doğaya egemen kılan en güçlü araç olduğunun anlaşılması yatar. Böylece bu dönemde dinsel inanç ve otoritenin yerine, akıl ve deney geçmektedir (Hilav, 2009: 115).

“Tanrı veya doğa tarafından belirlenmiş bir en üst iyi kavramı olmasaydı, irademizin sapmış olduğunu nasıl bilecektik?”, “İlahi olarak verilmiş yasalar olmadan, isteklerimizin bizi yapmaya zorladığı şeyleri yapmayı reddettiğimizde, bize bunu ne söyleyecek?” gibi sorular hakkında gelişen düşüncelerden Modern Ahlâk Felsefesi doğmuştur. Montaigne’nin gösterdiği gibi, iyi bir yaşam için önerilen ilkçağ görüşleri rehberliğini kaybetmiştir. Çünkü birçok insan bu doğrultuda yaşamamaktadır. Kendisinin de Katolik inancında olmasına rağmen, birçok insanın Hristiyan standartlarında yaşamadığını düşünmektedir. Onun savunmasına göre, ülkelerin kendi kurallarının üstünde, sosyal ve siyasi hayatı çevreleyen hiçbir kural yoktur. Tükenmez vahşi savaşlar, siyasi kavgaların barışçıl yollarla çözümlenmesinin gerekliliğini göstermiştir. Bu konuda Hristiyanlık daha fazla yardım edemezdi çünkü Protestanlık Avrupa’yı derinden ayırmış ve tarihsel dini gerekler konusunda bir anlaşma bulunmamaktaydı. Klasik doğa konunun insanları ilahi yazgı toplumunda Tanrı onurunu ifade eden bir rol oynamak için yaratılmış olarak görüyordu. Modern Doğa Kanunu ise, kişisel amaçlara karar vermede yetkili olanın bireysellik olduğu iddiasıyla başlamış ve yine ahlâk, en iyiyi sağlayacak olanın altında yatan şartları kapsamaktadır (Schneewind, 2000: 147-148). Antik ve Ortaçağda doğa yasası veya

uyulması gereken kuralların Tanrısal bir geçekliğe sahip olduğu görülürken, Hugo Grotius ile bu durum değişmiştir. Onun çalışmaları sonucunda doğa yasası kavramı, insana dayandırılmıştır. Klasik doğa hukuku insanları, Tanrı'nın cennetini ifade eden ilahi yazgı toplumunda bir rol oynamak için yaratılmış görüyordu ve ahlâk bunun parçası olarak öğretiliyordu. Modern doğa hukukunda ise, bireylerin kendi amaçlarına karar vermeye yetkili olduğu iddiasıyla başlamış olup, böylece ahlâk izlenebilecek olan iyinin altında yatan şartları kapsamaktaydı.

Thomas Hobbes başyapıtı "Leviathan"da, doğal sosyalliği reddeder ve bireysel çıkara yönelik amaçlara vurgu yapar. Ona göre, nihai amaç diye bir şey yoktur, insanlar huzursuzca onları ölümden koruyacak olan gücü arar. İnsanlar temelde eşit yetenekte olduğundan, insanlar kendi özel amaçları peşinde koşarken, barışı sağlayacak bir hükümdarca yönetilme hakkında anlaşma sağlanamazsa, bu durum herkesin herkesle savaştığı bir durum doğurur. İnsanların sınırsız isteklerinin yarattığı problem ancak herhangi bir yasal kontrolün üstünde olan bir yönetici düzeni kurma ile çözülebilir. Ancak insanların kendi istekleriyle problemin çözümü için hareket etmesi gerekir (Schneewind, 2000: 148-149). Hobbes, görüşlerinde insanların bir hükümdarın egemenliğinde yaşaması gerektiğini söylüyor olmasına rağmen, insanları sınırsız bir biçimde hükümdarın eylemlerine bırakmamaktadır. Hükümdarın egemenliğini de bir şarta bağlamıştır. Onun bu şartına göre, insanların kendi benliğini koruma hakkı en önde gelir ve yurttaşlar krallara karşı olsa bile, kendilerini doğal olarak savunacaklardır (Russell, 2001: 88). Hobbes'un bu görüşüne göre toplumsal bir anlaşma ile kurulacak mutlak bir yönetim, insanların kendilerini korumalarının en iyi yoludur. Diğer bir anlatımla, Hobbes, bireyselci ve kendini düşünen bir insanın, akıl yoluyla, kendisini daha iyi bir yaşama kavuşturacak olan sosyal birlikteliğin yararını savunmuştur. John Locke'un iddiasına göre ise, bazı haklarımız devredilemez niteliktedir ve bu yüzden yöneticilerin yapabileceklerinin ahlâki sınırları vardır (Schneewind, 2000: 149).

Locke'a göre, doğal toplulukta herkes eşittir ve bir kişinin bir diğersinin rızası olmadan, onun üzerinde bir yönetim tesis etmesini haklılaştıracak bir fark yoktur. İnsan aklından vazgeçilmediği sürece, herkes eşit olarak kendisinin efendisi olma durumundan türemiş olan insan haklarına sahiptir. Bu noktadan hareketle Locke, yönetimle otoriteyi uzlaştırmmanın yolunu, yönetilenlerin rızasından doğan bir yönetime bağlar. Doğa durumunda savaş hali yoksa bile, bu durum kolayca çatışmaya dönüşebilir. Bu sebepten dolayı, üyeler toplumun kurallarına uymakla, sadece kendilerinin yetkilendirdiği şeye boyun eğer (Arnhart, 2004: 233-245). Locke bu görüşleriyle modern yönetimin kaynağını insan iradesine dayandırmış, bunun yanında ahlâki birey ve yönetimin ortak çıkarlarına dayandırmıştır. Fakat modern yönetimlerin ve dolayısıyla modern ahlâkın temelini anlamak, çağdaş düşünce sistemini kurmak ve özellikle kamu yönetiminin gelişmesini sağlayacak akıl ilkeleri Descartes'ın tanımlamasında bulanabilir. Onun görüşü özellikle modern etik anlayışının ve kamu etiğinin bireysel temeli açısından önemli ilkeler sunmaktadır. Ona göre, dört aşama ile insan dışarıdan edindiği ön yargılardan kurtularak, gerçek bilgiye ulaşabilir. Bunlar (Arnhart, 2004: 175),

1. Kişi, sadece üzerinde şüphe edilmesi mümkün olmayacak derecedeki, kendilerini açık ve belirgin bir şekilde zihne sunan fikirlerini kabul etmelidir.
2. Zor problemler, kolayca başa çıkılabilecek şekilde küçük parçalara bölünerek çözümlenmelidir.
3. Düşünce, anlaşılması en kolay olan en basit şeylerle başlanmalıdır ve daha sonra, küçük adımlarla en basitten en karmaşığa doğru devam etmelidir.
4. Hiçbir şeyin gözden kaçmaması için zihin dikkatli bir biçimde problemin her parçasını gözden geçirmelidir.

Dolayısıyla ahlâki doğruya ve gerçekliğe insan aklı sayesinde ulaşabilir olduğu görüşü ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte modern ahlâkın temeli konusunda bir diğers ünlü düşünür Voltaire, erdem sorununu insanların psikolojik durumlarına ve bu durumun içinde olduğu sosyalliğe bağlar. İrade özgürlüğünün olmaması durumunda, kişisel sorumluluktan ve dolayısıyla haklı ödül ve cezadan söz

edilemeyeceğini belirten filozof, insanların ancak psikolojik bir özgürlüğe, özgür olduğu bütün durumlarda “kendisellik” olarak tanımlanan özgürlüğe sahip olduğunu savunur. Ona göre, erdem ve kötülüğün tek ölçütü toplumun mutluluğu ve refahı olup, ahlâk konusunda en doğru olan şey, kişinin eylemini sosyal grubun çıkarına, toplumun bütünsel mutluluğuna uygun hale getirmesidir (Cevizci, 2008: 148-149).

Akıl üzerine yapılan bu temellendirmelere paralel olarak gelişmiş bir diğer etik anlayışı, Hume’un görüşlerinde görülmektedir. Hume, doğal hukuk kurallarını reddeder. Ona göre, ahlâk insanları harekete geçiriyorsa, insanın duygularının da temeli budur ve tek başına akıl bunu hiçbir zaman yapamaz. Onaylanan ve onaylanmayan ahlâki duygular, insanı harekete geçiren temel istek ve nefretlerle alakalıdır (Schneewind, 2000: 150-151). Bu noktada Hume’un insan aklının dışında bir değere önem verdiği görülmektedir. Hume, bir nesnenin değerini oluşturduğu gücün söz konusu iki cisim kavramlarından bulunamayacağını ve bu nedenle neden ile sonucu akıl yürütmekle veya düşünmekle değil, yalnızca deneyimden bilebileceğini savunur (Russell, 2001: 227). Buradaki düşünceden hareketle, ahlâki yargıların ve davranışların temelini “Duygudaşlık Etiği” anlayışıyla açıklamaktadır. Ona göre, akıl bilgiye karşıt olabilir. Yani aklın eylem karşısında hiçbir etkisi yoktur, ahlâkın bütünüyle pratik olmasının, salt eylemlerle alakalı olmasından dolayı, ahlâklılık akıldan türetilemez. Hume, araçsal akılcılığa vurgu yapar. Ona göre, neden ve sonuçlara dair bilgi, yani aklın sağladığı olgu bilgisi insanlara belli amaçlara hangi araçlarla ulaşılacağını gösterir. Buna göre, erdemi erdemsizlikten, iyiyi kötüden ayıran insanın onlarla ilgili olan farklı duygu ve hisleridir. Hume, ahlâklılığa dair açıklamasını çıkar gözetmeyen bir çıkar anlayışına, başkaları için duyulan doğal duygudaşlık niteliğine başvurur (Cevizci, 2008: 136-140). Buradaki duygudaşlık kavramı ile ifade edilen, insanların aralarındaki ilişkilerin sonucunda birbirlerinden etkilenecek, benzer davranış ve tutumların yapılması hakkındaki fikir birliğidir.

Modern felsefenin en önde gelen ismi olarak kabul edilen Kant ise ahlâki ödev ve özgürlük kavramlarına dayandırmıştır. Ona göre, insan ahlâki olanı yapmak zorunda olduğunu bildiği zaman, bunu yapacağını bilir. Bu ise ancak özgür olunduğu

zaman doğrudur ve özgür olmanın davranışların insan içinde bir şeye dayanmasıdır. Dolayısıyla, herkesin iyiliğine olanı yapmak yerine, doğru olanın ne olduğunu bilmek gerekmektedir (Schneewind, 2000: 151). Kant, bunu ödev bilincine dayandırarak, ödevde uygun davranma bilincini ahlâkın temeli saymakta, bu yolla insan eylemlerini geleneksel kurallardan ve kendi içindeki duygulardan kurtarmaktadır.

Jeremy Bentham ve John Stuart Mill'in başı çektiği diğer bir görüş ise "yararcılık" olarak adlandırılmaktadır. Bu görüşün modern dönem için katkısı, toplumsal yararın sağlanması için bireyin davranışlarını fayda kavramına dayandırmasıdır. Bir eylemin ahlâken iyi bir eylem olması, onun eylemden etkilenen en yüksek sayıdaki insan için en yüksek mutluluğu getirmesine bağlıdır. Bu görüş iki temel anlayışa dayanmaktadır. Bunlardan ilki, Bentham'ın savunduğu "eylem yararcılığı" olarak anılmaktadır. Eylem yararcılığı, ahlâki eylemin gerçekleştiği durumlarla bireylerin her seferinde farklılık göstermesinden dolayı, herkes için geçerli olabilecek evrensel bir ahlâk yasasının varoluşunu kabul etmez ve dolayısıyla eylem için ahlâki kurallar oluşturmanın gerekliliğine inanmaz. Mill'in görüşlerinden oluşan "kural yararcılığı" ise, insanların ortak deneyimlerinden hareketle ve insan eylemleriyle ahlâklılık üzerine enine boyuna düşünmenin bir sonucu olarak, kendilerine uyulduğu, hayata geçirildikleri zaman, tüm insanlara en yüksek mutluluğu sağlayacak birtakım ahlâk kuralları oluşturmaya çalışmıştır (Cevizci, 2008: 190-194).

Modern ahlâk felsefesi ve günümüz etik anlayışının bu temeller üzerine kurulduğu görülmektedir. Batı düşünce hayatında yaşanan bu gelişmeler sonucunda oluşan ahlâk kavramı, sosyal hayatın içinde kendisine yer bulmuştur. Dolayısıyla toplumsal bir yapı içinde, yönetim anlayışlarını da etkilemiştir. İnsanların bilinçlenmeye başlaması ve teknolojik alandaki gelişmeler, insan aklının ulaşabileceği bilgi olanaklarını arttırarak, eski anlayışlara dayanan yöneten yönetilen ilişkilerini değiştirmiştir.

2.2. Türk Yönetimi Tarihi İçinde Etik Gelişmeler

Ahlâk kavramına ve toplumsal yaşamı düzenleyen kurallara yönelik yaşanan Batı temelli değişim, başlangıcı yine bu toplumlara özgü olan ve yine bu toplumlarda görülen ekonomik, siyasal, sosyal hayatta yaşanan gelişmelerin bir birikimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir diğer ifade ile tarihsel süreç içinde biri birini etkileyen olayların sonucunda oluşmuştur. Bununla birlikte dünyanın diğer toplumlarında buna benzer gelişmelerin yaşanmasının geciktiği ve asırlar sonra bile Batı benzeri düşüncelerin gelişmediği görülmektedir. Bu toplumlardan biri olarak Türk toplumu dikkati çekmektedir. Özellikle günümüzde Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği sürecinde yaşanan uyuşmazlıkların temelinde de, Türk düşünce hayatının, benzerlerinde görülen gelişmeleri gösterememiş olması ve özellikle günlük hayat içinde bu tür düşüncelerin etkilerinin oluşmaması yatmaktadır. Bu yönüyle Türk yönetim tarihi içinde görülen yenileşme ve Batı'ya uyum çabaları gereken etkiyi gösterememiştir. Her ne kadar kurulan yeni devlet, kuruluş ilkelerinden kurumlarına kadar yeni bir siyasal, toplumsal ve ekonomik hayat görüşü benimsemiş olsa da, toplumsal açıdan geçmiş döneme ait birçok değer yargısına sahip bir yapı göstermektedir. Bunun nedenini, yine tarihsel süreç içinde yaşanan gelişmelerde aramak izlenebilecek en doğru yol olarak gözükmektedir.

2.2.1. Osmanlı Dönemi Ahlâk Felsefesi ve Devlet Yönetimi

Türk yönetim tarihinin başlıca özelliği her zaman “Merkeziyetçi” bir yapıya sahip olmasıdır. Türk kültürü içinde devlete olan bağlılık, üzerinde önemle durulan bir özelliktir. Osmanlı devlet yönetimi anlayışının özünde bu ilke geçerlidir. Diğer yandan, Türk devlet geleneğinin en iyi incelenebildiği kaynaklarda Osmanlı dönemine aittir. Bunun sebebi tarihsel olarak, Türk devlet anlayışına en yakın kaynakların bu döneme ait olması ve Türkiye Cumhuriyeti'nde yaşanan modernleşme çabalarının köklerinin bu döneme kadar uzanması yatmaktadır. Bu

dönemde ahlâk ve etik kurallar ve bu kuralların devlet yönetimindeki yerleri, devlet yönetimi içinde dağınık halde bulunmaktadır.

Osmanlı döneminde çağının diğer devletlerinde yaşanan gelişmelerin yaşanmaması veya batının kendini geliştirmesi karşısında, ona karşı durabilecek atılımların yapılamamış olmasının nedenlerinden biri olarak, felsefenin gelişmemiş olması görülmektedir. Türk-Osmanlı toplumunun bağlı bulunduğu İslam düşünce ve kültürü içinde, on dördüncü yüzyıldan sonra felsefe denilebilecek özgür düşünce çabasına rastlanmamaktadır. Bu dönemde eski felsefî düşüncelerin şu veya bu şekilde tekrarıyla yetinilmiş ya da dinsel düşünce ve bağnazlığın ağır basması dolayısıyla felsefeye güvensizlik başlamıştır. Bu durumda kelam ve dinsel düşünce felsefenin yerine geçmiştir (Hilav, 2009: 206). Bununla birlikte, İslam içinde gelişen “Tasavvuf” anlayışı felsefe açısından önemlidir. Tasavvuf, dini dogma ve yasaklamaların biçimselliğine karşı çıkararak, insan yaşamının özüne ulaşmayı amaçlamaktadır. Her ne kadar bu anlayış belli kurallara dayanıyorsa da, insanın doğruya ve iyiye olan yolculuğunu bireysel açıdan ele alır. Bireyin kendi ve çevresi ile sürekli hesaplaşmasını temel aldığı için, hem felsefî hem de İslamiyet içinde olduğundan özgün bir düşünce sistemi olarak kabul edilmektedir (Hilav, 2009: 94-96).

Batı'nın düşünsel hayatını şekillendiren büyük düşünsel değişmelerin tümü, söz konusu olan dönemleri yaşayan insanlar tarafından tespit edilmiştir. Bu hareketlerin hepsinde, dış değişimlere ve bunları açıklamak için var olan düşünsel araçların giderek daha yetersiz kalışına verilen tepkiler olarak başlamıştır (Pagden, 2005: 199). Osmanlı Döneminde ise, Batı toplumlarındakine benzer bir ayrım hiçbir zaman görülmemektedir. Bu toplumda, birey ile toplum arasında net olarak görülen bir kaynaşmışlık bulunmamakla birlikte, birey kendini topluma bağlayan bağları tam olarak terk etmemiştir. Bu toplumun kendine özgü bir yapısı vardır. Bu toplumda, geniş anlamda sınıflar görülmektedir, ama bu sınıflar arasında kesin sınırlar olmadığı gibi, herhangi bir sınıfın başka bir sınıfı devirerek iktidarı ve yönetimi zorla ele geçirmesi görülmemektedir. Diğer bir anlatımla, sınıflar karşısında toplumun birliği

ve bütünlüğünün ağır bastığı görülmektedir (Hilav, 2009: 208). Hâkim olan bu düşünce sonucunda bireyin kendi özgür varlığının bilincine varmaması, devlet yönetimi içinde, bugün kabul edilen anlamıyla, gerçek bir modernleşme gerçekleştirilememiştir.

2.2.1.1. Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetimi

Osmanlı yönetimi, devletin başı olan padişahların egemenliğinde gelişim göstermektedir. Batı'daki "Feodalite" düzenine benzer bir yapı yerine, yönetim merkezin mutlak hâkimiyetinde ve merkezden, yani padişahın görevlendirdiği yerel yöneticilerden oluşmaktadır. Batı'daki mutlak kralların hizmetkârlarını genellikle kırsal küçük soylulardan seçmelerinin tersine, Osmanlılar, aslında gayrimüslim olup müslümanlaştırılmış sadık bendelerden oluşan bir devlet teşkilatı tercih etmiştir. Bu grubun üyelerinin bütün kritik mevkilere atanması yoluyla, Selçuklular'dan alınan Türk aristokrasisi, hem merkez, hem de taşrada yönetici sınıf konumundan çıkarılmıştır. Padişahın, bendelerinden oluşan gruba karşı kullanabileceği nüfuzlu bir toplumsal kesim olarak muhafaza edilmelerine rağmen, artık söz konusu eski aristokratların statülerinin merkez tarafından belirlenmeye başladığı görülmektedir (Heper, 2006: 50). Bu durumla birlikte merkezi yapılanma, çevresindeki tüm devlet faaliyetlerini kendisine bağlamış ve sonuç olarak Padişahın gücünü ve hâkimiyetini arttırmıştır.

Osmanlı Devleti'nde padişahlıktan sonra gelen en önemli kurum Divan-ı Hümayun'dür. Divan-ı Hümayun'da devlet ve ahali bakımından çok önemli birinci ve ikinci derecedeki siyasi, askeri, örfi, dini, adli ve mali işlerle, şikâyet ve davalar görüşülerek karara bağlanırdı. Hangi din, mezhep, millet, cemaat ve mesleğe mensup olursa olsun herkes Divan'a gelebilir ve davasını görebilirdi (Tozlu, 2007: 214). Bunun anlamı Osmanlı yönetiminin devlet işlerinde tarafsızlık ilkesini benimsenmiş olduğudur. Bu durum, döneminin benzerlerinden daha adil bir anlayış sergilediğini göstermektedir. Bu yapı Osmanlı Devleti'nin merkezi teşkilatını oluşturmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda merkezi idarenin kurulması ile birlikte Anadolu'daki bütün tarım arazisi devletin mülkiyetine geçti. Devletin, arazi ve köylüler üzerindeki kontrolünü sınırlandıran feodal benzeri haklar kaldırıldı (Heper, 2006: 51). Bunun yerine topraklar devlet görevlilerine, hizmetlerin karşılığı olarak ve sadece görevleri süresince veriliyordu. Bu yapı aynı zamanda taşra teşkilatlanmasının da temel özelliği idi. Taşra teşkilatı sırasıyla eyalet, sancak, kaza ve köylerden oluşurdu. Devletin taşradaki en yetkili temsilcisi eyaletlerin başındaki beylerbeyi idi ve görevi idari ve askeri işleri yürütmektir. Yargı, yine merkezden atanan kadılar ile yerine getiriliyordu. Beylerbeyi hizmetlerinin karşılığı olarak, kendisine verilen "has" adlı topraklardan kendi adına vergi alırdı. Sancakların başındaki Sancak beyleri de, Beylerbeyi gibi padişah tarafından atanır ve kendisine verilen topraklardan vergi toplayarak, bölgesindeki devlet işlerini yürütürdü. Kaza ve köylerin idaresi ise kadılar ve kadı naiplarında idi (Tozlu, 2007: 214-215). Bunun yanında taşrada devlet adına vergi toplayanlara tımar olarak tahsis edilen toprak sistemi de görülmektedir. Bu sistemde, tımar sahibi, kendisine tahsis edilen bölgede kaldığı sürece gelirini bu araziden çıkarıyordu ve görevi bu arazilerin köylüler tarafından işlenmesini sağlamak ve vergi toplamaktı. Köylüler, kanun karşısında tımar sahibi ile eşit haklara sahipti ve gerektiğinde merkeze şikâyet hakları vardı (Heper, 2006: 52). Bu durum, Osmanlı ordusunda sürekli asker bulunmasını sağlayan tımar sahiplerinin (Yılmaz, 2007: 251) bile, adalet önünde eşit yargılandığının kanıtı olarak karşımıza çıkmaktadır. Anlaşılacağı gibi, köylüler Batı'da olduğu gibi köle olarak algılanmamaktadır. Ayrıca, vergi, askerlik ve kamu harcamaları gibi yerel işlerin ve yükümlülüklerin idaresinde, halk tarafından seçilen "âyanlar", valilere yardımcı olurdu. Âyanlar yöneticiler katında halkın temsilcileriydi (Eryılmaz, 2008: 122). Bu özellikle halkın belli bir oranda yönetime belli ölçüde katıldığının da göstergesidir.

Osmanlı Devlet'inde yargı işlerine ise, padişahın veya görevlendirdiği kişilerin atadığı kadılar tarafından yerine getiriliyordu. Uyuşmazlıkların çözümünde İslam hukuku kurallarına göre karar veriliyordu ve kadıların kararları kesin nitelikteydi. Bununla beraber kararlardan hoşnut olmayanlar davalarının yeniden

görülmesini veya kararın bozulmasını isteyebiliyordu. Yargılama süreci açıktı ve şahitlik asıl ispat yöntemi olarak kabul ediliyordu. Hukuk kuralları Şer'i hukuk denilen İslam Hukukunun yanında, Örf-i hukuk denilen padişahın koyduğu kurallara dayanıyordu (Gedikli, 2007: 226-230). Fakat buna ek olarak, eğer kamu yararı gerektiriyorsa, yöneten, dini kurallarla çelişen önlemler alabiliyordu (Heper, 2006: 54). Yönetenin sahip olduğu bu yetkinin, kısmen laik bir nitelik taşıdığı görülmektedir.

Devlet yönetimindeki bu yapı zaman içinde işlerliliğini yitirmiştir. Bunun sebepleri, başa gelen padişahların yetersizliği ve bunu fırsat bilen devlet görevlerinin istedikleri gibi davranmaları, merkezin güç kaybından yararlanarak kendi bölgelerinde çeşitli imtiyazlar alan beylerin keyfi vergilendirme ve adalet uygulamaları, rüşvet ve yolsuzlukların artması gibi birçok olumsuzluk sıralanabilmektedir. Bunun sonucu olarak Tanzimat Fermanı ve sonrası da “Tanzimat Dönemi” olarak anılmaktadır. Devlet yönetiminde bir takım reform hareketleri ile yönetimin düzenlenmesi amaçlanmıştır. Devlet yönetimindeki bu yenileşme hareketleri, Batı'nın üstünlüğünün de kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Fakat bu gelişmelerin en önemli yanı, modern Türkiye'nin batı medeniyetleri içinde yer alma çabalarının, kendisinden daha önceye dayandığını göstermektedir. Bununla birlikte, Osmanlı'da yapılan yeniliklerin bireysel özgürlükleri geliştirmek yerine, devletin kötü giden durumunu düzeltmek amaçlı olduğu görülmektedir. Temel hedef devlet yönetimindeki bozuklara karşı, hukuk kurallarına dayanan bir idare ile merkezi yeniden güçlü duruma getirmektir. Bu yönde yapılan ilerlemelerin anayasal bir idareye doğru olduğu görülmektedir. 1808 Sened-i ittifakı, 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu, 1856 Islahat Fermanı, 1839-1876 Tanzimat döneminde merkezi ve bölgesel “temsili” meclis ve kurulların kuruluşu, 1876 Anayasası'nın ilanı ve 1877'de ilk Osmanlı Parlamentosu'nun toplanması (Heper, 2006: 54) bu gelişmelerin temelini oluşturmaktadır. Osmanlı'nın yenileşme çabaları önceleri askeri boyutta ele alınmasına rağmen, kısa zamanda askeri düzenlemelerin devlet yönetimini düzeltmeyeceği anlaşılmıştır. Bunun sonucu olarak yapılan reformlar bir zorunluluk eseri olduğu görülmektedir.

2.2.1.2. Tanzimat Dönemi

Konu olan yenileşme çalışmalarının ilki “Sened-i İttifak” veya Sİ metni olarak geçen ve padişah ile âyanlar arasında yapılan sözleşmedir. Bu anlaşmanın şartları ile sağlanan genel yararlar merkezin ve âyanın kazanımları olarak ele alınmaktadır. Merkezin kazanımları, padişahın ve devletin otoritesine herkesin baş eğmesi, sadrazama itaat, mali ve vergisel buyruklara uyma, yeniçeri ocağının padişaha itaati, âyanın kendi toprakları dışına el atmaması olarak özetlenirken; Âyanın kazanımları, sadrazamın keyfi eylemlerinin önlenmesi, suçsuz yerel hanedanlara haksızlık edilmemesi, bunların sürekliliğinin korunması, hanedan haklarının babadan oğula geçmesi olarak özetlenmektedir. Bununla birlikte bu yapı fiili feodal statülere süreklilik ve hukukilik kazandırmıştır (Tanör, 2006: 41-47). Buradaki ahlâki gelişme ve etiksel açıdan ele alınacak en önemli nokta, padişahın egemenlik kaynağının Tanrı esaslı olduğu düşüncesinin yıkılması ve ülke yönetimine padişah otoritesi dışında bir otoritenin katılmasıdır. Aynı zamanda bu belli bir kesimin özgürleşmesi anlamına da gelmekle birlikte, halkın bütününün özgürleşmesi olarak algılanmamalıdır. Tanzimat döneminin başlamasına kadar toplumu oluşturan bireylerin, kişisel özgürlüklerinin olmadığı görülmektedir. Bu dönemde, yöneticiler için “kulluk” sistemi devam etmektedir. Ayrıca kölelik uygulamaları da varlığını sürdürmektedir. Müslüman olmayanlar, “Millet Sistemi” içinde sağladığı bazı korunaklar sayesinde dinsel özgürlüklerinden yararlanıyorlarsa da, yasa önünde eşitlik hakları yoktu ve günlük yaşamda birtakım küçültücü davranışlarla karşılaşıyorlardı. İmparatorluk içinde, yüksek yöneticiler başta olmak üzere kimsenin can ve mal güvenliği sağlanabilmiş değildi. Bu eksiklik, üretici güçler ve sınıfları da etkiliyordu ve köylüler geçinebileceklerinden fazla üretim yapmıyorlardı. Vergiler ağır ve keyfiydi ve esas olarak bunları toplayanları zengin ediyordu. Böylece, üretimin ve buna bağlı olarak sermaye birikimi yoluyla modern sosyal sınıfların gelişiminin önü tıkanarak, Batı'nın gelişmesinde etkili olan burjuva sınıfı oluşturulamıyordu (Tanör, 2006: 76-77). Bu durum içinde ortaya çıkan Gülhane Hattı Humayunü ile Osmanlı'da ki yenileşme hareketleri somut nitelik kazanmıştır.

Tanzimat Fermanı olarak da adı geçen bu belge, vatandaşın temel haklarını belirten bir anayasa metni olarak anlaşılmaktadır. Ferman'a göre, devletin milletle var olduğu ve millet için olduğu, millet olmazsa var olamayacağı belirtiliyordu. Buna göre, açık celsede mahkemede karara bağlanmaksızın hiçbir vatandaşa ceza verilemeyeceği; çalınmış bir mal olduğu mahkeme kararına bağlanmadan hiçbir kimsenin mallarına devlet adına el konulamayacağı; kanunların gösterdiği vergiler dışında vergi alınamayacağı; her vatandaşın ticaret, tarım ve sanayi ile uğraşabileceği; askerliğin kanunun belirttiği şekilde yerine getirileceği; hiçbir devlet memurunun kanuni yetkileri dışına çıkamayacağı belirtilmiş ve padişahın güvencesine bağlanmıştır (Öztuna, 2004: 470-471). Bu dönemde ayrıca eski eyalet sistemi de kaldırılmıştır. 1864 yılında "Vilayet Nizamnamesi" adıyla yürürlüğe giren yasa ile ülke, vilayet, sancak, kaza ve köylere ayrılmış ve yönetimlerine sırası ile Vali, Mutasarrıf ve Kaymakam atanmıştır. Vilayetlerin yönetimi, valinin başkanlığında toplanan ve idari işler ile ilgili konuları ve özel hukuk ile şer'iyeye mahkemeleri dışındaki idari uyuşmazlıkların çözen "Vilayet İdare Meclisi" ile bugünkü il genel meclislerinin kaynağını oluşturan "Vilayet Umumi Meclisi" adlı ikili yapıdan oluşmaktaydı. Vilayet Umumi Meclisi, yöre halkının temsilcilerinden oluşmakta ve halkın istek ve sorunlarını yöneticilere bildiren ve danışmanlık görevini yerine getiren bir organdı. Bu yapı ise, 1871 yılında yapılan bir değişiklikle, taşra yönetimine kazadan sonra "Nahiye" birimi eklendi. Ayrıca çeşitli düzenlemelerle taşra yönetiminde uygulanacak kurallar belirlendi ve İstanbul dışındaki yörelerde belediye kurulmasının temelleri atıldı (Eryılmaz, 2008: 125-127).

Osmanlılarda bireysel özgürlüklerin gelişimi için en önemli adım ise, 1876'da ilk Osmanlı Anayasası'nın ilanıdır. Kanuni Esasi, Batılılaşma ve Tanzimat hareketi ile kendini gösteren hukuka bağlı devlet fikrinin, ilk defa anayasa şeklinde ifade edilmesidir. 1831 Belçika ve 1850 Prusya Anayasaları model olarak alınmıştır (Demirdağ, 2007: 383). Anayasanın bireysel özgürlükler açısından getirdiği yenilikler ise şöyle sıralanmaktadır. Osmanlı devleti uyruğu içinde herkesi din ve mezhebi ne olursa olsun "Osmanlı" sayılır. Bunlar, yasa önünde hak ve ödevler bakımından eşittir. Osmanlılar kişi özgürlüğü ve kişi dokunulmazlığına sahip olup

yasanın gösterdiği yollar dışında cezalandırılmazlar. Konut dokunulmazlığı tanınmıştır. Dinsel özgürlükler tanınıyor ama düşünce özgürlüğüne yer verilmemiştir. Fakat Kanuni esasının bu konulardaki en önemli yanı yargısal güvence ile bu hakları koruma altına almasıdır (Tanör, 2006: 145-147). Ana fikir, her milletin büyük Osmanlı toplumunun eşit bir parçası olarak alınması idi (Demirdağ, 2007: 379). Fakat bu anlayış zaman içinde ayrılıkçı isteklerin artması sonucu yıkılmış ve “Osmanlılık” fikrinin yerine “İslamcılık” almıştır. Bu düşünce akımı da Tanzimat sonrası Birinci Dünya Savaşı döneminde Araplarla yaşanan sorunlarla anlamını kaybetmiş ve yerine “Türkçülük” akımı gelmiştir.

Yönetmel anlamdaki ilerlemenin bir diğer önemli noktası da Osmanlı Meclisi'nin açılmasıdır. 1877 yılında açılan Osmanlı Parlamentosunun en önemli yanı, farklı milliyet, din ve mezheplerden gelen kişilerden oluşmasıdır. Parlamentoda, Müslüman olmayanlar 1/3'in üstünde bir temsil olanağı bulmuşlardır (Tanör, 2006: 156). Tarihsel ve toplumsal temelini de göz önüne aldığımızda, Osmanlı Parlamentosunun sınıfsal bir nitelikten çok, etnik bir renkliliğe sahip olması, çağdaş parlamentolara göre onun belirgin ve ayırt edici özelliği olmaktadır. Bununla beraber, bu durum önemli bir etnik çatışmaya ve ulusal talepler ileri sürülmesine neden olmamış ve tartışmaların ülkesel sorunlardan çok yerel sorun ve istekleri yansıttığı görülmektedir (Ortaylı, 2007: 48). Bu durum zaman içinde değişse de ve meclis birinci ve ikinci Meşrutiyet dönemlerinde iki defa kapatılmış olsa da, bu dönemler boyunca saltanatın mutlak egemenliğine sınırlandırma getirmiş ve özellikle modern Türkiye'nin kuruluşundan sonra oluşan yapıya zemin hazırlamıştır.

Genel olarak Osmanlı Tarihi içinde yaşanan gelişmeler, dış ve iç tehlike ve zorlamalara karşı yapılmış olup, bu yeniliklerin temelini halkın genelinden gelen bir istek sonucunda olmadığı görülmektedir. Yapılan yenilikler temel olarak Padişah isteğine dayanmaktadır ve bu yönüyle mevcut egemenlik anlayışının da devam ettiğini göstermektedir. Bununla birlikte, bu gelişmeler kamu yönetimi içinde önemli ilerlemeler sağlayarak, ileride kurulacak yeni devletinde temellerine zemin hazırlamıştır. Osmanlı döneminde yapılan reformların diğer bir önemli yanını da,

modernleşme ile ilgili asıl tartışmanın odak noktasını, Batı'dan alınacak teknoloji değil, bu reformların kültürel etkileri olmuştur (Bozdağlıoğlu, 2007: 403).

2.2.2. Cumhuriyet ve Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri

Birinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan gelişmeler ve Kurtuluş Savaşı sonucunda kurulan Türkiye Cumhuriyeti ile yaratılmak istenen yeni devlet düzeninin özü, Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve çağdaşlarına uygun bir hale gelmesini amaçlamaktadır. Bununla beraber uygulamada bunun bu kadar kolay olmadığı ve çoğu zaman içsel ve dışsal etkilerin sonucunda yönetimin gelişmesi ve modernleşmesi duraksamalara ve istenilenden farklı bir doğrultuda ilerlemelere sebep olmuştur. Genel olarak ele alındığında bunun iki temel nedeni olduğu görülmektedir Birinci olarak, geçmişten gelen etik ve ahlâk dışı uygulamalar ve devlet memurlarının eskiden yana olan tutumlarının engellenememiş olmasıdır. İkinci neden olarak, dünyada yaşanan çeşitli alanlardaki krizlerin etkileri gelmektedir. Bununla birlikte Türkiye Cumhuriyeti tarihinde yaşanan düzenlemelerin temelinde Tanzimat Dönemi'nden beri oluşturulmaya çalışılan hukuk devleti anlayışı yatmaktadır. Devlet yönetimi ve toplum hayatının düzenlenmesine öncelikle hukuksal açıdan yaklaşmış ve bu yönde bir yasal çerçeve oluşturmak istenmiştir.

Türkiye'nin bireysel özgürlüklerin gelişmesi açısından dönüm noktası 23 Nisan 1920 tarihinde açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kurulmasıdır. Bu siyasi açıdan millet egemenliğinin resmîyet kazanmış hali olmakla beraber, bireyin kendi başına var olmasının yolunun da açılmasıdır. 29 Ekim 1923 tarihinde ise Cumhuriyet ilan edilerek, devletin yönetim biçimi belirlenmiştir. Bundan sonra yapılan düzenlemeler ile bu yeni sistemin korunması ve geliştirilmesi esas ilke kabul edilmiştir. Bunların en önemlileri, 1928'de devletin dininin İslam olduğuna dair ibarenin kaldırılması, 1937'de de Cumhuriyet'in temel niteliklerinin (Atatürk İlkeleri) Anayasa'ya dâhil edilmesidir (Eraslan, 2007: 198). Tarihsel süreç içinde Saltanat ve Halifeliğin kaldırılmasından sonra, bu gelişmeler millet egemenliğini ve

dolayısıyla bireyin özgürlüğünü hukuki olarak sağlamıştır. Bu gelişmeye paralel olarak, Türkiye'nin yönetimi temel olarak güçler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Hukuk devleti için, erklerin ayrımı ilkesinin uygulanması, yani yasama, yürütme, yargı erklerinin birbirinden ayrılması gerekir. Devlet içindeki güçlerin bir elde toplanması, özellikle yargı gücü ile yürütme görevinin ya da, yasama ile yürütmenin bir elde toplanması, hukuki devletin önemli gereklerinden olan "idarenin yasallığı" ilkesi ile "idarenin yargısal denetimi" ilkesini etkisiz bırakabilir (Gözübüyük ve Can, 2007: 43). Yasama ve Yürütme faaliyetlerinin yargısal denetime bağlı tutulması, uygar demokratik ülkelerde yönetilenler için hak ve özgürlüklerini kullanabilmenin önemli bir güvencesi sayılır (Adal, 2005: 44). Türkiye'de, ilk kez 1876 Anayasası'nda yer alan kuvvetler ayrımı ilkesi, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da yer almıştır. Buna göre, yasama yetkisi TBMM'ne, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'na, yargı yetkisi bağımsız mahkemelere verilmiştir (Gözübüyük ve Can, 2007: 43). Kuvvetler ayrılığı ilkesi bireysel özgürlüklerin sağlanması için gerekli ortamı sağlamaya yönelik olmakla birlikte, Türkiye'de yaşanan gelişmelerde bu ilke zaman zaman göz ardı edilmektedir. Bu kamu yönetimi etiğinin sağlanması önünde bir engel olarak durmaktadır.

Türk kamu yönetimini açısından yaşanan gelişmelerin diğer bir önemli yönünü de merkez ve taşra kuruluşları arasındaki ilişkiler oluşturmaktadır. Genel olarak ele alındığında yönetimde etik ilkelerin önemi de bu ilişkilerde görülmektedir. Bununla beraber zaman içinde yaşanan gelişmelerle birlikte Türk kamu yönetimi bazı temel ilkeler kazanmıştır. Bu ilkeler (Eryılmaz, 2008: 93-95; Özer, 1995: 2; Uluğ, 2004: 2; Akıllıoğlu, 1981: 54-55; Saran, 2007: 177-178);

Birinci olarak, Türk kamu yönetimi, üniter devlet sistemine uygun olarak, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Kamu yönetimini, merkezi yönetim, yerinden yönetimler ve fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları gibi çeşitli birimlere ayrılrsa da, bu ayırım hizmet ve hizmetleri yerine getiren kuruluşlar açısından olmaktadır. Bütün bunlar arasında uyum ve düzen bulunmaktadır.

İkinci olarak, kamu yönetiminin, yargı denetimi “idari yargı” düzenine, uygulanan hukuk dalı yönünden “idare hukukuna” tabidir. “İdari rejim” denen bu sistem, kendine özgü “kamu yönetimi hukuku” denen ayrı bir hukuk dalına, “yönetimsel yargı” denen ayrı bir yargı düzene sahiptir.

Üçüncü olarak, Tanzimat’tan bu yana en önemli özelliği yönetimde merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçilik, iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, “coğrafi merkeziyetçilik”, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar alma ve bunları uygulama konularında çok yetki vermesidir. İkinci olarak “örgütsel merkeziyetçilik”, bir kurumda karar alma ve uygulama yetkisinin en üst otorite ve organlarda toplanmasıdır. Türkiye’de genel yönetimin, yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi oldukça ağırdır. Kamu kuruluşlarında, görev ve sayısal yönden büyüme eğilimi ve büyümenin belli ilkelere dayanmadan gerçekleştirilmesi, kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemekte ve kamu kuruluşları arasında görev karışımına sebep olmakta ve merkezi yapıda aşırı güç birikmesine sebep olmaktadır.

Dördüncü olarak, Türkiye parlamenter demokrasi ile yönetilmektedir. Yürütme organı (hükümet) Parlatentonun(TBMM) içinden çıkmakta ve ona karşı siyasi sorumluluk taşımaktadır. Kamu yönetiminin sorumluluğu ise, hükümete karşıdır.

Beşinci olarak, kamu yönetimi sistemi, örgüt yapısı, yöneticilerin ve memurların davranışı, uygulanan usul ve kurallar bakımından, formel olarak “hukuki rasyonel” bürokrasi modelini yerleştirmeye çalışmakla beraber, uygulamada yer yer “patrimonyal” (geleneksel) bürokrasinin özelliklerini de yansıtan görünümündedir. Cumhuriyet döneminde, devlet memurluğu bir meslek haline getirilmesine rağmen, memur hukuku karmaşık bir duruma gelmiş ve hiyerarşi ve kariyer sistemi bozulmuştur. Yönetici ve diğer işgörenlerin mesleki yetersizlikleri, tutarsız ve çarpıtılmış istihdam politikaları sonucu mevcut kadro dağılımda hem aşırı şişkinlik hem de personel açığı olduğu görülmektedir.

Altıncı olarak, bugünkü kamu yönetimi örgütü, genel çizgileri ile Osmanlı dönemindeki yapının bir devamıdır. Cumhuriyet döneminde bu kuruluşlar yapı ve hizmet alanı olarak büyümüşlerdir. Bakanlıkların ve bunlara bağlı örgütlerin ve yerinden yönetim kuruluşlarının sayısında ve görev alanlarında artma ve genişleme dikkati çekmekle beraber, kamu kuruluşlarının geliştirilmesinde, yönetim ilkelerine uyulmaması, parti çıkarlarına öncelik verilmesi, yönetimi yozlaştırmakta, yönetimde bir karmaşa yaratmaktadır.

Yedinci olarak, kamu yönetimi, yapı ve işleyiş bakımından “gizlilik” ve “resmi sır” esasına göre örgütlenmiştir. Yönetim hukukundaki bireyin kendini yönetsel işlemler karşısında koruması konusunda boşluklar bulunmaktadır Bilgi alma hakkı yönetsel uygulamaya ve bu konudaki geleneğe bırakılmış bir konu olmaktadır. Bu durum 2003 yılında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile değişmiştir.

Sekizinci olarak, kamu yönetiminin kamu personel rejimi, yasal olarak, kariyer, liyakat ve siyasi tarafsızlık ilkelerine dayanmaktadır. Kariyer ilkesine göre, devlet memurunun önceden belirlenen bilgi ve nitelik şartlarına uygun olarak en üst dereceye kadar çıkmasına olanak tanımaktadır. Liyakat ise, memurluk sürecinde gereken niteliklerin taşınması gerekliliğini ve bu ilkenin eşit uygulanmasını sağlamaktadır. Ayrıca memurlar görevlerinin gerektirdiği nitelik ve mesleklere göre sınıflandırılmaktadır. Bu sebeplerle, kamu yönetiminde çeşitli birimlerdeki yönetenler ve çalışanlar, sosyal köken olarak orta tabakaya dayanmaktadır. Türkiye’de memurluk, seçkin bir özellik göstermemekte ve herkesin memur olma hakkı bulunmaktadır.

Bu özellikleriyle birlikte, Türkiye yönetim açısından birçok sıkıntıların yaşandığı bir yapıya da sahiptir. Bunun en büyük nedeni hukuk kurallarıyla çizilen çerçevelerin yeterli olacağına olan anlayış sonucunda, bireysel ve toplumsal etkilerin göz ardı edilmesidir. Daha farklı bir anlatımla, yazılı kuralların yeterli olacağı düşünülmüş ve bu noktada bir hata yapılmıştır. Bunun sonucunda kamu yönetimi, hem yasadışı uygulamalar hem de yasaların keyfi kullanımı sonucunda oluşan

olumsuzluklarla, etkinliğini ve verimliliğini her geçen gün daha da kaybetmektedir. Bu durumun sonucu olarak, yaşanan olumsuzlar he geçen gün daha da çeşitlenmektedir. Bu durumun ulusal kalkınmaya ve Türkiye'nin uluslar arası ilişkilerdeki konumuna olumsuz etkileri bulunmaktadır. Özellikle AB yeliği sürecinde bu durum ön plana çıkmakta ve AB yelik şartları bu konuya yönelik düzenlemelerin gerekliliğini göstermektedir. Bu konudaki gelişmeler dördüncü bölümde ele alınacaktır.

3. TÜRKİYE’DE ETİK ANLAYIŞIN ARTAN ÖNEMİ ve ETİK DIŞI FAALİYET İLİŞKİSİ

Türk yönetim tarihi köklü bir geçmişe sahip olsa da, yeni kurulan devlet daha çok genç bir cumhuriyettir. Dolayısıyla yönetim sisteminin modern bir yapı kazanması süreci daha çok yeni bir durumdur. Ayrıca kamu yönetimini tam olarak geliştirmek için, diğer birçok alan içine alan bir geliştirme gerekmektedir. Bunu sağlanamaması beraberinde birçok farklı olumsuz uygulamaları ve bu uygulamaların sebeplerini yaratmaktadır. Bu olumsuzlar oldukça geniş bir alanda görülmektedir.

3.1. Türkiye’de Kamu Yönetiminde Etik Anlayışın Önemi

Türk kamu yönetimi içinde etik standartların oluşturulması ve uygulanması ihtiyacı günden güne artan öneme sahiptir. Eğer ortak meseleler, yani tek birey veya alt gruptan ziyade gruptaki herkesin güvenliğini ve refahını ilgilendiren meseleler varsa, belli koşullar altında, belli bazı bireyleri veya grupları bu meseleler ile ilgilenmeleri ve onlara çare bulmaları için görevlendirmek gerekmektedir. “Kamu Görevlileri” olarak adlandırılan, görevleri yerine getirmek üzere tayin edilen kişilere “Kamu Çalışanı” denmektedir (Geuss, 2007: 55-56). Diğer bir tanımla, kamu görevlerini yerine getirmek için görevlendirilen kişiler, işlem ve uygulamalarını günlük hayatın devamlılığının sağlanmasına yönelik olarak yerine getirmektedirler. Kamu kurumları tarafından üretilen mal ve hizmetlerden birçok insan yararlanmaktadır ve bu nedenle günlük hayatın önemli bir kısmını kamu yönetimi oluşturmaktadır. Bunun yanında, sosyo-ekonomik gelişmelerle birlikte toplumun devlet faaliyetlerinden beklentileri artış göstermiştir (Balcı, 2003: 329). Bunun sonucunda devletin görevlerinin giderek daha arttığı ve çeşitlendiği görülmekte ve buna bağlı olarak, devletten beklenen talepler ve yerine getirilmesi gereken işler karmaşıklaşmaktadır. Devlet örgütünün kendi içindeki çözüm bekleyen sorunlarla birlikte ele alındığı zaman, kamudan beklenen hizmetlerin yerine getirilmesinde karşılaşılan zorlukların oluşmasında birbiriyle bağlantılı sebeplerin etkili olduğu

görülmektedir. Bu sebepler aynı zamanda kamu yönetimi içinde etik oluşumunu olumsuz etkilemektedir. Kamu yönetiminde etik oluşumu, kamu yönetiminin kendi içinden gelen ve dış çevresinden gelen etkilerle şekillenmektedir.

3.1.1. Kamu Yönetimi Etiği Oluşumunda Dışsal Etkenler

Kamu yönetimini etkileyen dışsal etkenler, doğal etkenler, toplumsal etkenler ve hukuksal etkenler olarak sınıflanmaktadır.

3.1.1.1. Doğal Etkenler

İnsanlar, değeri farklı olan eylemde bulunma olanağına ve her birey için de her belli durumda değeri farklı olan eylemler gerçekleştirme olanağına sahiptir. Önemli olan nokta, doğru ya da değerli eylemde bulunma, eylemin yöneldiği insanlara, insan olma olanaklarını gerçekleştirebilmeleri için gerekli koşulların yerine gelmesini sağlamasıdır (Kuçuradi, 2006: 189). Bu nedenle insanların geneli tarafından doğru olarak kabul edilen, yalan söylememe, dürüst olma, doğru davranma gibi davranışların, kamu yönetiminde temel alınması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

3.1.1.2. Toplumsal Etkenler

Bireyin kendisini oluşturan değer yargıları ve karakter özellikleri, kendi başına ve dünyadan bağımsız gelişim göstermemektedir. Her birey öncelikle ailesinden ve sonrasında ait olduğu toplumdan belli özellikler edinmektedir. Bu durum özellikle kamu yönetimi için büyük önem taşımaktadır. Eğer, bireyin içinde bulunduğu sosyal yapıda ahlâk kuralları yaşatılıyor ve uygulanıyorsa, kamu yönetiminde etik bir anlayış geliştirmek daha kolay olacaktır. Burada resmi ahlâk ve resmi olmayan ahlâk ayırımından söz etmek gerekmektedir. Resmi ahlâk, bir

toplumdaki yasaların oluşumunu etkileyen, mahkemelerin yargılarında etkili olan ve politikacıların konuşmalarına yön veren kurallar olarak, toplumdaki sürekliliği, kurumsallaşmayı ve meşruluğu sağlar. Resmi olmayan ahlâk ise, sürekli değişme gösteren toplumsal ve ekonomik şartlarla bağlantılı olarak oluşan yeni davranış kalıplarına uyum sağlayan kurallardır. Bireyin tüm yaşamında ve her alanında görülen bu iki ahlâk türü birbiriyle sürekli etkileşim içindedir. Bu iki ahlâk türü arasındaki ayrımın keskinleşmesi, ahlâk yozlaşmasına sebep olmaktadır. Bu durum beraberinde toplumsal bunalım ve karışıklıkları da getirmektedir (Kılavuz, 2003: 114). Kamu yönetimi içinde bu ayrım kendini daha belirgin olarak göstermekte ve kamu görevlileri üstünde etkili olmaktadır. Çünkü kamu görevlisi, devlet için vatandaş ile arasında bir bağ olarak bulunmaktadır.

3.1.1.3. Hukuksal Etkenler

Hukukun, insanların devlet ve birbirleriyle olan ilişkilerinin düzenlenmesinde ve toplumsal huzurun sağlanmasında etkili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla hukuk kurallarına olan bağlılık ve bu kuralların toplumsal hayatın gereklerine cevap verebilme kapasitesi, devletin devamlılığının sağlanması ve ulusal amaçlara ulaşmak için hayati bir öneme sahiptir. Bununla beraber hukuk kurallarının etik ilkelerle uyum içinde olması gerekmektedir. Hukuk devleti anlayışı gereğince, devletin tüm faaliyetleri yasalarla belirlenmiştir. Bu doğrultuda kamu bürokrasisinin işlemleri de belli kurallara bağlanmıştır. Bir toplumda düzenin sağlanması için hukukun üstünlüğüne olan inanç sağlanmalıdır. Hukukun üstünlüğü, kanunların herkes için aynı şekilde işlemesine ve yasal sürecin, siyasi süreçten ayrılmasına bağlıdır. Bu sebeple, mahkeme ve yargıçların bağımsız olmasını gerektirmektedir (Macfarlane, 2005: 112). Oysa mevcut yapıda, ekonomik ve siyasi güç merkezlerinin, bu süreç üzerindeki olumsuz etkilerinin varlığı, çeşitli şekillerde görülmektedir.

3.1.2. Kamu Yönetimi Etiği Oluşumunda İçsel Etkenler

Kamu yönetimini etiği, kendi örgüt yapısı ve çalışanlarının özelliklerine bağlı olarak şekillenmektedir. Kamu kurumlarının ve kamu görevlilerinin sahip olduğu niteliklerin veya olumsuz özelliklerin doğrudan kamu yönetimi sistemini etkilediği görülmektedir.

3.1.2.1. Kamu Yönetimi Etiği ve Örgüt Yapısı

Kamu faaliyetleri düzenleyen hukuk kurallarına paralel olarak, kamu örgütlerinin yapıları önemli bir etkidir. Kamu yönetiminde örgütlenme, Weber'in oluşturduğu bürokrasi türüdür. Bu anlayışa göre, yönetimin erişeceği amaç ve hedefler başta olmak üzere, bunları gerçekleştirmeye yönelik yapılacak tüm faaliyetler önceden belirlenmektedir. Daha sonra, bu faaliyetler çeşitli örgütsel birimlere biçimsel görevler adı altında dağıtılmaktadır. Kamu yönetiminde yapılan işlemlere ait evraklar ispat aracı olarak kullanılmakla birlikte, görevler önceden saptanmış ve yazılmış yönetmelik veya tüzüklere uygun olarak yerine getirilmektedir (Eren, 2008: 18-19). Bu özellikler kamu bürokrasinin temelini oluşturmakta ve devlet işlerinin belli bir düzen ve standartlar içinde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, bürokratik yapı örgütün fiziksel ve mekanik unsurları üzerinde temellenen ve insanı dışlayan bir anlayıştır (Genç, 2007: 102). Bürokrasinin insanın sahip olduğu değer ve yargıları göz ardı etmesi, kamu yönetimi için günlük hayatta karşılaşılan sorunlara gereken önemin verilmemesine ve etik dışı faaliyetlerin oluşmasına sebep olmaktadır. Diğer yandan, bu durumun yarattığı olumsuzluk doğrudan vatandaşları etkilemektedir. Vatandaşların yaşadığı bu sorunlarda, devletin bizzat kendisini olumsuz etkilemekte ve birçok sorunla karşılaşmasına sebep olmaktadır.

3.1.2.2. Kamu Yönetimi Etiği ve Kamu Personeli

Kamu örgütleri içinde tutum ve davranışları belirleyen kural ve düzenlemeler kadar, bireysel özelliklerinde önemi büyüktür. Kamu yönetimi personelleri toplumun her kesiminden oluşmaktadır ve pratikte var olan ahlâklı ya da ahlâk dışı denilen tüm davranışları göstermektedirler (Kılavuz, 2003: 118). Bu durum, kişisel değerlerin örgüt kültürüne dâhil olmasına yol açarak etik dışı faaliyetleri kabul edilebilir kılmaktadır. Ayrıca, örgüt içi ilişkiler yoluyla kamu yönetiminin geneline yayılma tehlikesi bulunmaktadır. Bu durum etik ilkelere bireysel açıdan bağlılığı ve bunun öğretilmesinin önemini açığa çıkarmaktadır.

3.2. Türkiye’de Etik Dışı Davranışların Sebepleri

Tüm bu etkenler bir arada değerlendirildiğinde, Türk kamu yönetiminde yaşanan olumsuzların temel kaynakları daha net görülmekte ve bu bozuklukların etkisi uygulamada farklı türlerde ortaya çıkmaktadır.

3.2.1. Hukuk Devleti İlkesinin Anlaşılammaması

Kamu yönetiminin biri “dar”, öteki “geniş” iki anlamı olduğu kabul edilmektedir. Dar anlamda yönetim, kuvvetler ayrılığı ilkesine göre üçe ayrılan bir devlet yönetiminde, sadece yürütme organına bağlı kamu kuruluşları ve bunların faaliyetlerini ifade etmektedir. Geniş anlamda yönetim ise, sadece yürütme organı ile sınırlı olmayıp, yasama ve yargı organlarına bağlı kamu kuruluşlarının ve bu kuruluşların faaliyetlerini ifade etmektedir. (Alpar, 1989: 104). Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkinlik ve verimlilik sağlanmak isteniyorsa, bu durum hukuk devleti kavramını gerektirmektedir. Bir ülkedeki yönetimin belli bir kesimin yararına işlemlerde bulunması tehlikesi her zaman var olduğundan, hukuksal bir yönetimin kurulması gerekmektedir. Demokratik düzenin egemen olduğu ülkelerde, yönetimin

hukuka bağıllığı ilkesi benimsenmektedir. Polis devleti anlayışında, yöneticiler yönetilenlere karşı sorumluluğu yokken, hukuk devleti anlayışı, bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine, yalnız bireylerin değil yönetimin de uymasını ve devlete karşı yönetilenlere hukuk güvenliğinin sağlanmasını gerektiren bir ilkedir (Gözübüyük, 2004: 20-22). Bu durum aynı zamanda hukuki otorite kavramını doğurmaktadır. Hukuki otorite sisteminde, kişileştirme yoktur ve yöneticiler yetenek ve bilgi esasına göre iş başına gelirler (Ökem, 1995: 307). Kamu yönetiminin adil olmasının ve eşitliğinin temelleri bu ilkelere dayanmaktadır. Dolayısıyla, kamu görevlerini yerine getiren devlet memurlarının anayasa ve kanunlara uygun işlemde bulunmaları ve davranmaları gerekmektedir. Türkiye’de Anayasa ve kanunlarla memur tanımını yapmış ve memurların uyması gereken kuralları belirlemiştir.

1961 Anayasası 117. maddesiyle; *“Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar eliyle görülür.”* hükmüyle memur kavramının tanımını yapmıştır. 1982 Anayasası ise 128. maddesinde; *“devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”* şeklinde yapılan değişiklikle, diğer kamu görevlileri tanımı eklenmiştir. Bu tanımlamaya göre, kamu hizmeti gören diğer kamu görevlileri, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerdir. İlk iki sınıf için DMK hükümleri uygulanırken, işçiler için iş mevzuatı hükümleri uygulanmaktadır (Eryılmaz, 2008: 274-275).

Yönetimin hukuka bağıllığı, etik ilke ve kuralların kamu yönetiminde yerleşmesi için oldukça önemlidir. Türkiye’de görülen yasal düzenlemeler, uyulması gereken kuralların yazılı hali olmakla birlikte, uygulamada yapılan yasaların işlerliliği tartışılmaktadır. Özellikle bu durum yargı alanında kendini göstermektedir. Türkiye Anayasası 125. maddesinde, *“idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır...”* ve *“...İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.”* hükümlerine yer vererek, bireylere idarenin işlem ve

eylemleri karşısında hukuksal bir koruma sağlamıştır. Bununla birlikte Anayasa'nın 129. maddesinde “...memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kavuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idarî merciin iznine bağlıdır.” hükmüne yer verilmiştir. Etik ilkelerin yerleşmesi konusunda ele alınacak olursa, bu iki maddenin birbiriyle çelişebileceği gözlemlenmektedir. Vatandaşların, idare karşısında kendisini gerçek anlamda savunabilmesinin sağlanamadığı durumlarda, idarenin eylemleri polis devleti anlayışına kayabilmektedir. Bu durumun yaratacağı sonuçlar, hukuk devletinin gelişimini olumsuz etkilemektedir. Kanunlarla idarenin faaliyetlerine, yetki ve görevlerine getirilen sınırlamalar tam bir güvence oluşturmamaktadır. İdari rejimlerde, idareye verilen icrai karar alma ve bunu gerekirse zor kullanarak yerine getirme ayrıcalığı çok önemli ve güçlü bir silahtır. Yeterli güvence yargı denetiminde bulunmaktadır (Demirkol, 2001: 77). Dolayısıyla yargı yolunun açık olması ve bunun sağlanmasının önemli bir konu olduğu görülmektedir. Aksi durumda yargı denetimi olmadığında hukukun üstünlüğü sağlanamaz. Bu durumda Hukuk devleti yerine Kanun devleti oluşur. Kanun Devleti yasa ve düzenlemelere sahiptir ama bu yasalar evrensel hukuk normlarına ve standartlarına uygun değildir (<http://www.canaktan.org/yeni-trendler/devlet-felsefe/geleneksel-yeni.htm>). Bu gibi durumlarda var olan yasaların vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumasını beklemekte anlamsızlaşmaktadır. Burada hukuk sadece iktidar sahiplerini koruyan ve onların çıkarları doğrultusunda işleyen bir sistem olmaktadır. Sonuç olarak toplumsal adalet yerini bireysel çıkarların sağlanmasına ve bunun doğal karşılanmasına bırakacaktır.

Hukuk devletine olan inancın sarsılması yargının ve Türkiye'nin en önemli sorunlarının başında gelmektedir. Kişilere göre farklı hukuk uygulaması olduğunu gösteren bazı örnekler, insanların yargıya olan inancının sarsılmasına neden olmaktadır. Ancak hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesinde sadece yargı değil, devletin tüm kurum ve kuruluşları yükümlüdür. Bazen bu kurumlar, bu ilkeyi göz ardı ederek, bazı kararlar ve işlemler gerçekleştirebilmekte ve oluşacak yanlışlıkların ilgililer tarafından yargıda düzeltilirileceğini düşünmektedirler. Diğer yandan,

Türkiye’de devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmayacağı ve etik dışı faaliyetlerin cezasız kalacağı bilincinin gelişmesi, kamu yönetiminde etik standartların yerleşmesi önünde bir engel oluşturmaktadır (Yüksel, 2005: 89-90). Kamu görevlilerinde bu anlayışın yaygınlaşması, kamu görevlerini tam ve eksiksiz olarak yerine getirme sorumluluğunu azaltmaktadır.

3.2.2. Kamu Yönetiminde Görev Bilinci Eksikliği

Kamu yönetimi içinde siyasi veya yönetsel karar alımında görev alan çalışanların üzerinde önemle durmaları gereken ilke, toplumun ortak çıkarlarını sağlamak olmalıdır. Kişisel ilişkiler ve etkileşimler, kişileri karşısındakine karşı yakınlık veya uzaklık duygusuna ilebilmektedir. Çünkü kamu yönetiminin birinci ve en önemli özelliğinin, kamu yararının sağlanmasına yönelik eylem ve işlemlerde bulunması gerekliliği olduğu görülmektedir. Bunun sağlanması için kamu çalışanlarının görevlerini gerektiği biçimde yerine getirmeleri gerekmektedir. Weber’in bürokratik modeline göre örgütlenen kamu yönetiminde görevler açık ve belirgin olarak, önceden belirlenen kurallara uyularak ve belirlenen görevleri en iyi şekilde yerine getirebilecek olanlar aracılığıyla gerçekleştirilebilir. Bu durum örgüt içinde rasyonellik sağlamaktadır. Onun bu anlayışının temelinde, eylem kavramını bireysel eylemleri sosyal eyleme ulaştırması yatmaktadır. Weber’e göre sosyal eylem bireysel eylemin sonucu olmaktadır. Bireysel eylem bir başka bireyin eylemiyle karşılaştığında, toplum içinde anlam bulur. Bireysel eylem, davranışta bulunan kişinin subjektif anlamlarına dayanır. Sosyal eylem ise, davranışta bulunan kişinin bu anlamlarından başkalarının tavırlarına yönelmesidir. Bu durumda eylemlerin taşıdıkları anlam ve bu anlamın altında yatan önem kazanmaktadır (Genç, 2007:102-103; Karagöz, 2003: 100-108). Buradan insanların bireysel eylemleri ve bu eylemlere karşılıklı yükledikleri anlamlarla birbirlerini etkiledikleri sonucuna varılmaktadır. İşte bu sebeple kamu hizmetinin herkese eşit bir şekilde sunulmasının sağlanması gerekmektedir. Weber’e göre bunu sağlayacak olan, gerekli eğitimi görmüş ve uzmanlaşmış olan kamu görevlileridir. Fakat buna rağmen, kamu görevlilerinin ve bürokrasinin, teknolojik gelişmeler ve toplumların

karmaşıklaşmasıyla daha etkili olacağını vurgulamakta ve bunun bazı sakıncaları olacağını belirttiği ileri sürülmektedir (Vergin, 2007: 25-26). Bunun sebeple, kamu görevlerinin yerine getirilmesinde, bireylerin etkileşiminin olumsuz sonuçlarından kurtulmak için, standartlaşma önem kazanmaktadır ve kamu çalışanlarındaki görev bilinci ve hizmete adanmışlık önemlidir. Bununla birlikte, kamu örgütleri çok yönlü ve karmaşık bir ilişkiler sistemi içinde, işlevlerini sürdürmektedir. Kamu hizmeti yapan örgütler, diğer her çeşit örgüt gibi, insanlar tarafından meydana getirilmekte ve yaşatılmaktadır. Bu durumda, kamu örgütleri, insanı etkileyen ve insanlar için düşünülebilen her türlü değişkenin etkisi içinde bulunmaktadır. Bu nedenle kamu yöneticisinin birinci sorumluluğu, amaçları gerçekleştirmek için, çok bilinmeyenli bir denklem olan insanla birlikte ve bu denklemi en kısa yoldan çözerek onu hedefe yönlendirmek durumunda olmasıdır (Çoker, 2005: 2).

Kamu yönetiminin kavram olarak bazı farklı algılamalara dayandığı görülmektedir. Kamu yönetimi, siyasi organlardan bağımsız idari otonomiye ve buna uyumlu idari usullere ağırlık veren devletin ve hukukun bir aracıdır. İkinci olarak, büyük ölçüde siyasallaşmayı ve halkın katılmasını ve sorumluluğunu amaçlayan bir demokrasi aracıdır. Üçüncü olarak, idari tekniklere ağırlık veren, belirli bir felsefi görüşü olmayan bir idare aracıdır. Dördüncü olarak, kamu yönetimi ortam sağlayıcı, işletmeci, ekonomik yönlendirici ve değişik unsurlar arasında koordinatör görevleri ile donanan bir kalkınma aracıdır (Muhammed, 1990: 218). Bu yönleriyle ele alındığında, kamu görevlilerinin belli bir takım kurallara göre hareket etmesinin yanında, kamu görevlerinin sağladığı faydaların farkında olmaları gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Türkiye’de devlet memurlarının kamu görevlerini yerine getirirken uymaları gereken kurallar Devlet Memurları Kanunu’nda belirtilmiştir. Bu Kanun’da yer alan hükümler ile memurların görevlerini yerini getirirken uymaları gereken ilkeler belirlenmiştir. DMK’nın 4. maddesinde memur; *“mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen aslî ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen...”* kişiler olarak

tanımlanmış ve DMK 48. maddesinde memurluğa alınacaklarda bulunması gereken özellikler ayrıntıları ile belirlenmiştir. Bu ilkeler vatandaşlık, askerlik durumu, yaş, öğrenim durumu, kamu haklarından mahrum olmamak ve devlete karşı suç işlemek şeklinde sıralanmıştır. Bununla birlikte, devlet memurlarının ödev ve yükümlülükleri ise, Anayasa ve devlete bağlılık, tarafsızlık, emirlere uyma, iş başında bulunma, mal bildiriminde bulunma, uyumlu giyinme, görev yerinde oturma, resmi belge araç ve gereçleri geri verme şeklinde sıralanmaktadır (Gözübüyük, 2004: 208-211). Memurlara getirilen yasaklar ise, başka bir görev alma yasağı, grev yasağı, ticaret yapma yasağı, hediye ve menfaat sağlama yasağı, siyasi partilere girme yasağı, gizli bilgileri açıklama yasağı, ayrıldığı kuruma karşı görev alma yasağı, dernek kurma ve derneklere üye olma yasağıdır (Kılavuz, 2003: 246-249).

Kural olarak belirlenen bu ilkeler, genel anlamda memurlar için bir rehber olmakla birlikte, uygulamada benimsenmesi gerekmektedir. Tersi durumda ise, yapılan çakışmalar ve belirlenen kurallar sadece yazılı bir belge olarak kalmaktan öteye geçmemektedir. Dolayısıyla bu ilkelerin memurlar tarafından benimsenmesi ve işlem ve eylemlerinin bu ilkeleri yansıtmaları sağlanmalıdır. Belirlenen kuralların işlerlik kazanması, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken bu ilkelere bağlı kalması, örgütsel anlamda bir etik kültürünün sağlanmasına bağlıdır. Kamu örgütlerinde örgüt kültürünün etik anlayışa dayandırılmasının özel bir anlamı vardır. Örgüt kültürü, o örgütün çevrede tanınmasını, değerlerini, toplumsal standartlarını, çevrede ki diğer örgüt ve bireylerle ilişki biçimlerini ve düzeylerini yansıtan, bu yolla topluma bağlayan en önemli araçlardan biridir (Eren, 2008: 136). Kamu yönetimi içinde etik ilkelere dayalı bir kültür yaratmak için ise, kamu çalışanlarının belli bir takım niteliklere sahip olması gerekmektedir.

Ahlâklı bir kamu yöneticisinin karakter niteliklerinin ana hatlarını belirtenlerden biri olan Stephen K. Bailey, kamu yöneticilerinin karşılaştıkları çeşitli etik ikilemlerin üç özgü zihinsel tutum ve üç benzersiz ahlâki nitelik gerektirdiğini ileri sürmüştür. Üç temel tutum, tüm kamu politikalarının ve tüm bireylerin ahlâki belirsizliğinin tanınmasını, kamu hizmetlerinde ahlâki öncelikleri belirleyen

bağlamsal güçlerin tanınmasını, prosedürlerdeki çelişkilerin tanınmasını içermektedir. Bu bilişsel karakteristiklerin üç temel ahlâki nitelik olan iyimserlik (optimism), cesaret (courage) ve yardımseverlik içeren adalet (fairness tempered with charity) tavrı ile uyumlu olması gerekmektedir. Bunların hepsi birlikte, kamu hizmetindeki bireyler için iyi karakter unsurları olarak düşünülmektedir. Kathryn Denhart ise, erdem kavramını kamu yönetimi içindeki güncel etik eğitime, erdem kavramını katarak, analizinde ahlâki temelin içeriği olarak onur (honor), iyilikseverlik (benevolence) ve adaleti (justice) tespit etmiştir. Ona göre, onur egemen erdemdir ve kamu güveninin dayandığı temel olduğu için, temel karakter niteliğidir. İyilikseverlik, başkalarının refahını yükseltmeyi, karşısındakinin halinden anlamayı, hizmete heves ve güçlü bağlılığı içerir. Üçüncü temel değer olan adalet ise, her bireyin değer ve onuruna bağlılık ve saygı olarak tanımlanmaktadır. Bu bireylerin onurunun, değerlerinin, eşitliğinin başkaları tarafından çiğnenmemesinin yanında, yönetim sürecine katılımın izin verilmesi ve teşvik edilmesinin sağlanması anlamına gelmektedir (Luke ve Hart, 2001: 530).

Ahlâki temellere dayanan görev bilincine sahip olan görevlilerle, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde karşılaşılan yapısal ve bireysel sorunlarında çözümü kolaylaşacağı anlayışı öne çıkmaktadır. Bununla birlikte, vatandaşların işlerinin kolaylaştırılması için etik dışı faaliyetlerde bulunmayı tercih eder hale gelmeleriyle birlikte, Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin bireysel boyutlardan kurumsal bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. (Yüksel, 2005: 90). Bu durum etik bir kültürün yaratılmasını engellemekte ve etik dışı faaliyetlerin giderek normal ve sıradan bir durum olarak anlaşılmasına sebep olmaktadır. Bu anlayışın insan aklında yer etmesi sonucunda, kamu çalışanlarının etik dışı faaliyetlerde kendilerini haklı bulmalarına sebep olabilmektedir. Örneğin, bir kişi kendisi rüşvet veya benzeri kişisel yarar sağlayan şeyleri yapmadığı veya kabul etmediği zaman, bir başka görevlinin kabul edeceğine yönelik bir yargıya sahip olduğunda, kendisini olumsuz davranışlarda bulunmaktan engelleyen değerleri, o kişi için olan önemlerini kaybedecektir.

3.2.3. Bürokratik Yapı ve Geleneksel Anlayış

Türk kamu yönetiminde yaşanan etik sorunların diğer bir nedeni olarak bürokratik yapı ve işleyiş gelmektedir. Bürokrasinin doğal yapısı ve özellikleri, hukuk devleti anlayışının eksikliği ve görev bilincinin anlaşılammış olmasıyla birleşince, etik dışı davranış ve olayların yaygınlaşmasına sebep olmaktadır.

Bürokrasi denilince akla gelen ilk isim Marx Weber'dir. Weber, bürokrasi olgusunu, bir örgüt sorunu olarak ele alarak, toplumsal fonksiyonların rasyonel olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından yürütülmesi konusuna önem vermiştir. Ayrıca, rasyonellik kavramına yasallık kavramını ekleyerek, bürokratik örgütün hukuk kurallarıyla belirlenmiş bir alanda faaliyet göstermesini vurgulamıştır. Hegel ise, devletin temel işlevi toplum üyelerinin ortak çıkarlarını savunmak olduğunu söylemiş ve bürokrasiye oldukça sınırlı bir işlev yükleyerek, farklı bir misyon vermiştir. Karl Marx ise, bürokrasinin toplumdaki egemen sınıfın iktidar ve yaptırım aracı olduğunu ve bu yüzden onun ortadan kalkacağını ya da kalkması gerektiğini savunmuştur (Öztürk, 1993: 48). Türk kamu yönetiminde temelinde Weber'in modeline uygun bir yapı olduğunu göstermektedir.

Kamunun örgütsel mimarisinde yenilik ve etkinlik çok nadir olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Oluşturulan yapılarda temel olarak bürokrasinin sürekli kontrolü, yolsuzluk ihtimallerinin sınırlandırılması ve mevcut hükümet sisteminin gereklerinin yerine getirilmesi hedeflemektedir. Sıkı kurallar ve düzenlemeler, liyakat ilkesinin uygulanmasını, hizmet sunumunda eşitliğin sağlanmasını ve performansta benzerliğin sağlanmasını emretmektedir. Ancak, sıkı kurallara boğulmuş bürokratik hiyerarşi içinde yenilik ve verimlilik geliştirme imkânları sınırlı olmakta ve bu özellikte olan bürokratik yapılanma öncelikle günlük işlerin yerine getirilmesini düşünmektedir. Bürokratik yapı etkinliği, sorumluluğu, esnekliği ve yeniliği arttırmak için tasarlanmamıştır (Öztürk, 2004a: 10-11). Bu yönüyle bürokratik yapı, tarafsızlığını koruyarak ve toplumun tüm kesimlerine eşit hizmet

sunumunu sağlayarak gündelik hayatın devamının sağlanmasında bir araç olarak görülmektedir. Diğer bir yandan, bu yapı değişen olaylara ve şartlara karşı duyarlı olmamaktadır. Böylece geleceğe dönük planlamalar oldukça sınırlı veya büyük ölçüde hatalı olmaktadır.

Temel olarak bu anlayışla hareket etmesi gereken bürokrasi, dünyada yaşanan ekonomik krizlerin ve siyasi tercihlerin etkisiyle değişmiştir. Bunun sonucunda bürokrasi kavramı iki türlü anlaşılmaktadır. Bunlardan birincisi halk arasında çok kullanılan “kırtasiyecilik”, “şekilcilik” ve “savurganlık” ile dolu iyi işlemeyen bir örgüt yapısını belirten olumsuz anlamıdır. İkincisi ise, kamu hizmetlerini yürüten, örgütlenme ve yönetim biçimini belirten yansız anlamıdır (Çulpan, 1980: 31). Bugün ise bürokratik yapı denilince ilk akla gelenin olumsuz yöndeki görüşler olduğu ve bu görüşün toplumun genelinde yaygınlaştığı görülmektedir.

3.2.3.1. Merkeziyetçilik Anlayışının Etkileri

Türk bürokrasisi için öne sürülen olumsuzlukların başında merkeziyetçilik fikrinin uygulamadaki aşırıya kaçan etkileri gelmektedir. Merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılmasıdır ve bunun iki şekilde ortaya çıktığı görülmektedir. Birincisi coğrafi merkeziyetçilik ile merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlerine karar alma ve bunları uygulama konusunda çok az yetki verilmesidir. Örgütsel merkeziyetçilik ise, bir kurumda, en üst otorite ve organlarda toplanan karar alma ve uygulama yetkisidir. (Eryılmaz, 2008: 248). Türkiye gibi üniter devlet yapılarında, yasama, yargı ve siyasi hükümet etme merkezi yönetimde, devletin merkez organlarında toplanmıştır. Merkezi hükümet dışındaki yönetim birimleri, merkezin koyduğu yasalar çerçevesinde kendilerine verilen görev ve yetkileri kullanırlar. Bu sebeple yerel yönetimlerin kendi görevlerini saptama, kendi gelir kaynaklarını belirleme, yeni vergiler koyma ya da var olanları kaldırma, kendi karar ve yürütme organlarının yapısını, sayısını ve

benzeri konuları değiştirme yetkileri bulunmamaktadır. Bu konular merkezi hükümet tarafından saptanmaktadır. (Gül ve Özgür, 2004: 166). Bu durumun gelişmesinde etkili olan sebep 1929 dünya ekonomik krizidir. Para dengesini sağlamak, enflasyonu düşürmek, istihdamı arttırmak, ekonomik durgunluğu ortadan kaldırmak gibi işler göz önüne alındığında devletin otoritesi ister istemez artma eğilimine girmiştir. Devletten yardım isteğindeki artış ve çalışanların örgütlü tutumları sonucunda, devletin üstlendiği görevlerin gittikçe artması, devlet hizmetlerinin yaygınlaşmasını doğurmuştur. Kamu hizmetlerinin yaygınlaşması sonucunda devlet üstlendiği görevleri yerine getirebilmek için yeni idari örgüt ve mekanizmalara ihtiyaç duymuş, bunun sonucunda kamu kesiminde çalışanların sayısında önemli bir artış olmuştur (Öztürk, 1997: 46-47). Sonuç olarak, devletin büyümesi ve müdahaleciliğinin aşırı boyutlara ulaşması, onu siyasal anlamda sevimsizleştirmekte ve kamu yönetimi alanında kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (Bilgiç, 2003: 27).

Merkeziyetçiliğin siyasal açıdan etkileri de önemli bir konudur. Özellikle devletin bütünlüğünün sürdürülmesi ve korunması konu olduğunda, merkeziyetçilik anlayışı ağır basmaktadır. Ekonomik, siyasi ve kültürel açıdan bakıldığında, toplumsal bir kalkınma sağlanabilmesi için bu önemli görölmektedir. Bununla birlikte, günümüzde her devletin vatandaşlarının farklı kökenlere sahip olduğuna bir gerçektir. Yöneticilerin özellikle tarafsızlık, eşitlik ve adalet gibi ilkelere dikkat etmeleri gerektiği görölmektedir. Diğer yandan, dünya üzerinde var olan devletlerin farklı gelişmişlik düzeyleri ve buna bağlı olarak farklı etkileri olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Ülkelerin sahip oldukları bu etki coğrafi büyüklüklerine, nüfuslarının kalabalığına, teknolojik gelişmişliklerine, ekonomik etkinliklerine ve eğitim düzeylerine göre değişmektedir. Bu sebeple, özellikle merkeziyetçiliğe karşı olan tutumlarda anlamlı görölmemektedir. Her devletin tehlikelere karşı savunma mekanizmaları uygulaması doğaldır. Bununla birlikte bu savunma mekanizmalarının kendi içine ve dışına yönelik olarak aşırıya kaçmaması gerekmektedir. Bu sebeple, özellikle kamu yöneticilerinin uyguladıkları politikaları ve bunların etkilerini doğru değerlendirmesi gerekmektedir. Bu noktada etik ilkelerin, kamu yöneticilerinin

doğru kararlar vermesi ve toplumun iyiliğinin sağlanması konularında önemli olduğu görülmektedir.

3.2.3.2. Bürokratik Yapının Gizliliği ve Dışa Kapalılığı

Merkeziyetçi yapılanmanın temelinde devletin işlemlerinde ve eylemlerinde birlik amaçlanmış ve bu sayede belli bir noktaya kadar etkili hizmet sunumu sağlanmıştır. Bununla birlikte merkeziyetçiliğin bir getirisi olarak gizlilik ve dışa kapalılık sorunu oluşmuştur. Gizlilik yönetimin işleyişi sırasında oluşan, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması anlamına gelmektedir. Kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dışarıdan kaynaklanan her türlü etkiye karşı duyarsız kalması, çoğu işlem ve eylemlerinin dışarıdan görülmemesini ve alınan kararların gerekçelerinin aıklanmamasını ifade eder. Gizlilik ve kapalılık, bir anlamda, yönetimin hizmet sunduğu yönetilenlere karşı duyarsız davranmasıdır (Eken, 1998: 136). Bürokrasinin sahip olduğu bu gizlilik ilkesi, hem siyasilere hem de halka karşı işlemekte olduğu görülmektedir. Bunun ilk sebebi, bürokratların mesleki uzmanlıkları sonucunda sahip oldukları gten kaynaklanmaktadır. Siyasi kararların alınması sürecinde teknik işin uzmanlarının yaptığı teknik incelemeler kaçınılmaz bir zorunluluk olmaktadır. Bu durum demokrasilerin bir gerçeği haline gelmektedir (ztrk, 1997: 47). Bunun sonucunda, bürokratlar siyasal sistem içinde bir g merkezi haline gelmektedir. Bunun yanında, bürokrasi ve parlamento arasında olan mücadelede, bürokrasi bir iktidar arzusuna sahip olarak, parlamentonun kendi bünyesinden ya da çıkar gruplarından gönderdiği uzmanlar yoluyla bilgi edinmek için giriştiği çabalara karşı, sürekli bir savaş halindedir. İkinci olarak ise, bürokrasi kamu gücünü kullanma ve kamu yararını yorumlama ayrıcalığına sahiptir. Bu ayrıcalık sonucu, kendini toplumun üzerinde görmekte, toplumdan uzak ve kapalı bir politika izlemektedir (Eryılmaz, 1993: 101)s. Gizlilik ilkesi DMK'nun 15. maddesinde, *“devlet memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir.”* hükümünde açıkça belirtilmiştir.

Gizlilik, yönetim sistemlerinde hem idari hem de siyasi boyutlara egemen olmuştur. Bunun temelinde, siyasi rejimin niteliği, uluslararası ilişkiler, devlet güvenliği, özel hayatın korunması, bazı resmi bilgi ve belgeleri gizli tutma eğilimi, yönetimde tarafsızlığı ve etkinliği sağlama düşüncesi, kötü yönetim uygulamaları, memurların kendilerini denetim riskinden koruma eğilimi gibi nedenler yatmaktadır (Eken, 2005: 114-115). Bununla birlikte, halkın gözünde devlet ya da bürokrasi bir hizmet aracı olmaktadır ve toplum kamu yönetimini yaptıkları hizmetlerle tanımakta ve değerlendirmektedir. Gizlilik ilkesi birçok ülkede savunma, vergi, teknolojik benzeri konularda ve kamu görevlilerinin sicilleriyle ilgili olarak uygulanmaktadır. Diğer yandan, gizliliğin derecesinin ve sınırlarının belirlenmemiş olması, nelerin gizli nelerin açık olacağı konusunda sorun yaratmaktadır. Çünkü kural ve yasaların yorumlama yetkisi olan kamu görevlileri, kendilerini kamuoyu ve vatandaşların eleştirilerinden korumak için, gizlilik ve resmi sır kavramını kendi amaçları doğrultusunda kullanmaktadır. Sonuç olarak, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık kurumsal anlamda yolsuzlukların saklanmasına ortam hazırlamakta ve vatandaşları bürokrasi karşısında savunmasız bırakmaktadır (Kılavuz ve Arslan, 2005: 255-256).

3.2.4. Bürokratik Yapının İşlemsel Sorunları

Türk kamu bürokrasisinin geleneksel yapısı sonucu aşırı merkeziyetçi oluşu ve bununla beraber dışa kapalı yapısı, işlemlerin yerine getirilmesinde bazı sorunlar yaratmaktadır. Bu durum ise sistem içinde kolaylıkla ahlâk dışı davranışların gelişimini beslemekte ve yaygınlaştırmaktadır.

3.2.4.1. Kırtasiyecilik ve Şekil Düşkünlüğü

Kamu yönetiminde işlerin yürümesinin gecikmesi ve sıklıkla tıkanması, söz konusu işlere yönelik olan kuralların çokluğu ve karışıklığından kaynaklanmaktadır. Tek işlem için birden fazla kurumun uğraşması ve birçok belgenin düzenlenmesi gerekmekte ve karışıklık ve gecikmeler doğmaktadır. Ayrıca, aynı konuda birden çok

kurumun yetkili kılınması, zaman kaybına ve eşgüdümsüzlüğe neden olmaktadır. Kamu kuruluşlarına türlü işleri için başvurular, ön koşullar, izinler, onaylar ve daha birçok tekrarlanan ve gereksiz aşamalar ile usandırılmakta ve bezdirilmektedir (Çulpan,1980: 35).

Birçok kamu işlemlerinin katı ve ağır biçim koşullarına bağlanmasının bir diğer nedeni, kişilere duyulan güven eksikliğidir. Bunun sonucunda, kamu yönetiminin eğilimi merkeziyetçilikten, yetki devrinden kaçınmaktan ve ayrıntılı düzenlemelerden yana olmaktadır. Bu eğilim, işlerin yavaşlamasına ve maliyetlerin artmasına sebep olmaktadır (Çulpan, 1980: 35-36). Diğer yandan, bürokratik yapılarda toplanan ve kullanılan bilgilerin çalışanların belleklerinde saklanması imkânsızdır. Bu nedenle örgütlerin ihtiyaç duyduğu yapay bellek, yazılı iletişim ve sistemli bir dosyalama gerektirmektedir (Öztürk, 1998c: 45-46). Dolayısıyla, yazılı belgelere olan ihtiyacı tam olarak olumsuz bir nitelikte algılamak doğru bir davranış olarak görülmemektedir.

Diğer bir yandan, kırtasiyecilik ve şekil düşkünlüğü kamu görevlilerine, işten kaçmak için geçerli bir sebep yaratmaktadır. Ayrıntılı kurallar, tembel yöneticiye mazeret kaynağı olmakta ve yetkilerini kötüye kullanmasına ortam hazırlamaktadır. Çoğu kurallar, sorumluluktan kaçmak ve iş yapmak istemeyen yöneticiler için bir sığınma aracı olmakta ve kamu görevlileri bir sorunu çözmek istemedikleri zaman kanunların çizdiği çerçeveyi kendi yorumlayarak, kendisinin yapacağı bir şeyin olamayacağını savunmaktadır. Bu yolla vatandaş karşısında kendini temize çıkartmaktadır (Eryılmaz, 2008: 252).

3.2.4.2. Örgütlenmenin Sağlıklı Sürdürülememesi

Merkezi yapılanma, hizmetlerin yerine getirilmesinde yeteri kadar etkili olmamaktadır. Kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşların hızlı, kaliteli, tasarruf sağlayan, etkin çalışan bir düzene kavuşturulması ve verimli çalışması konularında

kesin ve sürekli bir ihtiyaç varlığını korumaktadır (Öktem, 1988: 114). Türkiye'nin mevcut yapısında ise bu sürekliliğin sağlanamadığı gözlemlenmektedir. Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artış, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına neden olmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında akılcı dağılımı yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilememektedir. Bazı kamu örgütlerinde, bunların kuruluş gerekçesi olan görevin öneminin azalmamasına karşın, süreç içinde toplumsal gereçlerden kaynaklanan ikincil görevler, asıl görevin yerini almakta, bu da örgütlerde görev kaymalarına neden olmaktadır. Bu durum, yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken, öncelikli olmayan bazı konularda kaynak savurganlığına sebep olmakta ve sınırlı kaynaklardan daha etkin yararlanmayı önlemektedir (Özer, 1995: 43).

Diğer bir önemli nokta olarak ise, norm kadroların saptanmamış olması, bürokratik yapıda isteğe bağlı değişikliklerin yapılmasını kolaylaştırmakta ve türlü pozisyonlara ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz oluşu, karışıklıklara yol açmaktadır. Kamu görevlerinin çoğunda görülebilen bu durum, gerek birimler gerekse personel arasında yetki çatışmalarına neden olmaktadır. Ayrıca, bu belirsizlikten yararlanmak isteyen birim ya da kişiler, yetki aşımına gidebilmektedir. Diğer yandan, sorumlulukların belirlenmemiş olması, yapılan yanlışlık ve verilen zararlara yol açanları ortaya çıkarmaya engel olmaktadır (Çulpan, 1980: 36).

3.2.4.3. Hızlı Personel Devri

Siyasi partilerin iktidara geldikten sonra, kendi politikalarına ait programları karşılayabilmek için, belli noktalardaki bürokratik yerlere kendilerine yakın olanları getirmeleri doğal görülmektedir. Ancak bunun bir tanımı olması gerekmektedir (Özsemerci, 2003: 48). İktidar değişikliği yaşandığı dönemlerde, kamu yöneticilerinden büyük bir bölümü ve özellikle üst düzey yöneticiler değişmektedir. Yeni gelen hükümetler üst düzey bürokratları, çoğu kez “müşavir” olarak yeni görevlere atamakta ve onlara mevcut görevlerine son vererek hiçbir iş

vermemektedir. Daha alt düzeydeki kamu görevlileri ise, geri kalmış ya da iktidar yanlısı siyasal görüşün egemen olduğu yerlere atanıp, görevden ayrılmaya zorlanmaktadır (Çulpan, 1980: 33). Sonuç olarak, yetişmiş tecrübeli personelden yararlanılmamış olmakta ve kamu yönetiminde önemli miktarda insan kaynağının israfına yol açmaktadır. Yapılan yeni atamalarla ise, yönetimin verimliliği açısından kaynak ve zaman israfı oluşturulmaktadır (Özsemerci, 2003: 49).

3.2.4.4. Kamu Hizmetlerinde Kalitenin Düşmesi

Kamu yönetiminde yaşanan bu sorunların yarattığı sonuç ise kamu yönetimindeki kalitenin düşmesidir. Kaliteyi mükemmellik olarak tanımlayanlar, kurallara uygunluk ve kullanım kolaylığı olarak yorumlayanlar ve son olarak müşteri beklentilerini karşılamak ve onun ilerisine geçmek olarak tercih edenler bulunmaktadır. Bu farklı algılamalara rağmen, devletin yaşanan hızlı değişime ayak uyduramadığı ve vatandaşa hizmet sunumunda geri kaldığı ortak değerlendirmedir (Balcı, 2003: 330-332). Kalitenin düşmesinde daha önce değinilen bürokratik yapının yanı sıra personel sisteminin de etkisi vardır. Kamu kuruluşlarının ülkedeki işsizlik oranı çözmek için liyakatsiz personel alımına gitmesi ve bu yöndeki siyasi tercih ve baskılar, kalitenin düşmesinde önemli bir nedendir. Ayrıca kamu personeli arasında eğitim düzeyi, coğrafi dağılımları, sınıflandırılmaları ve personel niteliklerinde ciddi dengesizliklerin varlığı görülmektedir. Buna ek olarak, kamusal alandaki tekelin verdiği rahatlık ve yasal hiyerarşik yapının getirdiği duyarsızlık ve vatandaşların devlet karşısındaki ikincil konumu, vatandaşların istek ve gereksinimlerinin önemsenmemesine sebep olmaktadır (Nohutçu, 2003: 251-252).

Kamu yönetimindeki kaliteyi önemli kılan diğer bazı nedenlerden ilki, kalitenin, yalnız vatandaşı önemsemesi ve ön plana çıkarmasının yanında, toplumsal kalkınmayla toplumun değer ve yargılarına katkıda bulunması ve toplumun geneline benzersiz bir hizmet sağlamasıdır. İkinci olarak, kamu hizmetlerine ayrılan kaynakların kısıtlı olması, halkın hizmetler hakkındaki olumsuz tavrı, özel sektördeki

yönetmel değişikliklerin ve başarıların kamuya yansımaları, kamuoyu baskısı ve vatandaş taleplerinin farklılaşması ve kaliteli hizmet beklentisi kalite kavramının gelişiminde önemli olmasıdır. Son olarak ise, hizmetlerin ölçülemez oluşu ve üretildikleri anda tüketilir olmaları nedeniyle kalite standartlarına ait belirlemelerin yapılması, korunması ve ölçülmesinin zorluğu gelmektedir (Yıldırım, 2005: 22; Öztürk ve Çoşkun, 2003: 75; Balcı, 2003: 335).

3.2.5. Ekonomik Nedenlere Bağlı Yolsuzluk ve Yozlaşma

Siyasal ve yönetmel yolsuzluk olayları son yıllarda Türk kamuoyunun en önemli sorunu haline gelmektedir. 1980'li yılların başından beri siyasal iktidarı kullanan gruplar ve siyasal otorite altında çalışmış kamu bürokrasisi hakkında ciddi bir yolsuzluk olgusundan söz edilmektedir. Başka bir deyişle, askeri ve sivil iktidarların büyük ölçüde ve birçok alanda yolsuzluk davranışı sergilediği hakkında kamuoyunda yerleşik bir inanç vardır. Bu anlamda, yolsuzluk, elinde güç bulunduran kişilerin, kendilerine veya kendisinin ön gördüğü gruplara belli bir çıkar sağlama amacına yönelik bu gücünü kullanmasıdır (Şaylan, 1995: 3). Diğer bir tanımlamaya göre ise, yolsuzluk, kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması veya kamu gücü ile sınırlı olmayarak herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılmasıdır (İğdeler, 2004: 77). Yozluk ve yozlaşma kavramlarının ortaya çıkış ve gelişim sebeplerini iyi incelemek gerekmektedir. Tarihsel açıdan ele alındığında, Türkiye'de görülen yolsuzluk ve yozlaşmalar, daha eskiye Osmanlı döneminden gelen uygulamalara dayanmaktadır.

Osmanlı döneminde iktisadi ve sosyal yapının bozulmasıyla, hem halkın hem de kamu hizmeti görenlerin, maddi çıkar sağlamak ve bu yolla kişisel yarar sağlamaya çalıştıkları vurgulanmaktadır. Osmanlı'nın ilk dönemlerinden beri süre gelen rüşvet uygulamalarının zaman içinde farklı makamlarda ve farklı derecelerde uygulandığı görülmektedir. Osmanlı'da, Orhan bey döneminde askeri teşkilat için oluşturulan yaya sınıfına alımlarda görülen rüşvet verme ve alma, 1. Beyazıd döneminde adalet sisteminin içine girdiği ve Kanuni'nin son dönemlerinde tüm

devlet mekanizmalarına yayıldığı görülmektedir. Bu açıdan 17.yy sonrasında gerileyen ekonomik ve sosyal yapı ile rüşvet uygulaması, kamu makamlarına tayini için yapılan ödemeler, eşkiyaların barınmak için yöneticilere para ödemesi, sahte ferman ve mühür kullanılması veya kullanılması için para ödenmesi, çıkan kanunlara eklemeler yapılması ve adalet önünde yalan tanıklık yapılması gibi birçok farklı alanda kullanılmaktadır (Daşcıoğlu, 2005: 120-124). Bu durum rüşvet kavramının hem halk hem de devlet görevlileri tarafından yapıldığını göstermektedir. Dolayısıyla maddi çıkar amaçlı devlet görevlerinin kötüye kullanılması veya bunun talep edilmesi sonucu oluşan yolsuzluk ve yozlaşmalar, tarihsel olarak Osmanlı'dan kalan bir mirastır.

Ayrıntılı olarak ele alındığında kamu görevlisi için yolsuzluk, para veya mal karşılığında ayrıntılı işlem yapması, parasal veya diğer ödüller olabilecek çıkarları sağlayanların yararına yönelik işlem yapması, yapılmaması gereken işleri çabuklaştırması karşılığında çıkar sağlanması, parasal olan veya olmayan kişisel kazançlar için yetkisini kötüye kullanması, kişisel ya da politik kazanç sağlamak için yetkinin yasa dışı kullanılması, özel amaç veya maddesel kazanç için normal görev davranışlarından sapma ve kişisel kazanç için kurallara aykırı biçimde davranışlar olarak belirtilmektedir (Yıldız, 2002: 8). Bu tür davranışlar dünyanın her yerinde kapsamlı olarak görülmektedir.

Yozlaşma iki temel anlamda ele alınmaktadır. Siyasal işlevlerle ilişkin olarak kullanılan kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da politika yapımı sırasında çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere uygun olmayan bir biçimde kullanılması "siyasal yozlaşma", yönetsel işlevlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da politik uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması ise "yönetsel yozlaşma" olarak tanımlanmaktadır (Kılavuz ve Arslan, 2005: 253).

Siyasal yozlaşma, rant elde etme çabaları ve rantın dağıtılması ile ilgili bir konudur. Politikacı ya da bürokratların verdikleri bir kararla toplumsal bir rant oluşturmaktadır. Eğer bu rantın dağıtılması veya tahsis edilmesi sürecinde, siyasal ya da bireysel çıkar elde etme amacına yönelik davranışlar gözlemleniyorsa, burada yolsuzluk davranışından söz edilmektedir. Kaynak dağılımında yolsuzluğun belirlenmesinde üç önemli ölçüt ileri sürülmektedir. Bunlardan ilki, kaynak dağıtımının, önceden belirlenmiş ve düzenleyici yasal çerçeve ile uyum içinde olmasına bakılmalıdır. Ancak yasallığın yolsuzlukları önlemediği açıktır. Bunun için ikinci olarak, kamu gücüne sahip politikacı ya da bürokratin kişisel veya grupsal çıkar sağlayıp sağlamadığına bakılmalıdır. Son olarak ise, verilen kararın kamu yararı sağlayıp sağlamadığına bakmak gerekmektedir (Şaylan, 1995: 5-6). Siyasal yozlaşmanın sebep olduğu sorunların belki de en önemlisi siyasal meşruluğun zedelenmesidir. Yolsuzluk, ulusal dengeyi zayıflatarak siyasal sürecin meşruluğuna zarar vermektedir ve politikacı ile bürokratların doğru karar vermelerini engellemektedir. Bunun sonucunda yaşanan sorunların bazıları, yanlış projelere başlanması, yanlış sözleşmelere imza atılması, standardı olmayan hizmet sunumu olarak belirtilmektedir. Bu ve benzeri tüm uygulamalar kuralların çiğnenmesine katkıda bulunup, hesap verme sorumluluğunu zedelemektedir. Ayrıca yolsuzluk yöneticiler tarafından bir oy alıp verme aracı olarak kullanılmakta ve bürokrasiyi siyasi partilere esir etmektedir (Demirbaş, 2006: 73).

Siyasal yozlaşmanın artması yönetsel yozlaşmayı arttırmaktadır. Kamu hizmeti görenlerin, özel maddi çıkarlar ve statü kazançları sağlamak için, normal görev davranışlarını özel amaçlarını sağlamak için saptırmaları yönetsel yozlaşma kavramını ortaya çıkarmaktadır (Ergun, 1978: 24). Yönetimde yozlaşma, siyasi iktidarın, sahip olduğu gücün devamlılığını sağlamasıyla ilgili bir konu olarak öne çıktığı görülmektedir. Siyasi iktidar, kendi gücünü sağlamlaştırmak ve güçlendirmek amacıyla, kendi tabanına yakın durmaktadır. Bununla birlikte, bu yakınlığın devlet içindeki belli noktalara kadar ilerlemesi tehlikeli olmaktadır. Gücünü sağlamlaştırmak isteyen iktidarın, belli noktalara kendine yakın olanları getirmesi aynı zamanda, kendisini bu kişilere karşı bağlanmaktadır. Yönetimde yozlaşmanın

bir göstergesi olarak siyasallaşma kavramı önemli bir konudur. Siyasallaşma, kamu görevlerine yapılan atamalarda siyasal amaçların ve parti düşüncelerinin ön planda olmasının uygulamadaki derecesine ve kamu görevlilerine tanınmış olan siyasal faaliyetlerde bulunma özgürlüğünün derecesi ve siyasal iktidarların bu konudaki tutumlarına bakılarak ölçülebilir. Yapılan atamalarda, partiye yakınlık ölçütünün uygulamasının ehliyet ve liyakat yerine kullanılması, yönetimi siyasal kaygılarla hareket etmeye götürmektedir. Buna ek olarak, kamu görevlilerinin çok partili siyasal rejimlerde siyasal eylem ve davranışları üzerinde derece derece kısıtlamalar getirildiği vurgulanmaktadır. Bunun amacında, kamu görevlilerinin yansızlığını sağlamak temeli görülmektedir ve kısıtlamaların kendisinden çok, uygulanış biçimleri önemli olmaktadır. Örneğin, bir yerde iktidar lehine olan davranışlar hoş görülüp ve bunun tersi eylemler soruşturmalara konu edildiği zaman, burada partizanlık oluşmuş ve bunun sonucu olarak yozlaşma görülmektedir (Tutum, 1976: 28-29). Bu durumda siyasallaşma sonucu oluşan kadroları hâkim olduğu bölgeler, iktidar için hem güç merkezi olduğu hem de kendisine karşıt olanlar için bir cezalandırma yeri olduğu sonucuna varılmaktadır. Diğer yandan, iktidarın siyasal kaygılarla hareket etmesi demek, iktidarın kendi yarattığı bu güç merkezlerinin isteklerine duyarsız kalamaması anlamına gelmektedir.

Yozlaşmanın bu iki türünün tanımlamalarının yapılmasına rağmen, uygulamada tam olarak ayırabilmek mümkün görülmemektedir. Siyasal yozlaşmanın baş aktörü olarak siyasal anlamda yöneticiler görülürken, yönetsel yozlaşma için kamu bürokrasisi içinde çalışanlar ele alınmaktadır. Bununla birlikte bazı makamların sahip oldukları nitelikler bu ayrımı belirsizleştirmektedir. Bakanlar, siyasi ve yönetsel görevleri olduğundan, iki tür yozlaşmada aktif rol alabilirler. Örneğin, siyasi güçlerini kullanarak politika uygulamasında yolsuzluklara karışabilirler. Buna ek olarak, yasa koyucu veya hükümetlerin yasal düzenlemelere giderken bürokratlardan teknik olarak faydalanması ve kendileri için avantajlı bir düzenlemeye katkıları olması için, bürokratlarla anlaştığı durumlarda söz konusu kamu görevlisinin yolsuzluğa karıştığı görülmektedir. Bu ilişkide, siyasal iktidarın siyasal güçlerine dayanarak, bürokratların ise teknokrat özelliklerini kullanarak,

karar alma süreçlerinde etkin bir rol oynama çabaları yozlaşmaya sebep olmaktadır (Kılavuz ve Arslan, 2005: 253-254).

3.2.5.1. Ceza Hukukunda Geçen Yozlaşma Türleri

Bu tür yozlaşma biçimleri rüşvet, irtikap ve zimmet suçlarıdır. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun "Kamu İradesinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı İşlenen Suçlar" başlığı altında toplanan bu suç çeşitleri cezaya tabi kılınmıştır.

Kamu yönetiminde en yaygın biçimde görülen yozlaşma biçimi olarak rüşvet öne çıkmaktadır. Rüşvet, kamu hizmeti gören kişi ya da kişilerin müşterileri durumunda olan özel kişi, grup veya kuruluşlarla olan ilişkilerinde belli özel çıkarlar karşılığı belli davranış ve eylem kalıpları içine girmeleri olarak anlaşılmaktadır (Bayar, 1979: 39). Rüşvet iki tür olarak incelenmektedir. İlk tür olarak adi rüşvet, memurun yapması gereken ve buna zorunda olduğu şeyi yapmak veya yapmaması gereken ve buna zorunda olduğu şeyi yapmamak için yarar sağlamasıdır. İkinci tür olan ağır rüşvet ise, memurun yapması gereken ve buna zorunda olduğu şeyi yapmamak veya yapmaması gereken ve buna zorunda olduğu şeyi yapmak için yarar sağlamasıdır (Yılmaz, 2005: 582). Rüşvet konusunda dört farklı tipte kurumsallaşmanın varlığı belirtilmektedir. İlk tipte, rüşvetin fiyatı önceden oluşmuştur. Burada, rüşvete konu olan yararı sağlamak isteyenler fazladır ve istenen ayrıcalık büyük ölçüde değildir. Bunu sağlayacak olan düşük kademe araçların fazla olması sonucunda, toplum tarafından yaygın olarak kabul görmüştür. İkinci tipte ise, geniş bir grup için çıkar sağlamaya dönük olarak, rüşvetin gayrişahsi bir nitelikte, karar veren yerine onun içinde bulunduğu topluluğa gitmesidir. Bu tipin en yaygın örneği, belli bir karar karşılığı belli bir kuruluşa bağış yapmaya zorlanmasıdır. Üçüncü olarak, karar vericiye kullanma şekli önceden belirtilerek meşrutiyet kazandırılmış çıkarlar sağlanması ve bu yolla rüşvetten doğan riskin azaltılmasıdır. Burada karar vericiye, lojman veya araba tahsis etmek, kurulacak girişime hisse veya hisse senedi verilip ortak edilerek ve ileride istenilen kararların çıkarılmasının

sağlanılmasına yönelik, kamu yönetimi üzerinde etkin olunmaya çalışılmaktadır. Son tip rüşvet ise, protokolü ve karşılıklı olarak sağlanacak avantajları, verilecek tavizleri üstü kapalı olarak belirlenmiş oldukça üst düzeylerden oluşan ilişkileri kapsamaktadır. Kullanılacak kaynakların büyüklüğü ve kaynak için yarışmanın keskinliği nedeni ile kurumsallaşma olmamakta ve rüşvet rantı büyük miktarlara çıkmaktadır (Şeylan ve Tekeli, 1974: 102-103).

Maddi çıkara yönelik bir diğer yozlaşma türü ise İrtikap kavramıdır. T.C.K.'da, kamu görevlisinin görevin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak sureti ile kendisine veya başkasına yarar sağlamasına veya bu yolda vaatte bulunmasına bir kimseyi zorlaması olarak (md. 250) tanımlanmakta ve hapis cezasıyla cezalandırılması hükmüne yer verilmiştir. İrtikap suçunun rüşvet suçundan farkı, rüşveti veren ve alan kamu görevlisinin bir rüşvet anlaşması yaparak suç faili oldukları halde; irtikap kavramında, kamu görevlisi haksız menfaat, zorlama, ikna veya hatadan yararlanarak yarar sağlamaktadır (Gökçen, Yenidünya ve Artuk, 2008: 845).

T.C.K.'da düzenlenen üçüncü tür maddi içerikli yolsuzluk Zimmet suçudur. T.C.K.'ya göre, kamu görevlisinin, görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetmeyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçirmesi (T.C.K.md.247) olarak tanımlanmaktadır. Burada, kamu görevlisi görevin kendisine verdiği yetkileri kötüye kullanarak bu malı sahiplenmekte ve kendisine mal etmektedir (Centet, Zafer ve Çakmut, 2007: 408). Burada eğer zimmet suçu hileli bir şekilde gerçekleşiyorsa ihtilas (nitelikli zimmet) sucunu doğurmaktadır (Klavuz; 2003: 217). TCK 247. maddesinde zimmetin açığa çıkmaması için hileli davranışlarda cezanın yarı oranında arttırılacağını belirtmiştir.

3.2.5.2. Diğer Yozlaşma Türleri

Bu tip yozlaşma biçimleri temel olarak maddesel olmasa da buna imkân ve durum sağlamakta olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki adam kayırmacılığıdır ve kamu görevlilerinin istihdamında ve kamu hizmetlerinin sunulmasında rastlanan kayırmacılık kavramı, kamu kurumlarına personel alımında, liyakat ilkesinin yerini akraba (nepotizm), eş dost (kronizm) ve siyasi düşünce önceliğinin alması (patronaj) durumudur (Eken, 1998: 132). Akraba kayırmacılığında, kamu görevlilerinin istihdamında likayat ve eşitlik ilkeleri yerine, çeşitli görevlerdeki kamu görevlilerine olan akraba bağının esas alınmasıdır. Eş-dost kayırmacılığı ise, akraba kayırmacılığıyla aynı özellikte olmakta, fakat akrabalık bağı yerine arkadaşlık bağının geçerli olmaktadır (Aktan, 2001: 57). Patronaj ise, parti politikası düşüncesiyle yapılan tayin tasarruflarıdır. Burada, bir mevki için daha uygun olan bir aday yerine, parti tarafından kendi yararları açısından daha uygun bulunan birinin tercih edilmesi söz konusudur (Merikoski, 1971: 170). Bunun yanında hizmet kayırmacılığı denen kavramda ise, siyasi partilerin iktidarda kalabilmelerini sağlamak için bütçe tahsilatlarını, oylarını en üst seviyede tutacak şekilde seçim bölgelerine aktarmakta ve bu yolla bütçe kaynaklarını yağmalamaktadır (Aktan, 2001: 59). Bu durum aynı zamanda rant kavramıyla ilişkilidir.

Baskı ve çıkar gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere ve bu amaçla yaptıkları harcamalara ise “rant kollama” faaliyeti denmektedir. Burada bizzat devlet ekonomik faaliyetler üzerinde sınırlamalar koyarak ve bazen ekonomik faaliyetlerde kendisi bulunarak düzenleme yapmaktadır. Rant kavramında ilk olarak, suni bir kıtlık yaratılarak belli kesimlere gelir transferi sağlanır. İkinci aşamada, devlet bu rantı, rekabetçi bir piyasada rant peşinde koşanları yarıştırarak veya rekabetçi olmayan bir piyasada belli işlem ve yasalarla belli çıkar gruplarına dağıtır. Son olarak ise, çıkar grupları örgütlü bir biçimde siyasi iktidarı ve kamu görevlilerini etkileyerek karşılıksız gelir elde etmektedir (Aktan, 1993: 121-122). Bu durum beraberinde lobicilik kavramını doğurmaktadır.

Lobicilik kavramı, bu çıkar gruplarının, siyasal kararların kendi istek ve amaçları yönünde çıkarılmasını sağlamak için doğrudan siyasal karar merkezlerine etki etme çabalarıdır. Belli siyasal kararların alınmasında yapılan etki daha fazla genişleme eğilimindedir. Lobicilik, açık bir şekilde, belli bir siyasi partinin desteklenmesi ve ileri sürülen taleplerin haklılığına ait rapor ve belge sunulması şeklinde yapıldığı gibi, gizli olarak, partilere yapılan örtülü para yardımları, parlamento ve kamu görevlilerine çeşitli menfaatler sağlama ve tehdit etme şeklinde yapılmaktadır (Kapani, 2007: 224-225).

3.2.6. Gözden Düşen Kamu Yararı İlkesi

Kamu yönetiminin incelenen başlıca iki alanı vardır. İlki örgütsel yönü (yapısal boyutu) ve ikincisi hizmet yönü (fonksiyonel boyutu) olarak tanımlanmaktadır. Devletin örgütsel yapısını, bürokratik yapı (merkezi ve yerel yönetimler) oluşturmaktadır. Diğer yandan kamu politikaları olarak bulunan faaliyetler bütünü, kamu yönetiminin fonksiyonel boyutunu oluşturmaktadır. Bir ülkede vatandaşların daha fazla ilgili olduğu ve onların yaşamına doğrudan etki eden alan örgütsel yapıdan çok hizmet alanıdır. Hizmetlerin niteliği, sunulması, sunulma biçimleri ve kime hitap ettiği gibi konular insanlar için daha fazla önem taşır (Çevik, 2003: 135).

Modern devletin en önemli katkılarından biri de, ortak iyiyi öne çıkarması ve topluluğu kamusal bir birlikteliğe dönüştürmüş olmasıdır. Kamu yararı, ortak iyi, genel menfaatleri toplamacı kavramlar olmaktadır. Bu öğretisi, devletin idari yapılanmasında etkin ve önemli bir yere sahiptir. Ayrıca ideolojik bir kavram veya siyasal görüş olmanın ötesinde bir nitelik taşımaktadır (Kia, 2006: 144). Bunun en önemli sebebi, kamu politikalarının önceden tahmin edilen ve edilemeyen sonuçlara sahip olmasıdır. Amaçlar, çıktılar ve sonuçlar arasında farklılık olabilir. Çünkü bir politika ile gerçekleştirilmesi amaçlanan hizmetlerin çıktı ve sonuçlarının ne olacağının her zaman tam olarak bilinmesi mümkün olmaz. Ayrıca istenmeyen

sonuçlar da ortaya çıkabilmektedir (Çevik, 2003: 137). Bu noktada özellikle kamu hizmeti ve kamu yarar birbirini tamamlamaktadır. Kamu hizmetine kendini adama, etik dışı faaliyetlerin önüne geçerek, kamu görevlisinde kamu güveninin sarsılmaması için etik değerlere bağlılığın gerekliliği bilincini geliştirir. Türk kamu yönetiminde ise, memuriyetin kendilerine sağladığı güven dolayısıyla bu işi seçen ve maaşlarının düşüklüğü dolayısıyla etik dışı faaliyetlere yönelen kamu görevlilerinin varlığı önemli bir sorundur (Yüksel, 2005: 97). Ayrıca, Kamu yönetimi içinde yaşanan çıkar çatışmaları bu durumu derinleştirmektedir. Kamu görevlisinin herhangi bir bağ ile ilişkili olduğu tarafın yararına, ilgili tarafın devletle olan ilişkisinde bir rol veya görev olarak kişisel yarar peşinde koşması sonucu kamu kesimi içinde çatışmalar artmaktadır. Türkiye’de çıkar çatışması hallerinin açıklanması, yaptırım mekanizmalarının belirlenmesi, çıkar çatışması politikası temelinde, bir kamu yönetimi ihtiyacı bulunmaktadır. Ayrıca, kamu ve özel sektör ilişkilerinde olan artış sonucunda, bu ihtiyacın sağlanmasına yönelik her iki tarafında ortak hareket etmesi gerekmektedir (TUSİAD, 2005).

3.2.7. Devlet ve Halk Arasındaki Güven Sorunu

Güven kavramı, insanların hayatlarını devam ettirmelerinde birbirlerine olan bağlılıkları sağlamlaştırdığı kadar, tersi durumda toplumun genel bir güvensizlik ortamına sürüklenmesi devlete olan güvensizliği artırmaktadır. Halkın devlete olan güveninin azalmasının en önemli nedeni olarak, seçilmiş siyasetçilerin, atanmış kamu görevlilerinin ve vatandaşların kendi çıkarlarını düşündüğüne ve ülkedeki sisteminde buna imkân sağladığına olan inancın yayılmasıdır. Bu nedenle, bütün anayasal sistemlerde kurumlar arasındaki ve kurumlar ile halk arasındaki ilişkilerde güven yeterli görülmemekte ve kurallar ile bu boşluk doldurulmaya çalışılmaktadır (Ateş, 2004: 358-361). Bu noktada kamu çalışanları için etik kavramı, keyfi kamu gücü kullanımının engellenmesi, kamuoyuna çıkarlarının korunduğu hakkında güven vermesi, etkili mal ve hizmet üretimi sağlanması, bireylerin özerk ve etik bilinçle gerçekleştirdikleri eylemlerinin yönetimde olumlu sonuçlar doğuracağına olan inanca dayanmaktadır (Demirkasımoğlu, 2009: 748).

Uygulamada ise güven kavramını azaltan birçok durumla karşı karşıya gelinmektedir. İyi hükümet dürüst ve güvenilir insanlara ihtiyaç duymaktadır. İnsanlar dürüst ve güvenilir olması gerçekleşmedikçe, yönetim ve siyasi kurumlar birçok sorunla karşılaşmaktadır. Diğer yandan, kamu görevlileri halkın tümünün sahip olduğu haklara sahiptirler ve kamu görevlilerini halkın kölesi olarak görmek doğru bir yaklaşım değildir. Kamu görevlilerinin sahip olduğu haklar, yeterli bir gelir için çalışma hakkı, iş güvenliği ve işte ilerleme olarak sıralanmaktadır. Ancak birçok kamu kurumunun yetersiz ücret, yüksek iş değiştirme oranı ve iş geliştirme imkânlarının düşük olması bilinen bir gerçektir (Öztürk, 1998a: 87). Kamu yönetiminde, işgörenlerin tatmininin, sadakatinin ve işe bağlılığının sağlanmasında iyi bir ücret düzeyi önemli bir etkidir. Bununla birlikte, kişisel isteklere bağlı olarak, ücreti yetersiz olsa bile toplumsal anlamda saygı duyulan ve üst düzey statü tatmini getiren konular tercih edilebilmektedir (Uzun, 2003: 396). Bürokrasi içindeki mevcut personelin siyasi kaygılarla değiştirilmesi sonucunda, bu görüş işlerliliğini yitirmektedir. Aynı zamanda kamu içindeki nitelikli personel ücretlerin yetersizliğinden ve daha istikrarlı bir iş hayatı istemelerinden ötürü özel sektörü tercih etmektedirler. Bu durumun bir diğer sonucu olarak devletin özel sektör karşısında güç kaybetmesi gözlemlenmektedir. Bunun sonucunda gelişen bozulma ve rüşvetin ekonomik sonuçları önemsiz olarak değerlendirilse bile, bu bozulmalar siyasal meşruluğu temelden sarsmaktadır. Bozulmalar demokrasiyi olumsuz etkilemekte ve hükümetten şüphe duyulmasına sebep olmaktadır (Öztürk, 2001: 3).

Güven duygusunu azaltan yozlaşmalar ve yolsuzluklar kadar, siyasi partilere olan güvensizlikte son derece önemlidir. Türkiye Cumhuriyeti çok partili bir siyasal sisteme sahiptir. Siyasi partilerin en önemli işlevlerinden biri, toplumdaki dağıntı düşüncesi, görüş ve eğilimlere açıklık kazandırmaktır. Ayrıca seçimlerde aday göstererek, seçmenin seçime katılmasına destek olurlar ve iktidarın kullanılmasında katılımı sağlarlar. Bu özellikleri sayesinde, toplumda bir taban oluşturabilmek için halkı temel sorunlar hakkında aydınlatırlar ve eğitirler. Bu sayede, siyasal sosyalleşme sonucu toplumdaki siyasal kültürü geliştirirler (Teziç, 2006: 332-334). Bununla birlikte, partilerin seçim öncesinde seçmenlere sundukları programların,

seçim sonrasında halkın gözünde pek fazla anlam taşımadığı da görülmektedir (Gül ve Arslan, 2005: 156-157).

Güvensizliğin bir diğer nedeni de, halkın devletine yabancılaşmasıdır. Özellikle demokratik kültürün yerleşmemesi ve devletin modernleşmenin etkisiyle toplum mühendisliğine soyunması sonucunda, halkın ve devletin gündemlerinin, öncelik ve değerlerinin farklılaşması gözlemlenmektedir. Sonuçta devlet ve halk arasında olması gereken doğal sevgi ve güven ilişkisi olumsuz yönde gelişmektedir. Bu durum, yöneten ve yönetilen arasında duyarlılığı yok etmekte, halkın yaşadığı sıkıntı ve acıların yöneticiler tarafından hissedilmemesini doğurmaktadır, halkın algılanmayan sorunlarının artmasına rağmen yönetici grubun bu sorunu çözme yönündeki irade ve duyarlılığını azaltmaktadır (Ateş, 2004: 377).

Güven sorununun doğmasındaki diğer bir neden ise, siyasal ahlâk sorunudur. Siyaset kavramı, kimin, neyi, ne zaman, nasıl alacağına veya almayacağına ilişkin kararlar bütünüdür. Dolayısıyla siyaset kavramı çıkar çatışmaları ile doludur. Bu sebeple, insanların hayatlarını etkileyecek karar alımları, siyasi otoritenin kaynağı (tanrısal, liderden gelen veya halktan gelen), iktidarın meşruluğu konularındaki anlayış farklılıklarına göre, siyaset ve ahlâk arasındaki ilişkide temel olacak ilkeler net olarak belirlenmemektedir. Diğer yandan, bilim adamlarının ve aydınlarında bu konuda gerektiği gibi bir incelemede bulunmadıkları görülmektedir (Alkan, 1993: 24-29).

Diğer bir yandan, etik ilkelerle güven sorunu azaltılmak isteniyorsa, kamu etiği ve meslek etikleri ayırımına dikkat etmek gerekmektedir. Kamu yöneticiliği ve işletme yöneticiliği farklı ilkelere dayanmaktadır. Ayrıca devlet organları, güvenlik konusundan belediye hizmetlerine kadar geniş bir alanda faaliyettedir ve alandaki hizmetlere yönelik değerlendirme ve gereksinimler süreç içindeki şartlara göre azalıp artan bir yapıdadır. Bu durum aynı zamanda kamu yönetimi içindeki meslekleri çeşitlendirmektedir (Birinci, 2009: 153). Bu durumda, kamu ve özel sektör arasındaki ortaklıkların giderek artması etik konusunu da etkilemektedir. Özel

sektörün kendine has değerleri olan girişimcilik, yenilikçilik, müşteri odaklılık, karlılık, sürdürülebilirlik, kendini geliştirmek gibi değerlere dikkat edilmelidir. Kamu yönetiminde reform konusu da bu ilkelerin kamu içinde yayılmasını hedeflemektedir (Bicer, 2009: 696-697). Diğer yandan, kamu yönetiminin idare hukuku ve siyaset bilimi ile olan kimlik çatışması, küreselleşme ile birlikte işletme yönetimi ile yaşanan çatışmaya kaymaktadır. İşletme yönetiminin amaçları kamu yönetimi amaçlarıyla özdeşleşmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışlarıyla verimlilik ve etkenlik amaç olmakta ve kamu yararı bunun önünde bir engel olarak algılanmaktadır (Şahin, 2007: 49). Bu görüş özellikle son yıllarda kamu kesimini etkileyen özel sektör temelli değerlere dikkat edilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Özellikle ekonomik şartların bozulduğu durumlarda kamu yararının önemi daha da artmaktadır. Bir şirketin işten çıkartmalarla sağladığı tasarruf geniş bir bakış açısıyla, bireyin yoksullaşmasıyla beraber tüm toplumu etkilemektedir. İşsizlik gelir dağılımındaki eşitsizliği, şiddet ve fırsat eşitsizliği ve yönetsel ve kültürel gerilemelere sebep olmaktadır. Ekonomik kriz döneminde emeğin yani insanın bir masraf kalemi olarak algılanması yozlaşmayı ve niteliksiz bir kamusal yaşamı doğurmaktadır(Oktar ve Turan; 2009: 980). Sonuç olarak toplumun yararı konu olduğunda, kamu yararının sağlanması etik ilkelerle hareket eden bir kamu yönetimine bağlı olmaktadır. Devlet ve halk arasındaki güvenin geliştirilmesinin de bu durumun sağlanmasına bağlı olduğu unutulmamalıdır.

3.2.8. Eğitim Yetersizliği

Bireylerin istenilen davranış biçimlerine sahip olmalarını sağlayan, yaşama hazırlayan, ufkunu geliştiren ve yeteneklerini geliştirme fırsatı veren eğitim toplumsal, siyasal, ekonomik ve yönetsel kalkınmanın ön koşuludur ve bunun için nitelikli insan gücünün yetiştirilmesine ihtiyaç vardır. Eğitim ile insanlara yeteneklerini geliştirmek ve yeni beceriler kazandırmak mümkündür. Bunun yanında eğitim, uzun bir zaman gerektiren ve hiç sona ermeyen bir süreç olarak, en yüksek kazanç sağlayan yatırımdır. Bunun için yöneticiliğin yalnız doğuştan kazanılmış bir yetenek olmadığı, başarı için yönetim ilke, kural ve yöntemlerim bilgisi ile bunları

yerinde ve zamanında kullanma yeterliliğinin kazanılması gerektiği ve devlet işlerinde her alanda oluşan teknik nitelik kazanmak için, hizmet içi eğitim giderek önem kazanmaktadır (Günay, 2007: 57-59). Diğer yandan, etik sadece geçmişe ait değerlerin teorik yaklaşımlarını kapsamamakta, geleceğe yönelik olası pratikleri içeren normatif yaklaşımları ve bunlara eleştirel bakmayı içermektedir. Etik ve eğitim, insanları güdüleyici olma özelliklerinin yanında, toplumsal birlikteliği yönlendiren ve yöneten yapılar ve politikalarla bağlantılıdır (Dil, 2009: 783-784). Eğitimin amacı, toplumsal kurumlar arasında içten ve sürekli bir dayanışmayı ve işbirliğini öngörmek, bireyin kişisel ve toplumsal beklentileri arasında bulunması gereken duyarlı dengeyi sağlayarak dikkatli ve bağımsız yargılı insanlar yetiştirmektir. Bu yolla ortak değerler etrafında ulusal bütünleşmenin sağlanmasına yardımcı olur. Buna rağmen eğitim kurumlarının amaçları açık ve kesin değildir. Amaçlar sık sık değişip, birbiriyle çatışabilmekte ve eğitim sürecine katılan bireylere bağlı olarak değişebilmektedir. Bu sebeple eğitim örgütleri, “örgütlenmiş anarşiler” olarak adlandırılmakta ve önceliklerin eylemleri yönlendirmesi yerine, eylemlerin öncelikleri yönlendirdiği söylenmektedir. Çünkü eğitimde, amaçlar ve ölçütler başarı ölçütü olamayacak kadar soyut olmaktadır. İyi bir yurttaşın nasıl olacağı ve devletle olan ilişkisinde yönetimi eleştirmesinin gerekliliği gibi konularda tam bir görüş birliği bulunmamaktadır. Ayrıca iyi öğretmenin ölçütleri de ve başarılı öğrencinin nasıl olması gerektiği net olarak belirlenememiştir (Aydın, 1994: 170-174). Bu açıdan, eğitim sisteminin de kendi içinde geçerliliği her zaman kabul edilen ilkelere göre işlemesi mümkün görülmemektedir. Ayrıca yine bu ilkelerin her zaman geçerli olmasını beklemenin de, eğitim sürecini belli bir kalıba sokmak anlamına gelip gelmediğinin tartışılması gerekmektedir. Buna rağmen kamu yönetimi öğretim sisteminde, eğitiminde ve araştırmaların da değerlerin soruşturulmasının reddedilmesi hatası birçok defa tekrarlanmaktadır (Dwivedi, 1990: 286).

Türkiye’de bu konu önem kazanmakta ve daha çok ilgi toplamaktadır. Türkiye’de yeterli sayıda üniversitede etik eğitimi olmadığı için, bu konuda öğrenci ve mezunlar arasında bir araştırma yapmak mümkün görülmemektedir. Diğer yandan, etik eğitimiyle ilgili önemli bir sorun olarak bu eğitimi kimin vereceği

önemlidir. Etik eğitimi verecek olanların, konuyla ilgili yeterlilikleri, söylemleri ve eylemleri arasındaki uyumsuzlukların varlığı ve konu ile ilgili gereken bilgilere sahip olmadıkları bilinmektedir (Demiral ve Demiral; 2007: 277). Özellikle kamu yönetiminde üst düzey yönetici kadroların yetiştirilmesinin düzenlenmesi için çıkarılan 3149 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun 1984 yılında Mecliste kabul edilmesine ve Cumhurbaşkanlığı'nca onaylanmasına karşın, yine 1985 yılında Cumhurbaşkanlığı'nca yapılan itiraz sonucu Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Üst düzey yöneticileri eğitmek ve atamaları bu eğitimi görenler arasından yapmak şeklinde düzenlenen bu yapı, gerek yasayı çıkarımlar gerekse sonraki dönem yönetimi ellerinde bulunduracak olan siyasi partiler tarafından uygun görülmemiştir ve bu konuda bir yasal düzenleme bulunmamaktadır (Günay,2007. 74-75). Diğer yandan, Türk eğitim sisteminin genel yapısı içinde, ilk ve orta öğrenimde çağdaş örgün ve yaygın eğitim araç ve mekanizmaları kısıtlı bir kesimde kullanılmakta, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin zararları ve etik ilkelere bağlılığın faydaları anlatılan konularda yer almamakta, ezbere dayalı yapı devam etmekte, üniversiteye kadar test sistemi sürmektedir. Bu vatandaşların muhakemelerinin gelişmemesine ve toplumun tümünün üretkenliğini azaltmakta ve kolay yoldan para kazanma anlayışını yaymaktadır (Yüksel, 2005: 102).

Etik eğitimi konusundaki bu eksiklerin giderilmesi için iyi bir etik eğitimin beş temel ilkeye uygun oluşturulması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu ilkelere göre, etik eğitimi veren eğitim ve öğretim kurumları her açıdan özerk olmalıdır. İkinci olarak, etik eğitimi süreklilik gösteren akademik bir faaliyet olmalıdır. Üçüncü olarak, liyakat gereğince konusunda uzman, bilgili ve yetişmiş kişiler seçilmelidir. Dördüncü olarak, etik eğitimi geniş kapsamlı olarak, her yaşa, her tecrübeye ve altyapıya sahip öğrenciye yönelik olmalıdır. Son olarak, etik eğitiminde kullanılan materyaller teori ve pratik arasındaki ilişkiyi göstermeli, konu için örnek olay çalışmaları ve grup incelemeleri gibi davranışları yönlendirici yöntemler sağlanmalı ve geliştirilmelidir. Bununla birlikte, Türkiye'de etik ilkelere sahip olama konusunda yeterli bir bilinç ve görüş birliği ne uygulamacılarda ne de eğitimci arasında

görülmemektedir. Üniversitelerde kamu yönetimi etiği ile ilgili derslerin yok denecek kadar az olması veya hizmet içi eğitimlerin yetersizliği buna örnek olarak gösterilmektedir (Demiral ve Demiral; 2007: 280-284). Bununla birlikte eğitim konusunun durağan bir yapıda olmaması gerekmekte ve sürekli kendini yenilemesi gerekmektedir. Bu sağlanmadığı zaman, genel olarak eğitim sisteminin ve etik eğitimin mevcut gereksinimlere cevap vermesi veya oluşacak yeni ihtiyaçlara uyum sağlamasının mümkün olmadığını kabul etmek gerekmektedir. Örneğin, ahlâklı olmanın gerekliliği eğitim sistemi ile öğretilir. Ayrıca bu bir kural olarak toplum tarafından kabul edilebilir. Ama burada bu kuralın yaşatılmasının sağlanması farklı bir konu olmaktadır. Toplumsal gelişmelere bağlı olarak, uygulanacak eğitim yöntemlerinin farklılaşması gerekebilir. Bunun için, etik konusundaki eğitimin tüm eğitim kurumlarında ve hizmet içi eğitim sürecinde, etik ilkeleri açıklamanın yanında, bu ilkelerin varlık nedenlerinin ve gerekliliklerinin, eleştirel ve geliştirici olması gerektiği düşünülmektedir. Yani bilgilerin doğruluğu tartışmasının ötesinde, bu bilgileri tam anlamıyla bilmenin mümkün olup olmadığıdır. Yaşamın her alanında bu düşünce geçerli görülmektedir. Rousseau'ya göre asıl sorun bilgi veya bilgili insanlar değil, kendilerini bilgili sanıp diğerleriyle bu eksikli bilgileri ile ilişki kuranlardır (Ağaoğulları, 2006: 26).

3.2.9. Takdir Yetkisinin Kullanımında Anlayış Eksikliği

Kamu yöneticilerinin görevleri, politika oluşturma ve politika uygulama olarak iki sınıfa ayrılmaktadır. Politik karar alma alanında, kamu yöneticileri, toplumsal hedeflerin belirlenmesinde önemli rol oynarlar. Politika uygulanması sürecinde ise, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde, toplum ve devletin nasıl çalışacağı hakkında karar alırlar (Gortner, 2001: 521). Bu sebeple, kamu yöneticilerinin sahip oldukları yetkiler önemli bir konu olmakta ve bu yetkilerin, toplumun yararına yönelik olarak nasıl kullanılacağı önemli bir sorun olmaktadır.

Yönetime tanınan yetkiler “bağlı yetki” ve “takdir yetkisi” olarak sınıflanmıştır. İlk tür yetki, yönetimin belli kamu hizmetlerini nasıl yürüteceği, alınan kararların içeriği önceden belirlenmiştir ve bu sebeple yönetimin başka türlü hareket etme olanağı yoktur. İkinci tür yetki ise, yönetimin tüm kamu hizmetlerini bu şekilde saptama olanağı olmadığından dolayı, yönetime belli konularda takdir yetkisi tanımak, görevlerin niteliği yönünden zorunludur. Yasa koyucu, yönetimin görev yetkilerini belirtirken, yönetimi bazı yetkileri kullanıp kullanmamasında, kullanılmasının gereklerini saptamada az ya da çok serbest bırakmışsa, burada takdir yetkisinden söz edilmektedir (Gözübüyük, 2004: 323). Bu yetkinin sebepleri, ilk olarak kural koyucunun sonradan oluşabilecek her durumu önceden bilmesi ve düzenlemesi mümkün olmamasıdır. İkinci olarak, idarenin her yeni olay karşısında, önceden o taya çıkan belli bir grup olayın içinde değerlendirip, onlara benzer kararlar almasıda her zaman mümkün olmamaktadır. Son olarak ise, hizmeti düzenleyen hukuk kurallarından, hizmetin teknik özellikleri ve yeni gelişmelerle alacağı değişik niteliklerin ayrıntılı olarak gösterilememesidir (Karatepe, 1991: 72-73).

Bu noktada, kamu yararına hizmet etmesi gereken takdir yetkisi kullanımı bazı sorunlar yaratmaktadır. Usul ve kuralların ayrıntılı olarak düzenlenmesi, kırtasiyeciliğe, işlerin gecikmesine ve sorumluluktan kaçmaya sebep olurken, memurlara daha geniş takdir yetkisinin tanınması, bürokratların keyfi davranmalarına ve siyasi yöneticilerin bürokrasi üzerindeki gücünün zayıflamasına sebep olmaktadır (Eryılmaz, 1993: 83). Bu durum kamu yöneticilerinin kullanacağı takdir yetkisinde rasyonellik kavramının ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

Rasyonellik, davranışların uygunluğu veya uygunsuzluğunu belirten ve kişiyi daha önceden rasyonellik normlarına uygun karar vermeye hazırlayan zihinsel durumdur. Bir amacı gerçekleştirmeye yönelik alternatifler içerisinde amaca en uygun olanı ve amacı en üst derecede gerçekleştiren kişi rasyonel davranmış demektir (Yıldırım, 2000: 62). Bu sebeple, kamu yöneticilerinin sadece kendi kararlarındaki değerlerin önemine karşı duyarlı olmamalıdır. Sorunların yüzeyi

altını araştırmalı ve diğer ana toplumsal veya politik aktörlerin etkileşimiyle benimsenen öz değerlerin farkına varmalıdırlar (Gortner, 2001: 522).

3.2.10. Denetim Yetersizlikleri

Kamu yönetiminde yaşanan diğer bir sorun alanı, denetim konusunda yaşanan sıkıntılardır. Yönetim üzerinde denetimin sağlanabilmesi için iki tür denetim yapılmaktadır. Bunlardan ilki, “hukuka uygunluk” diğer “yerindelik” denetimidir. Kural olarak, yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi, diğerleri, hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yaparlar. Yönetimin davranışlarının yalnız hukuka uygun olması yetmez, bunların yerinde olması, başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin kamuya yararlı ve verimli olarak yürütülmesi gereklidir (Gözübüyük, 2004: 354).

Türkiye’de yolsuzluklarla ilgili denetim konusunda, TBMM, yürütme ve yargı organları doğrudan veya dolaylı olarak, üçlü bir görünüm sergileyen denetim bulunmaktadır. Yasama organının denetimi dolaylı yoldan geekleşmektedir. Yasama organının denetimleri, soru, genel görüşme, gensoru, meclis soruşturması, meclis araştırması ve çeşitli ihtisas ve araştırma komisyonları şeklinde gerçekleştirmektedir. Yürütme organı üç türde denetim gerçekleştirmektedir ve hiyerarşik otoritenin en tepesinde yer alır ve denetim için en uygun konumdadır. İlk tür denetim, üstlerin astları denetlediği hiyerarşik denetimdir. Her kamu kurumunun hiyerarşik bakımdan bir bütün oluşturması sonucu bu bir iç denetim türüdür. İç denetimde, bütün bakanlıklarda bulunan teftiş kurulu başkanlıkları kullanılmaktadır. Dış denetimde ise, kamu kurumları kendi bünyeleri dışında kurullarca denetlenmektedir. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi bu türdendir. Son olarak ise, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, başbakanlık yüksek denetleme kurulu ve başbakanlık teftiş kurulu gibi kurumlarca gerçekleştirilen özel denetim uygulanmaktadır. Yargısal denetimde ise, Adli, idari ve Askeri Mahkemeler ve Yüksek Mahkemelerce sağlanmaktadır. TCK kapsamında, yozlaşma suçları adalet

mahkemelerince ve üst mahkeme olarak Yargıtay tarafından gerçekleştirilmektedir (Eryılmaz, 1993: 84-97; Kılavuz, 2003: 255-257).

Bu açıdan etik bir bilincin toplumun her kesiminde yayılması önemli bir konudur. Bu konuda yasama, yürütme ve yargı organlarının ortak çabaları gerekmektedir ve bu süreç gerekli hesap verme mekanizmaları ile desteklenmelidir (Güler, 2009: 192). Bu denetimler, uygulamada karşılaşılan bozuklukların önlenmesinde, yasal bir temel oluşturmaktadır. Ama yolsuzlukların gelişmesine sebep olan etkenler değişmediği ve değiştirilemediği sürece, yasal temel ve buna uygun denetimlerde eksik kalacaktır. Ayrıca doğrudan etik konusunda bir kurul olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'da daha yeni bir yapılanma olarak kamu yönetimi içinde bulunmaktadır. Dolayısıyla, Kurul'un kamu yönetimi içinde yaratacağı etki ve kamu görevlilerinin bu kurula ve kurulun çalışmalarına verecekleri tepkiler hakkında değerlendirme yapmak için hem çok erken hem de yapılacak değerlendirmeler için gereken veriler henüz çık sınırlı olarak görülmektedir. Bu çalışma doğrultusunda önemli olarak görülen diğer bir konu ise, bu kurulun etkilerinden ve ortaya çıkarılacak yolsuzluk, bozulma ve yozlaşma örneklerinden korkulmaması gerekliliğidir. Siyasi, ekonomik ve sosyal açıdan ne tür olumsuz etkiler yaratırsa yaratsın, herkesin bu süreçte birlik oluşturması gerekmektedir. Bunun sağlanması için ise, toplumun üzerinde fikir birliği sağladığı ve güvendiği kişilerin göreve getirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Sonuç olarak bireylerin, seçildikleri görev konusunda yeterlilikleri veya uzmanlıkları kadar, görevlerinin bilincinde olmaları ve bu görevleri benimsemeleri ve bu doğrultuda hizmet etmeleri gerektiği düşünülmektedir. Diğer bir anlatımla, temiz bir toplumun ancak temiz insanlarla sağlanabileceği, bunun tersi durumda, temiz toplumun sadece içi boşaltılmış bir kavram olarak kalacağı ve temiz toplum adı altında kolaylıkla belirli çıkar gruplarına hizmet edecek yapılanmaların oluşabileceği sonucu doğmaktadır.

4. AVRUPA BİRLİĞİ ve TÜRKİYE İLİŞKİLERİNDE KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ve TÜRKİYE'DE YAŞANAN GELİŞMELER

Kamu yönetimlerinde yaşanmakta olan sorunlar ulusal ve uluslararası düzeydeki tüm politikaları etkilemektedir. Özellikle küreselleşmenin etkisiyle dünyanın giderek bütünleşmesi, devletlerin ortak çıkarları doğrultusunda birbirleriyle ilişkilerini geliştirmelerini gerektirmiştir. Uluslararası birlikteliğin giderek daha da önem kazandığı bu durumda, Avrupa Birliği (AB) dünya üzerindeki güç dengesinde önemli ve etkili bir oluşum olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulusal dış politikaların tarihsel süreç içinde gelişen siyasal, ekonomik ve kültürel çıkar algılamalarından kaynaklanan rekabet ve çatışma potansiyeli içermesi, devletler arasında entegrasyon arayışına yol açmıştır. Entegrasyonun kök salıp derinleşmesi için, devletlerarasındaki ilişkilerin, klasik ittifak türlerinden farklı olarak, ortak çıkar ilkesi temelinde gelişmesi gerekmektedir. AB'nin temelinde de bu anlayış hâkimdir. Yüzyıllar boyunca edinilmiş alışkanlıkların Avrupa'da barış ve istikrarı zedelemesine daha fazla izin verilmeyerek, bir ortak yaşam alanı meydana getirilmesi amaçlanmıştır. AB, barış ve güvenlik tesisine yönelik bir ortak çıkar alanı, değer dağıtımı ve paylaşımını geliştirmek üzere bir üst otoriteye ya da ilgili kurumlara egemenlik devrini öngören bir entegrasyon tipini canlandırmaktadır (Canbolat, 2007: 11-12). AB organları (Parlamento, Bakanlar Konseyi, Komisyon, Adalet Divanı) ulusal kurumların yerine geçen kurumlar değildir. Ayrıca, ulusal ve AB kurumları ile birlikte çalışan ve birbirlerine bağlı bir yapıya sahiptir. Brüksel'de merkezi bir örgüte sahip olmasına rağmen AB'nin üye ülkelerde birimleri bulunmamaktadır ve yasal düzenlemelerinin uygulanması için üye ülkelerin yönetim yapılarına bağımlıdır. Çünkü üye ülkelerin kamu yönetimleri ulusal devletlerin sorumluluk alanı içinde bulunmaktadır ve bu durum ulusal yönetimlerin ne kadar önemli bir rolü olduğunu vurgulamaktadır (Köseçik, 2004: 6). Bununla birlikte, sistemi oluşturan organların uluslararası yetkileri vardır. AB Konseyinin oy çokluğuyla karar alabilmesi ve bu kararlara karşı çıkan bir üye devletin dahi çoğunlukla alınan kararları uygulama

yükümlülüğünün olması (Roma Anlaşması Md. 148 ve 149) buna bir örnektir ve bu örnekten de anlaşılacağı gibi, AB uluslararası bir kuruluş yerine, uluslararası bir kuruluştur (Karluk, 2007: 147). 1950'li yılların başından itibaren Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu olarak farklı adlar ve etkinliklerle varlık gösteren ve gelişen entegrasyon sürecinde de, kendi içinde ekonomik, siyasal ve toplumsal dönüşüm içeren bir sistemsel bütünlüğü içerdiği görülmektedir. AB'nin bir iç alan meydana getirerek, bütünleşmeyi işlevsel bir zeminde hızlandırmaya yönelik yaptığı tüm anlaşmalar ve kararlar, bağlayıcı bir irade beyanı olarak, AB'nin varlığını nerede ve nasıl sürdürmek istediğini gösteren bir kimlik işareti taşımaktadır. Üye ülkelerde de, toplumların çoğulculuk, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kaynaşma gibi değerleri rehber edinmeleri gerektiği üzerinde durulmakta, bu değerler dışında davrananlara yaptırım uygulanacağı ifade edilmektedir. Kısaca bu değerlere bağlılık, AB'ye üyeliğinde ön şartı olarak kabul edilmektedir (Canbolat, 2007: 23-24).

Bu anlayışın somut hali, AB içindeki ve üye olma yolundaki ülkelerin kamu yönetimleri için üye ülkelerin kabul ettiği kriterlerde kendini göstermektedir. Bu ilkeler ve sonrasında yapılan çalışmalar kamu yönetimlerinin daha iyi bir hal alması için çerçeve ve ilkeler yardımıyla, gerek birlik içinde gerekse birliğe üye olmak isteyen ülkelerde kamu yönetimlerinin benzeşmesine yardım ederek, bütünleşmeyi kolaylaştırmayı hedeflemektedir.

4.1. AB'nin Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlkeleri

AB yayınladığı çeşitli yayınlarla, kamu yönetimlerinin işleyişinde uyulması gereken etik ilkeleri belirtilmiştir. Bununla birlikte, Birlik sadece kendi üyelerine yönelik kurallar belirtmekle kalmamış, kendi kurumlarına yönelik de yayınlar yapmıştır. Bu konuda özellikle Avrupa Komisyonu dikkati çekmektedir.

Avrupa Komisyonunu bu kadar önemli yapan sahip olduğu görevlerdir. Komisyon; mevzuat önerileri hazırlamak ve AB Konseyi ve AB Parlamentosu'na sunmak; Birliğin yasalarını, bütçesini, programlarını ve Konsey kararlarını uygulamak; Birlik politikalarını ve uluslararası ticareti yürütmek; Birliği dışarıda temsil etmek ve ticari, ekonomik konulardaki antlaşmaları müzakere etmek; Adalet Divanı ile birlikte Birlik Hukukunu ve AB antlaşmalarının uygulanmasını sağlamak gibi konularda görevlidir. Bu sebeple, sorumlulukları artmakta ve çeşitlenmektedir. Kısaca, denetleyici, uygulayıcı ve takipçi bir kurumdur. Bu sebeple göz önünde olan bir kurumdur. Komisyonun uyması gereken etik kurallara yönelik ilk çalışma 1968 yılında "Personel Düzenlemeleri" (*Staff Regulation*) adlı belgedir. Bu belgede; komisyon personelinin tam olarak tarafsızlık ve sadece Komisyon'a bağlılık konularına, Komisyon personelinin hiçbir yerden hediye veya ayrıcalık kabul etmeme, göreve gelen personelin her türlü gelir faaliyetinden ayrılma ve eğer komisyon haricinde gelir faaliyetinde bulunacaksa izin alması gerekliliği, Komisyon personeli eşlerinin gelir faaliyetlerinin Komisyon'a bildirilmesi konularına yer verilmiştir. Komisyona yönelik olan diğer iki önemli belge ise, "İyi davranış ilkeleri" (*Code of Good Administrative Behaviour*) ve "Komisyon Personeli için Profesyonel Etik Standartları ile İlgili Bildiri" (*Communication On Standarts Of Professional Ethics For Its Staff*) isimli belgelerdir. Komisyon'u doğrudan bu şekilde davranmaya iten nedenler ise, Komisyondaki yönetim zaaflarının güvenilirliğini azaltması, üyelerin ve personelin sorunları konusundaki belirsizlik, iletişim sorunları ve ihbarcılık mekanizmasının çalışmaması, Komisyonun görevlerini yerine getirmede yetersiz olduğu ve etik dışı uygulamalara açık olduğu görüşünün etkili olduğu belirtilmektedir (Demiral, 2009: 196-201). Bu açıdan bakıldığında, AB içindeki etik gelişiminde temelinde yolsuzluk ve yozlaşmaların etkili olduğu görülmektedir. Ayrıca Birliğin ulaştığı etik standartlarında belli bir süreç aldığı ve bu süreçte sürekli bir yenilenmenin varlığı görülmektedir.

Diğer yandan, AB üyesi devletler, önceden belirlenmiş örgütsel yapılara bağlı bir kamu yönetimi yerine, temel değer ve prensiplere bağlı olan, ama kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel değerlerine göre şekillenen

kamu yönetimi modelleri benimsemişlerdir. Diğer bir anlatımla, AB içinde her üye devlet, üzerinde anlaşma sağlanan ilkeler çerçevesinde farklı kamu yönetimlerine sahiptir. Bu sebeple, ulusal kamu yönetimlerinin ana yapılanmasına yönelik belli bir topluluk mevzuatı bulunmamaktadır. (Balcı, 2005: 24).

AB içinde, Kamu yönetimlerinin belirli bir yapıda oluşturulmasına yönelik düzenlemelerin olmayışı, bu konunun tamamen serbest olduğu anlamına gelmemektedir. Öncelikle Üye devletleri ve aday olan devletleri sınırlayan ilkeler Kopenhag Kriterleri'dir. 7 Şubat 1992 tarihinde resmi adı Avrupa Birliği Antlaşması olan Maastricht Antlaşmasıyla kurulan AB, 21-22 Haziran 1993 tarihlerinde Kopenhag'ta yapılan AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi sonrasında yayınlanan Sonuç Bildirgesi'nde, tam üyelik için gerekli şartlar belirlenmiştir. Belirlenen bu kriterler şunlardır (Karluk, 2005: 103),

a) Siyasi Kriterler: Demokrasinin güvence altına alındığı istikrarlı bir kurumsal yapı, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlık haklarına saygı.

b) Ekonomik Kriterler: İyi işleyen bir Pazar ekonomisi ile Ab içindeki piyasa güçlerine ve rekabet baslısına karşı koyabilme kapasitesi.

c) Topluluk Müktesebatına Uyum: AB'nin çeşitli siyasi, parasal, ekonomik hedeflerine bağlılık.

Tam üye olmak isteyen devletlerin bu üç kriter yanında, dördüncü bir kriter olarak, uygun idari ve adli yapılar aracılığıyla Avrupa mevzuatının tümünü etkin bir biçimde uygulayabilmeyi benimsemesi gerekmektedir (Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü, 2007: 6). 16 Aralık 1995 tarihinde yapılan Madrid Zirvesi'nde, AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken idari alt yapının oluşturulmasının önemine dikkat çekilmiş ve bu oluşumun gerçekleştirilmesi üyelik koşullarına dâhil edildiği belirtilmiştir (Kodakcı ve Yıldırım, 2002: 6).

Kopenhag Kriterleri yanında, Roma Anlaşması (1957), onu değiştiren Maastricht (1992) ve Amsterdam Anlaşmaları'nın son şeklini verdiği AB Anlaşması, AB Mevzuatı, AB Adalet Divanı içtihadı ve AB'nin aktettiği uluslararası anlaşmaların bütünü, AB müktesebatını (*acquis communautaire*) oluşturmaktadır. Bununla birlikte, siyasi kriterler, diğer kriterler gibi müzakere sürecinin konusu olmamakta, bu sürecin başlayabilmesi için bir önkoşul oluşturmaktadır (TÜSİAD, 1999: 13-14). Bunun yanında, üyelik için sadece siyasi kriterlere uymak yeterli değildir. AB üyeliği, birliğin tüm politikalarına uyumu gerektiren bir süreçtir. Aday ülkeler, üye ülkeleri bağlayan ortak haklar ve sorumlulardan oluşan topluluk müktesebatını AB'ye katılmadan önce kabul etmek zorundadırlar. Topluluk müktesebatının çeşitli kısımlarında hedeflerin ve reformların içeriğinin oldukça açık olmasına karşın, bu durum üye ülkelerin kamu yönetimleri standartları için aynı değildir. AB üyelik perspektifinde kamu yönetimi reformu için amaçlar ve yönelimler, bu konuda standartları belirlemeye yönelik bir topluluk mevzuatı olmadığı için daha az belirgindir (Köseçik, 2004: 3; OECD-SIGMA, 1999: 5).

AB'nin oluşumu ve gelişmesi başlangıçta ekonomik amaç ve hedefler dayandırılmış ve bunların gerçekleştirilmesi öncelikli hedef olarak temel politikalarına yön vermiştir. Zaman içinde, AB ekonomik işbirliği amaçlı bir örgütsel yapıyı aşarak Avrupa bütünleşmesi amacına yönelik oldukça geniş bir yetki ve faaliyet alanı içerisinde siyasi, adli ve yönetsel kuvvetleri olan bir yapıya bürünmüştür. Bu alanların hassas nitelikte olması ve önemlerinin bu ölçüde olacağından önceden görülememesi, başlangıçta bu alanların birer iç mesele olarak ve ulusal düzeyde ele alınması gerektiği anlayışına sebep olmuştur (Beşe, 2003: 445-446). Uzun bir süreç zarfında AB'ye katılan Batı Avrupa ülkelerinin kamu yönetimlerindeki benzerliklerinde etkisiyle bu konu göz ardı edilmiştir. AB içinde kamu yönetimi konusunu doğrudan ya da en yakından ilgilendiren düzenlemeler oldukça yakın dönemde ve genişleme sürecinde paralel olarak artış göstermektedir. Konu olan değer ve ilkeler, örnek bir kamu yönetiminin temel değer ve ilkeleri olduğu ancak, bu konuların (demokrasi, hukuk devleti, temel hak ve özgürlüklere saygı, yasaların vatandaşlık, göç ve iltica, ayrımcılık ve organize suçlarla mücadele

konularında koyduğu normlara uyum sağlama) kamu yönetimlerince sağlanabilecek hususlar olduğu görülmektedir. (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 8-9). Bu nedenle kamu yönetiminin idari kapasitesi önemli bir konudur.

İdari kapasite kavramı, bir ülkede AB Müktesebatı'nın tam ve etkin bir şekilde uygulanması ve zamanla oluşacak yeni oluşumlara uyum sağlayacak şekilde kurulan kurum ve kuruluşlar, bu kurum ve kuruluşlarda çalışan yeterli eğitimi almış personel ve ilgili kurum ve kuruluşları çalıştıracak ekonomik unsurlar olarak tanımlanmaktadır (Kodakcı ve Yıldırım, 2002: 7).

AB'nin üye ülkelerin ve üye olacak ülkelerin kamu yönetimlerinin iyileştirilmesine yönelik çalışmaları, AB'nin genişleme politikalarının sonucunda önem kazanmıştır. Bu konuda AB'nin bir kamu yönetimi modeline yönelik ilk kapsamlı çalışma SIGMA Programı (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) çerçevesinde 1998 yılında yayınlanan "Avrupa Yönetişel Alanı İçin Kamu Yönetimlerinin Hazırlanması" (*Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*) başlıklı rapordur. Rapor, AB Komisyonu'nun görüşlerini temel alarak hazırlanmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 10). Bu raporda belirtildiği üzere, ülkeler, kendi kamu yönetimlerini hazırlamakta serbesttirler. Ama AB'nin belirlediği politik sonuçlara ulaşabilmek için, topluluğun görevlerini etkili ve doğru biçimde yerine getirmek zorundadırlar. Bu temelde, Birlik, mevcut ve gelecekteki üye devletlerden, güvenilir bir yönetim sistemi, Topluluk standart ve kararlarını kendi hukuk sistemlerine bir an önce dâhil etmelerini, bu standart ve kararları kendi sınırları içinde etkili bir biçimde uygulamalarını, uyuşmazlıkların düzenlenmesi için uygun denetim araçlarını ve işlemlerini yürürlüğe koymalarını ve zaman içinde gelişen ulusal politikaları ve AB politikaları arasındaki uyumu korumalarını isteme hakkına sahiptir (OECD-SIGMA, 1998: 121).

AB için önemli olan konu, belirlenen genel ilkeler çerçevesinde AB müktesebatının üye ülkeler içinde etkin ve verimli bir şekilde uygulanmasıdır. Bunun sağlanması için, AB'nin yapmış olduğu düzenlemelerin tam olarak uygulanabilmesine yönelik gereken yönetsel kapasitenin belli bir düzeyde olması ve yönetsel anlamda bütünlüğün gerçekleştirilmesi gereklidir (Balcı, 2007: 324). Bu konuda AB içinde, “Avrupa Yönetsel (İdari) Alanı” olarak tanımlanan kavram öne çıkmaktadır. Avrupa Yönetsel Alanı'nı (*European Administrative Space*) ortaya çıkaran şey, toplum kararlarını gerçekleştirebilmek için, üye devletlerin kamu çalışanlarının sıklıkla bir araya gelerek fikir ve deneyim alışverişinde bulunmalarıdır. Karar alımına etki eden iletişim kalıpları geliştirerek, ortak çözümler bulunmakta ve bunlar kamu yönetimlerinde yapılması gerekenlere dâhil edilmektedir. Avrupa Yönetsel Alanı, kendi gelenekleri üzerinde, bunla birlikte Birliğin farklı yönetsel geleneklerini aşarak oluşmaktadır. Hukuk kuralları için gerekli olan güvenilir bir yönetim, etkili politika uygulaması ve ekonomik kalkınma bu alanın özelliklerindedir (OECD-SIGMA, 1998: 121). Ayrıca bu alan, aday ülkelerin, Avrupa Birliği üyeliği için gereken yönetsel kapasiteye ulaşmak çabalarında uygulanacak yönetim hukuku ilkelerinin kriter kümesini içermektedir (OECD-SIGMA, 1999: 6).

AB'nin temel anayasa metinleri olan Roma ve Maastricht Antlaşmalarında, üye devletlerin uymaları gereken bir kamu yönetimi modeli bulunmamaktadır. Yönetişim ve kamu yönetimi konuları, kendi siyasi rejimlerinde demokratik niteliklere bağlı kalınarak, üye devletlerin kendi değerlendirmelerine bırakılmıştır ve üye devletler resmi hukuk açısından yönetsel özerkliğe sahiptir (OECD-SIGMA, 1999: 16). Bununla birlikte, Birlik içinde yaşanan gelişmeler sonucunda, Birlik içindeki etkileşim artmaktadır. Üye devletlerin kendi sınırları içindeki faaliyetleri, uluslararası bir nitelik kazanmaktadır ve bir üye ülkede gerçekleşen düzenlemeler diğer ülkelerde de geçerli olmaktadır. Örneğin; İtalyan bir firma, Fransa'da telekomünikasyon alanında çalışmak için lisans başvurusu yapabilmekte; İngiltere'de tescil olan bir ilaç Belçika'da satılabilmekte; Danimarka'da alınan bankacılık hizmetleri için yatırım izniyle İspanya'da çalışılabilmekte ve bir üye ülkede yapılan

AB vatandaşlarıyla ilgili resmi kayıtlar, diğer ülkelerde kabul görmektedir. AB içinde “Ortak Tanıma” (*mutual recognition*) ilkesi sonucunda, Avrupa alanı içinde, devletlerin yönetsel faaliyetleri uluslararası etkiye kavuşmaktadır ve kendi sınırlarının ötesinde, ortak bir yönetsel alanda bütünleşmektedir (Nizzo, 1999: 2). Bu yönüyle, AB içerisindeki kamu yönetimlerinin uyumlaştırılması önem kazanmakta, yetersiz bir kamu yönetimi sistemine bağlı olarak oluşacak sorunlar, sadece o ülke vatandaşlarına yönelik olmamakta ve AB’nin entegrasyona dayalı politikalarını da temelden etkileyecek potansiyele sahip olmaktadır (Balcı, 2005: 26).

AB içinde kamu yönetimlerinin bu derece öneme sahip olduğunun anlaşılmasından sonra bazı temel ilkeler yardımıyla kamu yönetimlerinin sahip olması gereken nitelikler belirlenmeye çalışılmıştır. Bu konuda OECD-SIGMA programının “Kamu Yönetimi İçin Avrupa İlkeleri” (*European Principles For Public Administration*) başlıklı raporu yönetim hukuku ile ilgili temel ilkeleri belirtmiştir. Bu ilkeler kısaca şu şekilde sıralanmaktadır (OECD-SIGMA, 1999: 8-14);

1- Güvenilirlik ve Öngörülebilirlik: Yönetim hukuku ve mekanizması, güvenilirlik ve ön görülebilirlik, hukuki güvenlik ve yasal kesinlik gibi ilkelerle kamu yönetiminin eylem ve kararlarında keyfiliği ortadan kaldırmak için çalışır. Kamu yöneticileri hukuk kurallarında kendilerine tanınan yasal yetki çerçevesinde, takdir yetkisini kamu yararını sağlamak için, ölçülülük ilkesince kanunların öngördüğü sonuçlarla orantılı, doğruluk ilkesince sosyal değerlere ve insanlara saygılı olarak, zamanındalık ilkesince düş kırıklığı ve adaletsizlik gibi zararları önleyerek, profesyonellik ilkesi çerçevesinde hareket etmelidir.

2- Açıklık ve şeffaflık: Açıklık ilkesi yönetimin dış denetlenmesinde, şeffaflık ilkesi ise denetleme ve denetimlerde amaçlanan tüm içeriğin görülmesini öngörmektedir. Bu iki ilke, yönetsel faaliyetlerden etkilenenlerin bu faaliyetlerin temelini bilmesini ve denetleme kurumlarının dış denetimlerini daha kolay yapmasını sağlamaktadır. Bu ilkeler, kamu yönetiminde iki amaca hizmet etmektedir. Öncelikle, kötü yönetim ve yolsuzluk olasılıklarını azaltarak kamu yararını

korurlar. Diğer yandan ise, bireysel hakların korunmasında önemli bir temel olarak, yönetsel kararların nedenleri sağlar ve ilgili tarafa itirazından doğan düzeltilmelere yardımcı olur.

3- Hesap verilebilirlik: Hesap verilebilirlik, bir kişi veya kurumun, yaptığı eylemleri bir başkasına açıklaması ve ispat etmesidir. Yönetsel hukuk alanında ise, bir yönetsel organın, eylemleri hakkında bir başka yönetsel, yargısal veya yargısal makamlara açıklamada bulunmasıdır. Bunun yanında, bu ilke, hiçbir makamın ayrı tutulmamasını gerektirmektedir ve birçok farklı mekanizma kullanılarak gerçekleştirilebilir. Bu mekanizmalara, mahkeme kararları dâhil, üst yönetsel organa itiraz, ombudsman incelemesi, özel kurul ve komisyon incelemeleri, parlamento komitesi denetlemeleri örnek verilebilir. Kısaca, tüm bu mekanizma ve kurumlar kamu yönetiminde, hukuk kurallarının uygulanmasını güçlendirmeyi, şeffaflığı, hesap verilebilirliği, etkinlik ve verimliliği amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle, kamu yararı gibi bireysel hakları korumayı, karar alımında kaliteyi arttırmayı, güvenilirliği güçlendirmeyi, yasal güvence ve kamu yönetiminin meşruiyetini amaçlamaktadır.

4- Etkinlik ve Etkenlik: Ülkeler kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde üretici olduğundan beri, üretkenlik kavramı kamu yönetiminin içine girmektedir. Birçok ülkedeki mali kısıtlamaların sonucunda, kamu yönetiminin etkinlik ve etkenliği, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için artarak çalışılmıştır. Verimlilik, kullanılan kaynaklar ve ulaşılan sonuçlar arasındaki iyi oranı sürdürmek temelinde, yönetsel bir değerdir. Etkenlik ise, yasa ve yönetim tarafından belirlenen amaçların ve kamu sorunlarındaki çözüm yollarının sağlanmasında, kamu yönetiminin performansının başarısı ile ilgilidir.

Aynı dönemde, Komisyon için yayınlanan “İyi Davranış İlkeleri” başlıklı belge içinde iyi yönetim ilkelerine yer verilmiştir. Komisyon bu ilkelerin ilki olan kanunilik ilkesine uygun olarak, yasalara uyumlu davranmalı ve topluluk mevzuatında olan kural ve ilkeleri uygulamalarıdır. İkinci olarak, Ayrım gözetmeme ve eşit muamele ilkesi gereği, Komisyon bu ilklere uygun davranmalı ve bunu

garanti etmelidir. Üçüncü olarak, orantılılık ilkesince Komisyon'un alınan önlemlerin amaçla orantılılığının garantisi olduğu ve yine kendinin bu ilkenin belli faydalar için idari ve mali vergi yükü taşımamasını sağlaması gerektiği vurgulanmıştır. Son olarak ise, Tutarlılık ilkesine uygun olarak Komisyonun idari davranışlarının tutarlı ve normal uygulamalarını takip eden nitelikte olması gerektiği ve geçerliliği olan haklı bir neden dışında bu ilkeye uymanın gerektiği vurgulanmıştır (Commission of the European Communities, 2000: 3-4). Bu genel ilkeler, AB içinde etik oluşumuna katkı sağlamakla birlikte, özellikle yine bu raporda belirtilen bilgi edinme ile ilgili kuralların, Komisyon içinde olan etik ilkelerin eksik olduğunu gösterdiği (Demiral, 2009: 201) belirtilmektedir.

Genel olarak, bu ilkelerin işaret ettiği konuların yanında, AB küreselleşen dünyadaki güç dengesinde iki boyut içerisinde kendi yerini sağlamlaştırmaya çalışmaktadır. AB üye devletlerarasında bütünleşmeyi derinleştirerek ya da genişleterek, çok sayıda devleti ya tam üye olarak ya da onları serbest ticaret antlaşmalarıyla kendisine bağlamaktadır. Küreselleşme öncelikle uluslararası sistemdeki hızlı devrimin ürünü olarak, yalnız devletlerden ve onların arasındaki ilişkilerden oluşan bir yapıyı aşmış, güç ve etkinlikleri artan yeni küresel aktörler içinde çokuluslu şirketler, uluslararası örgütler ve küresel sivil toplum kuruluşları gibi hükümet dışı birimlerin ön plana çıktığı bir yapı haline gelmiştir. Bu bağlamda, sadece daha etkin ve rasyonel bir idari yapılanma öngörmeyen aynı zamanda vatandaşlarla hükümet arasındaki ilişkiyi de yeniden tanımlayan “iyi yönetim” ilkesi, küreselleşen dünyada devletin, kararlarını toplumun tüm kesimlerinin katılımıyla alınmasını öngörmektedir (Gümrükçü, 2007: 33; Köse, 2007: 3; Kodakcı ve Yıldırım, 2002: 7). Yönetişim konusunun Türk kamu yönetiminde de hakim olan, merkezden değişim modeline göre, bürokrasi ve aydınların en iyiyi bildikleri anlayışı (Özkan, 2004: 103) yerine, AB ve diğer uluslararası yayınlarda yer alan yönetim kavramının anlaşılması ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Yönetişim kavramı, devletin geleneksel karar alma sürecini değiştiren sistemsel boyutu, yurttaşların mümkün olan her durumda katılımını sağlayan siyasal boyutu, saydam ve denetime açık kamu hizmeti sunma mekanizmasının kurulmasını amaçladığı

yönetim boyutu (Çukurçayır, 2003: 262) ile ele alınmaktadır. Komisyon tarafından, 2001 yılındaki “Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap” başlıklı belgede de, yönetim kavramı daha farklı bir çerçevede tanımlanmış ve iyi yönetişimin ilkeleri ile bağlantılı bir yeni tanımlama getirilmiştir (Kesim ve Petek, 2005: 42-43). Bu raporda, yönetim kavramındaki sorun, AB’nin vatandaşları tarafından kendisine verilen güçleri nasıl kullanacağıdır. Buradaki amaç, politika yapımında daha kapsamlı ve sorumlu olmaktır. Bu güçlerin daha iyi kullanımı, AB ve vatandaşları arasındaki bağlantının daha açık olmasıyla ve daha etkili politikaların uygulanmasıyla sağlanabilir. Yönetişim, özellikle açıklık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, etkenlik ve tutarlılık konularında, güçlerin AB düzeyinde uygulanmasını etkileyen kurallar, süreçler ve tutumlar (Commission of the European Communities, 2001: 8) olarak tanımlanmaktadır. Yine bu rapor, yönetişimin sağlanmasına yönelik temel ilkelere yer verilmiştir. Bu ilkeler şunlardır (Commission of the European Communities, 2001: 10);

1. Açıklık: Kurumlar daha açık bir şekilde çalışmalıdır. Üye devletler, AB’nde ne yaptıkları ve aldıkları kararlar hakkında aktif iletişim kurmalıdır. Bu özellikle, karmaşık kurumlar arasındaki güvenin sağlanması için önemlidir.

2. Katılımcılık: AB politikalarının kalitesi, yararlılığı ve etkinliği, fikirden uygulamaya kadar, politika zinciri boyunca geniş bir katılımın sağlanmasına bağlı olmaktadır.

3. Hesap Verilebilirlik: Yasama ve Yürütme sürecinde rollerin açık olması gerekmektedir. Avrupa’da olanlar hakkında her AB Kurumu, açıklama yapmalı ve sorumluluk almalıdır.

4. Etkenlik: Politikalar, ihtiyaç duyulmuş olan açık hedefler temelinde, gelecekteki etkileri ve kullanılabilir geçmiş deneyimler değerlendirilerek, etkili ve zamanında olmalıdır. Etkenlik aynı zamanda, AB politikalarının orantılı bir şekilde ve daha uygun düzeyde karar alarak uygulanmasına bağlıdır.

5. Tutarlılık: Politika ve eylemler, tutarlı ve kolayca anlaşılabilir olmalıdır. Birlik içindeki tutarlılık ihtiyacı giderek artmaktadır. Görev alanları büyümekte; genişlemeyle çeşitlilik artmakta; iklim ve demografik değişiklikler gibi etkenler, Birliğin kurduğu sektörel politikaların sınırları aşmakta; bölgesel ve yerel makamların AB politikalarına katılımı giderek artmaktadır. Tutarlılık, karışık bir sistem içinde uyumlu bir yakınlaşmayı sağlamak için, kurumlarda siyasal liderliği ve güçlü bir sorumluluğu gerektirmektedir.

Yönetişim kavramı üzerinde yapılan tartışmalar bir yana bırakılırsa, genel olarak belli baskılar sonucu ülkelerin bu anlayışa kaydığı belirtilmektedir. Devletin sosyal ve ekonomik rolünü yeniden düzenlemeye iten nedenlerden ilki özel sektör olarak belirtilmektedir. Özel sektör üretici istihdam sağlamada öncü olarak görülmektedir. Bu sebeple, ekonomik küreselleşmenin etkileriyle, daha fazla özgür hareket edilen ve herkese eşit şans tanınan bir ekonomik yapı istemektedir. Bu yapıda devlet, piyasada adaleti sağlayan ve istikrarı güvence eden, kamu iyiliği için çıkarları uzlaştıran, etkin ve hesap verebilen bir kamu hizmeti sunun bir yapıda olmalıdır. Yurttaşlar ise ikinci nedendir. Yurttaşlar, devletin daha duyarlı olmasını ve hükümetten hesap sorabilmeyi istemektedirler. Bunun sağlanması için ise siyasal ve ekonomik sistem yerelleştirilmeli ve halka yakınlaştırılmalıdır. Bu yolla ekonomik ve siyasal aktörler çeşitlenecek ve katılım atacaktır. Son olarak ise küresel baskı gelmektedir. Teknoloji ve iletişim alanlarındaki gelişim, ulusötesi ve dünya genelinde gelişen toplumsal ve ekonomik eğilimler, ticaret ve yatırım yoluyla süren entegrasyonlar sonucu devletin rolü ve devletin kimliği giderek daha da tartışılır hale gelmiştir (Güler, 2003: 108-109). Bu gelişmeler sonucunda kamu hizmetinin kalitesinin ve kamu yararının sağlanmasının daha katılımcı, özgür, hesap verebilen ve adil bir yapıda sağlanması gerekliliği vurgulanmış ve bunu sağlamaya yönetim kavramı temel alınmıştır.

Yine aynı dönemlerde Komisyon'un kendi içinde yönelik yayınlanan diğer bir belge olan "Komisyon Personeli İçin Profesyonel Etik Standartları ile İlgili Bildiri" isimli belge önemli nitelik taşımaktadır. Bu belgenin sonunda yayınlanan

“Profesyonel Etik Bildirisi” ile Komisyon personelinin uyması gereken kurallar belirtilmiştir. Buna göre; kamu yararını her şeyin üstünde tutmak ve hesap verebilirlik; liyakat, sorumluluk ve tarafsızlık; kamu kaynaklarını ve kamuya ait bilgileri korumak ilkeleri belirtilmiştir. Bu ilkelerle, Komisyon personelinin, tarafsız bir şekilde ve öncelikle kamu yararına hizmet etme bilinci ve sorumluluğuna uygun olarak, hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirerek AB mali kaynakları açısından zarara uğramasını önlemek, bilgilerin erişilmesinde ve güvenliğinden sorumlu olarak davranmaları gerekliliği belirtilmiştir. Bu yolla Komisyona yönelik olumsuz görüşlere neden olacak davranışlardan kaçınılması gerekliliği sağlanmak istenmektedir (Demiral, 2009: 201-202).

AB'nin belirttiği bu ilkeler hem üye ülkeler hem de üyelik sürecindeki ülkeler için belirli bir çerçeve çizmektedir. Bununla birlikte, Yasa ve hukuk siyasal olarak üzerinde anlaşma sağlanan değerlerin sembolüdür. Dolayısıyla bu değerlerin, kendilerini savunmak, uygulamak ve kamu hizmetlerinde yürürlükte tutmak isteyenler için özel bir anlamı vardır. Ancak, kanunlar ve kurallar bir kişinin ahlâken ne yapacağını tam olarak hiç bir zaman ifade etmez ve bunun yerine yapılacak işlerin minimum standartlarını ortaya koyarlar. Kısaca, yasal zorlamalarla insan davranışlarını düzenlemeye çalışmak en pahalı yoldur (Öztürk, 1998a: 87). Bu doğrultuda, AB etik konusunda da çeşitli raporlarla, amaçlanan hedeflerin ulaşılmasında yardımcı olacak gelişmeler sağlamayı amaçlamıştır.

Bu sebeplerden ötürü kamu yönetiminde etik bir anlayış gelişmesi için bazı ilkelere ihtiyaç vardır. OECD'nin yayınladığı “*Principle For Managing Ethics In Public Service*” belgede etik konusunda bazı ilkeler belirlenmiştir. Bunlar (OECD, 1998: 3-5);

1. Kamu hizmetindeki etik standartlar açık olmalıdır. Kamu çalışanları, işlerinde uymaları beklenen basit ilke ve standartları ve uygun davranış sınırlarını bilmeleri gerekmektedir.

2. Etik standartlar yasal çerçevesinde yansıtılmalıdır. Yasal çerçeve, kamu çalışanları için davranış ilkeleri ve minimum zorunlu standartların temelidir.

3. Kamu çalışanları için etik rehber kullanılmalıdır. Rehberlik ve iç danışma mekanizmaları kamu çalışanlarının işyerinde uygulayacakları temel etik standartlar konusunda yardımcı olmalıdır.

4. Kamu çalışanları haksız bir davranışa maruz kaldıkları zaman kendi hak ve yükümlülüklerini bilmelidir. Kamu çalışanları haksız bir olayla karşılaştıklarında, kendilerini neyin koruyacağını bilmelidir.

5. Siyasetin etiğe olan yaklaşımı, kamu çalışanlarının etik davranışlarını desteklemelidir. Politik liderler, resmi görevlerini yerine getirirken, gereken yüksek standartların sürdürülmesinden sorumlu olmalarının yanında, kendi eylemlerinde ve örneklerle de göstermelidirler. Bunun için, yasal ve kurumsal düzenlemeler yoluyla etik davranış desteklenmeli ve gereken yaptırımlar sağlanmalıdır. Yönetimin genelini kapsayacak şekilde etikle bağlantılı eylemler için yeterli dayanak ve kaynak sağlanmasının yanında, politik amaçlara ulaşmak için etik kural ve kanunların istismarından kaçınılması gerekmektedir.

6. Karar alımı süresinde şeffaf ve incelemeye açık olmalıdır. Halkın kamu kurumlarının güçlerini ve kendilerine emanet edilen kaynakları nasıl kullandıklarını bilme hakkı vardır. Şeffaf ve demokratik yöntemler kullanılarak kamu incelemeleri, yasama organının denetimini ve kamu bilgilerine ulaşmayı kolaylaştırıcı olabilir.

7. Kamu ve özel sektör arasındaki etkileşimde açık kılavuz ilkeler olmalıdır. Kamu alımları, dış kaynak kullanımı ya da kamu istihdam koşulları gibi örnekler de, açık kurullarla tanımlanan etik standartlar, kamu çalışanlarına özel sektörle olan ilişkilerinde rehber olabilir ve etkileşim sonucunda, kamu hizmeti değerlerine daha fazla dikkat edilmeli ve dış ortaklarında bu değerlere saygılı olması gerekmektedir.

8. Yöneticiler etik uygulamaları göstermeli ve geliştirmelidir. Organizasyon çevresinde, etik davranışlara teşvik edilmesi için, kamu hizmetlerinin günlük uygulamasındaki değerlere ve etik standartlara doğrudan etki eden, uygun iş şartları, etkili bir performans denetimi gibi etkenlerin gerçekleştirilmesi ve özendirilmesi gerekmektedir.

9. Yönetimsel politikalar, prosedürler ve uygulamalar etik uygulamaları geliştirmelidir. Yönetim politika ve uygulamaları, etik standartlara olan örgütsel bağlılığı göstermelidir. Yönetimlerin sahip olduğu kural ve uyum tabanlı yapısı bunun için yeterli olmamaktadır.

10. Kamu hizmeti koşulları ve insan kaynakları yönetimi etik uygulamaları geliştirmelidir. Kariyer olanakları, kişisel gelişim, yeterli ücret ve insan kaynakları yönetimi politikaları gibi kamu hizmeti istihdam koşulları, etik davranışlara yönelik elverişli bir çevre kurabilir.

11. Kamu hizmeti içinde uygun sorumluluk mekanizması olmalıdır. Kamu görevlileri kendi eylemlerinden, üstlerine ve kamuya karşı sorumludur. Hesap verilebilirlik, kural ve etik ilkelere uymayla birlikte sonuçların başarısına odaklanmalıdır. İlgili mekanizmalar, hükümet çapında olduğu gibi, bir aracı yoluyla ya da sivil toplum tarafından içselleşebilir ve uygun kontrolü sağlarken, esnek bir yönetime izin verecek şekilde tasarlanmış olmalıdır.

12. Kanunsuz davranışlarla mücadele etmek için uygun prosedür ve cezalar olmalıdır. Yolsuzluk gibi hataların ortaya çıkarılması ve bağımsız araştırmalar için etik bir altyapı gereklidir. Bunun için, kanun dışı davranışları engellemeye yönelik yönetim ve disiplin yaptırımları gibi, denetleme, raporlama ve ihale soruşturmaları için güvenilir uygulama ve araçlara ihtiyaç vardır.

Bu ilkeleri dikkate alarak, kamu görevlilerinden beklenen davranış, her zaman diğer kamu görevlilerine ve kamuya karşı örnek teşkil etmeleridir. Kamu görevlileri, mümkün olduğu kadarıyla, bireysel kapasiteleri ile ilgili işleri düzenlemek için sorumluluk kabul etmeli ve bu yolla, kamu görevi vazifesinden doğan çatışmaları durdurmak için, çatışmaların tespit edilmesi ve çözümlenmesi sürecinde kamu yararına yönelik sorumluluğu kabul etmelidirler. Kamu görevlileri ve kamu örgütlerinden, çıkar çatışması politika ve uygulaması konusunda, etkili uygulamalar aracılığıyla, dürüstlük ve profesyonellik göstermeleri beklenmektedir (OECD, 2003: 5-6). Ülkelerin, halen belli noktalardaki standartları, yeni ahlâk kuralları tanımlama aracılığıyla, kesin olarak belirtmesi gerekmektedir. Aynı zamanda, ihbarcılık işlemleri ve çıkar açıklamalarının dışa dönük olması aracılığı sayesinde, Şeffaf eylemlerde artış ve özlemlenen değerlere olan güvene doğru geniş bir hareket vardır. Burada, kamu yönetiminin içinde, ayrıntılı kontroller yerine, geniş bir rehberlik ve daha fazla şeffaflık yansıtılmasına doğru olan eğilimlere vurgu yapılmaktadır. Burada doğan sorun, ülkelerin kendi etik altyapılarındaki uyumu nasıl sağlayacakları ve destekleyecekleridir. Bundan sonraki aşamada, kural tabanlı yerine sonuç tabanlı yönetim açığa çıkmaktadır (OECD, 1996: 56).

4.2. Türk Kamu Yönetimi'nin AB'ye Siyasi Uyum Süreci

Türkiye ve AB ilişkilerinin 1999 yılı sonrası daha geniş bir nitelik ve hız kazanmıştır. 1999 yılı Helsinki Zirvesi ile Türkiye aday ülke ilan edilmiştir. Helsinki Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesi'nde, Avrupa Konseyi'nin Komisyon'un İlerleme Raporunda belirttiği, Türkiye'de ki olumlu gelişmeleri ve Kopenhag Kriterleri'nin sağlanmasına yönelik süren reformları memnuniyetle karşıladığı, Türkiye'nin diğer devletlere uygulanan kriterler temelinde aday ülke olduğu kabul edilmiştir (President Conclusion Helsinki Eeropian Council, 1999). Bundan sonraki süreçte, AB ve Türkiye arasındaki ilişkiler her iki tarafında yayınladığı belgeler eşliğinde gelişme göstermektedir. AB ve Türkiye arasındaki ilişkiler bu tarihten sonra daha somut olmuştur. Bu doğrultuda, 27 Haziran 2000 tarihinde 4587 sayılı "Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. Bu

kanunun 1. maddesine göre, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesini ve yürütülmesini sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur. 2009 yılında ise 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterli Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'la, kanun güncellenmiş ve görevleri değiştirilmiş ve kısıtlanmıştır. 5916 sayılı yasayla bu kanunun 2. maddesinde, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmalarında koordinasyonunu yürütmekle görevlendirilmiştir. Buna göre Sekreterlik'in görevi koordinasyon ve iletişimi sağlamak olarak görevlendirilmiş olduğu ortaya çıkmaktadır.

AB, Türk kamu yönetiminin AB'ye yönetsel uyum sürecinde, özellikle yönetsel kapasitenin artırılması konusuna vurgu yapmaktadır. Kopenhag siyasi kriterlerine uyum için Türkiye'nin başlattığı reform hareketleri, ülke aday ilan edilmeden öncesine dayanmaktadır. 1999 yılında, Devlet Güvenlik Mahkemeleri'de askeri üye bulunmasının yargı bağımsızlığı ilkesiyle örtüşmediği vurgulanmış ve askeri üyelerin görevlerine son verilmiştir (Ülger, 2008: 182). 2004 yılında ise, 5190 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanununda Değişiklik Yapılması ve Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun'un kabulüyle DGM'ler kaldırılmıştır.

2000'li yıllarda ise Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Ulusal Programlarda görülen yükümlülükleri yerine getirme çabası içine girmiştir. Bu konu, AB'nin 2001 tarihinde yayınladığı ve 2003 tarihinde güncellenen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde "Kamu İdari Kapasitesinin Güçlendirilmesi" başlığı altında ele alınmıştır. 2001 ve 2003 Ulusal Programları'nda da bu konunun geliştirilmesine yönelik verilen önem ve gerçekleştirilmesi gerekenler belirtilmiştir. 2001 ve 2003 arası dönemde çıkan uyum paketleri ile Türk Ceza Kanunu ve Terörle Mücadele Kanunu'nun insan haklarını, siyasi ve kültürel hakları sınırlandıran hükümleri başta olmak üzere birçok alanda değişiklikler yapılmıştır. 2003'te kabul edilen üçüncü

uyum paketiyle ölüm cezası ve Türkçe'den başka dillerde de eğitim ve yayın yapılabileceği kabul edilmiştir (Ülger, 2008: 183; Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 103).

Diğer bir yandan, 2002 yılında yayınlanan “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” ile kamu yönetiminin işleyişinin daha arttırılması hedeflenmiştir. Plan’ın amacı; kamu hizmetinin sunumunda yaşanan sorunların etkin yönetim kurularak en aza indirilmesi için, tüm kamu hizmetlerinin sunumunda belli standartların oluşturulması; rüşvet ve diğer haksız taleplerin oluşmaması için gereken disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasının sağlanması; denetimin geliştirilmesi; yolsuzlukların önlenmesi için çeşitli işlemlere ilişkin düzenlemelerin azaltılması ve kamu güveninin güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir. Yine bu konuda ön görülen öncelikli hedeflere göre; kara para aklama ile mücadelenin etkin hale getirilmesi; seçim kampanyalarının finansmanının da hesap verilebilirlik ve saydamlığın arttırılması; mal beyanında hesap verilebilirliğin arttırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir (Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, 2002). 2002 yılındaki İlerleme Raporu’na göre ise, Türkiye, Gümrük Birliği alanında önemli ölçüde gelişme kaydetmesine rağmen, diğer alanlardaki uyumu sınırlı ölçüde olmuştur. Türk mevzuatı ve topluluk müktesebatı arasında temel farklar varlığını sürdürmekte ve idari kapasitenin güçlendirilmesi için önemli adımların atılması gerekmektedir. Müktesebatın etkin uygulanması için değişik idari alanlarda reformların yapılması gerekmektedir(AB Komisyonu, 20002: 126).

2003 yılında ise “Acil Eylem Planı” yayınlanmıştır. Bu belgede, merkezi ve yerel yönetimler, devlet personel rejimi ve yolsuzlukla mücadele konusunda yapılacak olan reformlar hakkında bilgi verilmiştir. Özellikle Yolsuzluk konusunda ayrıntılı hedefler belirtilmiştir. Bu plana göre; yolsuzluklar hakkında ceza hukuku sözleşmesi ve yolsuzluklar hakkında medeni hukuk sözleşmesi onaylanacak; yolsuzluk hakkındaki cezalar arttırılacak; görevden ayrıldıktan sonra yapılmaması

gereken konular genişletilecek ve uygulanması sağlanacak; siyasetin finansmanı şeffaflaştırılacak, çeşitli alanlardaki sır kavramı yeniden düzenlenecek ve yolsuzluğun önlenmesi için ilgili taraflar arasında diyalog geliştirilecektir (AEP, 2003: 37-38). Diğer bir yandan, 2002 ve 2003 yılında kabul edilen Dördüncü ve Beşinci uyum paketleri ile Siyasal Partiler yasasında revizyon yapılmış, işkence suçlarının cezaları artırılmış, basın ve örgütlenme özgürlüğünün sınırları Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları ışığında yeniden düzenlenmiş ve kesinleşen cezaların Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni ihlali durumunda yeniden yargılanma hakkı tanınmıştır. 2003 yılında çıkarılan Altıncı ve Yedinci uyum paketleriyle birlikte fikir ve örgütlenme özgürlüklerini sınırlandıran hükümler değiştirilmiş; Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği'nde yapılan değişiklikle, Anayasa'ya uygun bir düzenleme yapılmış ve Kurul sivil bir görünüme kavuşturulmuş; anadilde eğitim imkânı kolaylaştırılmış; kişilerin siyasi ve sosyal haklarına ilişkin kısıtlamalar yeniden düzenlenerek geliştirilmiştir. 2004 tarihinde ise, Çıkarılan Anayasa Değişikliği Paketi ve Sekizinci Uyum Paketi kapsamında, Anayasa üzerinde değişiklikler yapılmıştır. Anayasada ölüm cezası tamamen kaldırılmış ve ölüm cezasına atıf yapan maddeleri tamamen değiştirilmiş ve yerine ömür boyu mühebbet cezası verilmiş; kadın erkek eşitliğine aykırı hükümler değiştirilmiş; Genelkurmay Başkanlığı'nın Yükseköğretim Kurulu'na temsilci vermesine son verilmiş; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri Haberleşme Yüksek Kurulundan çıkarılmıştır (Ülger, 2008: 183; İKV, 2009).

Bu süre içinde, AB Komisyonu ilerleme raporlarına devam ederek, gelişmeleri değerlendirmiştir. Türk hükümeti'nin yapılan siyaset ve hukuk sistemlerine yönelik reformların hızlandırılmasına yönelik çabası olduğu vurgulanmış, bununla birlikte reformları uygulayacak idari ve yargısal organların, daha kısıtlayıcı şartlar getirmesi sonucunda, reformların amaçlarının tam olarak gerçekleştirilemediği vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2003: 128).

Reformların tam olarak uygulanabilmesi ve Kriterlere uyumun kolaylaştırılabilmesi için atılan diğer önemli adımlardan biri ise, 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu'nun Ekim 2003 yılında kabul edilmesi ve Nisan 2004 yılında yürürlüğe girmesidir. Başbakanlık, bu kanunun uygulanmasına ilişkin Yönetmeliği de 2004 yılında çıkarmıştır. İkinci bir önemli adım ise, 2004 yılında kabul edilen Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmasını öngören 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun olarak belirtilmektedir. Bu kanuna ilişkin yönetmelik 2005 yılında çıkartılmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 127-128).

2004 yılı ise Türkiye'nin AB ilişkilerinde yeni bir boyut kazandırmıştır. Uyum yasalarının uygulama eksikliklerine 2003 ve 2004 yılında yayınlanan ilerleme raporlarında da değinilmiştir. Raporlarda, bir yandan AB uyum süreci çerçevesinde yapılan yasal değişiklikler tasvip edilirken, uygulamaların yasal değişikliklerle örtüşmediği üzerinde durulmuştur. Bununla birlikte Komisyon, 6 Ekim 2004 tarihli raporunda Türkiye ile tam üyelik müzakerelerinin başlatılmasına yeşil ışık yakmıştır (Ülger, 2008: 184). 2004 tarihindeki İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin, ilave reform paketleri, Anayasa değişiklikleri ve yeni ceza kanunu'nun kabulü suretiyle, geçen yıllık rapor ve Katılım Ortaklığı'nda öncelik olarak belirlenen alanlar olmak üzere birçok alanda önemli yasal ilerleme kaydetmeyi başardığı ve siyasi reformların uygulanmasında önemli gelişme sağladığı belirtilmekle beraber, bunların daha da geliştirilmesinin sağlanması gerektiği vurgulanmıştır (AB komisyonu, 2004: 146). Daha sonraki süreçte, AB Komisyonu'nu yayınladığı tavsiye kararının sonuç bölümünde, Türkiye'nin Katılım Ortaklığı'nda düzenlenen öncelikler çizgisinde, son yıllarda uyarlanan geniş kapsamlı anayasa ve yasal değişikliklerle, siyasi reform sürecinde önemli ölçüde ilerleme sağladığı belirtilmiştir. Avrupa Komisyonu'nun görüşlerine göre, belirlenen bazı eksik yasal düzenlemeleri yerine getirmek şartıyla genel ilerlemeye varılmıştır ve Komisyon Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterince yerine getirdiğini ve katılım müzakerelerinin açılmasını tavsiye etmiştir (Commission Of The European Communities,2004: 9). 2004 Brüksel Zirvesi'nde, Türkiye ile ilgili Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesi'ndeki hükümlere yer verilmiş ve 2004 yılındaki İlerleme Raporu ve Komisyon Tavsiyesi'ne dayanarak,

Komisyon'dan Türkiye ile yürütülecek müzakerelerin çerçevesine ilişkin bir öneri hazırlamasını istemiştir (Council of the European Union, 2004: 4-5). Her ne kadar Türkiye'nin AB'ye katılma süreci genel olarak çok yavaş ilerlemiş olsa da 3 Ekim 2005'te başlatılan tam üyelik müzakereleri ile yeni bir aşamaya gelmiştir (Can, 2007: 281).

4.3. Türkiye'de Etik Yapılanma

Müzakerelerin başlamasından sonra, daha önce üzerinde durulan konuların önemi azalmamıştır. 3 Ekim 2005 tarihinde yayınlanan Türkiye İçin Müzakere Belgesi'nde de bu durum vurgulanmaktadır. Belgeye göre, Katılım, Birlik müktesebatı olarak bilinen, Birlik sistemine ve Birliğin kurumsal çerçevesine bağlanan hak ve yükümlülüklerin kabulünü gerektirmektedir. Ayrıca, Katılım, mevzuat uyumuna ilaveten, müktesebatın zamanında ve etkili olarak uygulanmasını gerektirmektedir (DPT, 2005: 5). Ancak, siyasi ve ekonomik içerikli bir takım reform çabaları ile AB'ye uyum sorununun tümüyle aşılabilmesi mümkün görünmemektedir. AB'ye tam üyelik sürecinde, Türkiye'deki bütün kurumların AB ile uyumlaştırılması sorunun bir parçası olarak Türk kamu yönetimi, örgütlenme, personel ve işleyiş açılarından bir uyum sorunu ve bu sorunun üstesinden gelinmesi yönünde ciddi bir baskı ile karşı karşıyadır. Gerekli önlemler zamanında alınmadığı zaman, söz konusu baskının Türkiye'nin tam üyeliğe kabul edilmesinden sonrada devam edeceği belirtilmektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 61).

Müzakerelerin başlaması sonrasında 2008 yılındaki, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, kamu yönetimin işlevselleşmesi ve yolsuzlukla mücadele için; yapılan reformların takibi; yerel yönetimlere yetki devri ve maddi kaynağın sağlanması; Obdusmanlık sistemine ilişkin mevzuatın uygulanması; mevzuatın Sayıştay'da kabulü; üst düzey yolsuzluklarla mücadelede kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele strateji belgesi oluşturulması, etik davranışlara ilişkin yönetmeliğin genişletilmesi; dokunulmazlık kapsamının Avrupa uygulamaları doğrultusunda düzenlenmesi ve

siyasi partiler ile seçim kampanyaları finansmanının şeffaflığına ilişkin mevzuatın iyileştirilmesi konuları üzerinde durulmuştur (Avrupa Toplulukları Komisyonu,2008). Aynı yıl çıkan, Ulusal Programda da, Türkiye'nin; şeffaf bir idari yapı için Genel İdari Usul Kanunu'nun kabul edileceği ve idari yargılama usulü kanunu'nun değiştirileceği; Kamu denetçiliği kurumunun kurulacağı; kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin geliştirileceği, "Siyasi Etik Komisyonu"nu kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun teklifine ilişkin sürecin tamamlanacağı ve TBMM içinde siyasi etik komisyonu kurulacağı vurgulanmıştır (ABGS, 2008).

Türkiye'deki yolsuzlukların önlenmesine ilişkin diğer bir gelişme ise, Türkiye'nin 2004 yılında GRECO'ya (Avrupa konseyi yolsuzluğa karşı devletler grubu) üye olmasıdır. GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında esnek ve etkin bir mekanizmadır. Tam üyelik için gereken tek şart Greco tarafından yapılan değerlendirmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmek ve karşılıklı değerlendirme aşamalarına kısıtlamalar olmadan katılmaktır. GRECO'nun amacı üyelerin yolsuzlukla mücadele kapasitelerinin arttırılmasını, zayıf ve eksik yanlarını belirlemek ve gereken yasal, kurumsal ve uygulamaya yönelik reformları gerçekleşmesi için üyelere yardımcı olmaktır (Ergül, 2009: 3-4). GRECO'nun yayınladığı belgeler, Türk tarafı için oldukça önemlidir. 2006 yılındaki değerlendirmesine göre, yolsuzlukla mücadelede, Türkiye'nin GRECO değerlendirme raporlarında geçen tavsiyelere dikkat etmesi gerekmektedir. GRECO, Türkiye'deki sivil toplum temsilcilerinin kayırmacılık ve benzer olguları da içeren geniş anlamda yolsuzluğun kökleştiği görüşüne yer vermekte, Türk tarafının da yolsuzluklar ve organize suçlar arasındaki bağlantıyı kabul ettiğini belirtmektedir. Ayrıca, yürütülen adli soruşturmalarda bu tip bağlantıları ortaya çıkardığına ve yolsuzlukla mücadelenin katılım müzakereleri de öncelikli bir konu olduğuna vurgu yapılmıştır (GRECO, 2006: 2). Bu doğrultuda Türkiye'ye önerilen ve gerçekleşmesi beklenen düzenlemeler ve uygulamalar belirtilmiştir. Bu doğrultuda Türk kamu yönetiminde; yolsuzluk konusunda yeni stratejiler önermek ve uygulanmasını izlemekle sorumlu, sivil toplum ve kamu yönetimi temsilcilerinden oluşan, izleme

konusunda bağımsız bir kurum oluşturulmalı; kolluk kuvvetleri arasında bilgi paylaşımını sağlayacak, tavsiyede bulunacak, soruşturma ve adli tahkikat yapacak merkezi bir birimin oluşturulmalı veya mevcut birimlerin görevlendirilmeli ve tüm kolluk kuvvetlerine yolsuzlukla ilgili gereken eğitim verilmeli; hakimlerin denetim ve atama işlemlerinde Adalet Bakanlığında bağımsızlığı artırılmalı; dokunulmazlık sisteminin, dokunulmazlıkların kaldırılması talepleri hakkında alınacak kararların, savcı tarafından iletilen taleplerin esaslarına bağlı kalınarak, siyasi değerlendirmeden uzak olarak objektif bir yaklaşımla yeniden değerlendirilmesi; savcılık soruşturması için idari izin sisteminin yeniden düzenlenmesi, bilgi edinme kurulu ve etik kuruluna ilişkin bağımsızlığın artırılarak, gereken bütçe ve personel kaynaklarıyla güçlendirilmesi; etik eğitimin bütün bakanlık ve sivil hizmet birimlerinde müfredat içine alınarak ve devlet memurlarının ilk eğitimlerinden hizmet içi eğitimine kadar sağlanması; Teftiş Kurulu sistemi reformunun değerlendirilmesi; Yürütme'den bağımsız bir Omdusmanlık kurulu kurulması; yolsuzluk bildirimine ilişkin (ihbar) gereken düzenlemelerin yapılması ve bu konuda eğitim verilmesi; disiplin usul ve cezalarının uygulamasına ilişkin istatistik oluşturulması; tüzel kişilerin kayıt bilgilerine ulaşılmasının kolaylaştırılması ve TCK'da tüzel kişilerle ilgili hükümlerin güvence altına alınması gerekmektedir (GRECO, 2008).

Bu çerçevede, Türkiye için etik bir yapılanma daha da önemli bir hale gelmektedir. Müzakerelerin başlamasına kadar geçen sürede ve müzakereleri sonuçlandırıp tam üye olduktan sonraki dönemde de, etik ilkeler ve ahlâklı bir yönetime olan ihtiyaç, gereken düzenlemelerin yapılması ve uygulanmasında anahtar rol oynamaktadır. Unutulmaması, gereken tüm bu sistemlerin, kuralların ve uygulamaların insanlar tarafından gerçekleştirilecek olmasıdır. Dolayısıyla, Türkiye'nin Ab ile uyum sağlaması zaman alıcı bir süre olarak görülmektedir. Kamu görevlilerinin ve vatandaşların yapılan ve yapılması beklenen düzenlemelerin ne anlama geldiklerini daha iyi anlaması ve etkilerine hazırlanabilmesi için, etik ilkelere uygun bir kamu yönetimi anlayışına ihtiyaç vardır.

4.3.1. Türk Kamu Yönetiminde Mevcut Etik Mevzuatı

Son yıllarda artış gösteren ve giderek daha somut ve açık biçimde yolsuzlukların önlenmesine yönelik bu yasal düzenlemeler içinde bulunduğu siyasal ve yönetsel yozlaşmaya çözüm üretmeye başlamıştır (Nohutçu, 2004: 403). Diğer bir yandan, ülkedeki yasa, tüzük ve yönetmelikler karmaşık bir görüntü çizmektedir. Bu karmaşıklığı ortadan kaldıracak ve kanun, tüzük ve yönetmeliklerin bunlardan etkilenecek olanlarla görüş alışverişini içeren bir süreç sonunda tamamlanmasını öngören genel bir mevzuat reformunun saydamlığa önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir (TÜSİAD, 2009: 3). Kamu çalışanları için detaylı davranış kurallarının belirlenmesi ve etik altyapının siyasi kararlılık, etkin yasal altyapı ve şeffaflık mekanizmaları gibi diğer unsurlarla sağlamlaştırılması, kamu reformunun başarılı olması ve devlete duyulan güvenin artırılması bakımından belirleyici bir unsur olarak görülmektedir (TÜSİAD, 2004)

Etik ilkeler, kabul edilebilir bir ahlâk tanımlamak için yapılan sistematik çabalardır. Bu ilkeler, kamu memurlarına iyiyi yapma ve kötüden kaçınma konusunda rehber olmakta, yönetime olan güveni sağlamakta ve yönetsel davranış standartlarını yükselterek, değerlerin çatıştığı durumlara da karar alıcılara rehberlik yapmaktadır. İlkeler yazılı veya yazısız olabileceği gibi, özellikle yazılı kurallar, uygulanabilir oluşları ve kamu için hesap verilebilirlik ölçütü sağlamaları (Plant, 2001: 309) sonucunda, gereken doğru düşünmeyi teşvik ederek ve bilinçli siyasi seçimler yapılması için gereken bilgileri sağlayarak, sadece demokrasiyi korumanın yanında onu güçlendirmektedir (Burke, 2001: 604).

Bu doğrultuda, Türk kamu yönetiminde de etik konusunda ve yolsuzlukla mücadele konusunda değişik düzenlemeler yapılmış ve uluslararası sözleşmeler kabul edilmiştir. Bu düzenlemeler şu şekilde sıralanmaktadır (Yüksel, 2009: 349; www.masak.gov.tr/Yolsuzluk/ulusal_mucadele.htm):

- Anayasa'nın 10, 129 ve 137'inci maddeleri
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu
- 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun
- 328 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu
- 1156 sayılı Kanununa Mugayir Tahakkuk Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiya İtasına Dair Kanun
- Bağımsız idari otoritelerle ilgili yasal düzenlemeler
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu
- 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurumu Kuruluşuna Dair Kanun
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
- 1 Şubat 2000- OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi 4518 sayılı Kanunla onaylandı
- 24 Mart 2001- içeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerin yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatın Uygulanmasına, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kanun kabulü
- 2 Ocak 2003- Yabancı kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 4782 sayılı Kanun kabul edildi
- 17 Nisan 2003- yolsuzluğa karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi 4852 sayılı kanunla onaylandı
- 10 Aralık 2003- Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Türkiye tarafından imzalandı

- 14 Ocak 2004- Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi 5065 sayılı Kanunla onaylandı
- 15 Mayıs 2006- 5506 sayılı Kanunla Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin onaylanması uygun bulunmuş ve Sözleşmenin onaylanması Bakanlar Kurulu'nca 11 Ağustos 2006 tarihinde kararlaştırılmış ve karar 2 Ekim 2006 tarihli 26307 sayılı resmi gazetede yayınlanmıştır.

4.3.2. Etik ile İlgili Kurumsal Yapı

Anayasa'da ifadesini bulan yasama, yürütme ve yargı organları, doğrudan veya dolaylı olarak, siyasi-bürokratik ve adli yolsuzluk olayları için mücadelede yetkili kılınmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 122). Bunla birlikte, doğrudan etik konusunda yetkili kılınmış olan bir kurum daha çok yeni oluşturulmuş ve bu sebeple etkilerinin sonuçlarının görülmesi biraz daha zaman alıcı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Elbette, gelişimi uzun bir süreç alan etik konusunun anlaşılması ve kamu yönetimi içinde uygulaması zaman alacaktır. Bunla birlikte, bu tür çalışmaların hiç yapılması da, kamu yönetiminin gelişimini engelleyecek ve tıkayacaktır.

4.3.2.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

25 Mayıs 2004 tarihinde kabul edilen "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" kabulü ile kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlığa bağlıdır (5176 sayılı Kanun md.1) ve kanunun uygulanmasına yönelik hazırlanan yönetmeliklerin yürürlüğe girmesi başbakanın onayıyla olmaktadır (5176 sayılı Kanun md. 7). Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve gözetmek (5176 sayılı Kanun md 1) için kurulmuş, ama Cumhurbaşkanı, TBMM

üyeleri, TSK ve Yargı mensupları ve Üniversitelerin bu kanunun dışında tutulduğu belirtilmiştir (5176 sayılı Kanun md 1).

Bu kanunun kapsamında, her türlü kararları ve uygulamaları almak üzere; bakanlık görevi, il belediye başkanlığı, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından birer üye; Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği yapmış veya emekli olmuş olanlar arasından üç üye; müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevinde bulunmuş veya emekli olmuş olanlar arasından üç üye; üniversitelerde rektörlük veya dekanlık yapmış veya emekli olanlar arasından iki üye olmak üzere toplam onbir üyeden oluşan kurulun; üyeler arasından başkan seçimi ve üyelerin seçimi konuları bakanlar kuruluna aittir (5176 sayılı Kanun md. 2). Kurulun görev ve yetkisi; kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, ilkelerin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya başvurular üzerinden gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak ve sonuçları ilgili makamlara bildirmek; kamuda etik kültürünü geliştirmek üzere çalışmalar yapmak, yaptırmak ve yapılacak çalışmalara destek vermektir (5176 sayılı Kanun md 3). Yapılan başvurular; en az genel müdür veya Kurul tarafından belirlenen eş değerdeki unvanlar için Kurula; diğer kamu görevlileri için ilgili kurumlardaki yetkili disiplin kurullarına yapılmakta ve eğer yeterli bilgi ve belge sunulmaması halinde değerlendirme dışı bırakılmaktadır. Sonuçlar ilgililere ve başvuru sahiplerine bildirilmektedir (5176 sayılı Kanun md. 4).

13. Nisan 2005 tarihli 25785 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren, Kurulun çıkardığı “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile kamu görevlileri; görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci; halka hizmet bilinci; hizmet ve standartlara uyma; amaç ve misyona bağlılık; dürüstlük ve tarafsızlık; saydamlık ve güven; nezaket ve saygı; yetkili makamlara ihbar etme; çıkar çatışmasından kaçınma; görev ve yetkilerin menfaat amacıyla kullanılmama; savurganlıktan kaçınma; bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyanlarda bulunmama; bilgi verme; saydamlık ve

katılımcılık; yöneticilere hesap verme sorumluluğu; eski kamu görevlilerini kayırmama; mal bildiriminde bulunma şeklinde tanımlanmış ilkelere uymakla yükümlü tutulmuşlardır. Bu ilkelerin AB Komisyonu'nun sıraladığı ilkelerle benzerlik gösterdiği belirtilmektedir. Buna göre, etik davranışlara yönelik olan temel sınırların, büyük ölçüde aynı olduğu görülmektedir (Demiral, 2009: 205).

4.3.2.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Bilgi edinme hakkına temel alınacak uluslararası referanslar, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1948 yılında ilan ettiği, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir. Bu bildirgenin 19. maddesinde, herkesin düşünce ve anlatım özgürlüğüne hakkı olduğu ve rahatsız edilmeden, ülke sınırları söz konusu olmadan, bilgi ve düşünceleri her yolda araştırmak, elde etmek ve yaymak hakkına sahiptir. Aynı hassasiyetler, 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ifade özgürlüğü başlıklı 10. maddesinin 1. maddesi ve Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması 255(2) ve 30 Mayıs 2001 tarihli 10047/2001 sayılı tüzükte belirtilmektedir. Türkiye'de ise Anayasa'da bilgi edinme hakkı kanununa açık bir referans olacak madde bulunmamasıyla birlikte, Anayasa'nın 26- 27- 28 maddelerinden yola çıkarak, bu hakkı engelleyici bir bakış açısının olmadığı görülmektedir (Yağmurlu, 2007: 69-70).

4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu ile demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkesine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkı kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek (4982 sayılı Kanun md.1) amaçlanmaktadır. Bilgi edinme hakkını ilgililerin bilgilendirilmesi olarak özetlenirse, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetini kapsamaktadır (4982 sayılı Kanun md. 2).

Kanunun 2.maddesinde yer alan tüm kamu ve kuruluşlarının sahip oldukları kanun kapsamında 3.maddesinde yazılı, basılı ve çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan; film, fotoğraf, teyp ve

videokaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları olarak belirtilen belgelerin niteliğine göre, ya kopyalarını vererek ya da bunun mümkün olmadığı durumlarda belgelerin incelenmesine izin vermek ve 5.maddesinde belirtildiği gibi tüm süreç boyunca bilgi edinme başvurularının etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak için gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü olmaktadır. Bu doğrultuda, herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ancak, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklı kalmak şartıyla, Türkiye'de ikame eden yabancılar ve faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde (4982 sayılı Kanun md. 4) yararlanılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca, hangi bilgileri, hangi şartlar altında kanunun kapsamı dışında tutulacağı ilgili kanunda “Dördüncü Bölüm Bilgi Edinme Hakkı Sınırları” başlığı altında belirtilmiştir.

Yine bu kanunun 14. maddesinde belirtildiği üzere, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kurulmuştur. Aynı maddede düzenlendiği üzere, Kurul; birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliğinin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de Adalet Bakanı'nın önerisi üzerine bu Bakanlıkta idari görevlerde çalışan hakimler arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek dokuz üyeden oluşmaktadır. Kurul başkanını kendi üyeleri arasından seçilmekte, üyelerinin görev süreleri dört yıl olarak belirtilmekte ve görev süresi sona erenler yeniden seçilebilmektedir. Kurul, belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabilir, ayrıca gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılarına katılmaya davet edebilir ve Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık tarafından yerine getirilmektedir. Bu doğrultuda, 27 Nisan 2004 tarihli 25445 sayılı resmi gazete ile yürürlüğe giren “Bilgi Edinme Hakkının Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik” ile bilgi edinme

hakkının etkin olarak kullanılabilmesi ve bilgi edinme başvurularından kaynaklanan iş yükünün en aza indirilmesi amacıyla kurum ve kuruluşların, bilgi iletişim teknolojilerini kullanarak kamuoyu bilgisine; görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki bilgi ve belgelerin konularını ve bunların hangi birimde mevcut olduğunu ihtiva eden kurum planlarını; görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını; görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki kanun, tüzük, yönetmelik, bakanlar kurulu kararı veya diğer düzenleyici işlemlerin neler olduğunu, yayımlanmışsa hangi tarihli ve sayılı resmi gazetede yayımlandığını, görev ve hizmet alanlarıyla ilgili mevzuatın değişiklikleri işlenmiş halini sunacakları belirtilmiştir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Bu çalışmada öncelikle, etik kavramının günlük hayatın içinden ve insanlık tarihinin gelişiminden etkilenecek anlam bulduğu açıklanmaya çalışılmıştır. Etik kavramının teorik ve pratik bilgiler üzerinde temellendiği görülmektedir. Çalışmanın ilk bölümde, bu konudaki tanımlar açıklanmıştır. İkinci bölümde ise, etik anlayışının tarihsel olarak gelişimine yer verilmiş ve Türk kamu yönetimindeki etik anlayışın gelişimi, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri temelinde açıklanmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümünde ise, Türk Kamu Yönetimi içindeki temel sorunlar belirtilmiş ve bu sorunlar etik açıdan değerlendirilmiştir. Son bölümde ise, AB içindeki kamu yönetimi ve etik anlayışının dayandığı ilkeler belirtilmiş, Türkiye ve Birlik arasındaki müzakere süreci incelenmiş ve kamu yönetimine yönelik yapılması gereken ve yapılan düzenlemeler değerlendirilmiş ve Türkiye’de oluşturulmak istenen etik altyapı incelenmiştir.

Bu çalışma doğrultusunda, insanların maddi dünyasını etkileyen temel değerlerin manevi dünyasıyla iç içe geçtiği görülmektedir. Bu iki alanın tam olarak birbirinden ayrımı mümkün görülmemektedir. Sadece bir tarafa ait değerlerin ele alınması, diğer tarafın değerlerini dışlamak anlamına gelerek, yanlı ve eksik bir bakış açısı geliştireceği düşünülmektedir. Dolayısıyla her ikisinin de, tek başına insanı mutlu, huzurlu ve özgür kılacağı beklenilmemelidir. Diğer yandan, bu ikisi arasında dengeyi kuracak olan kural ve ilkeler ne olacaktır? Bu soruya cevap olarak, her hangi bir ahlâk anlayışı, toplumsal gelenekler, inanç kuralları vb. verilebileceği görülmüştür. Ama bu kuralların her zaman geçerli olacağını beklemenin de doğru olmadığı sonucuna varılmıştır. Çünkü insanların manevi yönlerinin, maddi bir değer gibi şekillendirilmesi mümkün görülmemektedir. Öyleyse, insanların genelini iyi ve doğruya yöneltecek ilkeler nasıl oluşturulabilir? İşte burada, etik denilen kavramın öne çıktığı görülmektedir. Burada vurgulanmak istenen, etik bir anlayışın, tarihsel süreç içinde gelişmiş, toplumsal anlayışlardan, inançlardan, geleneklerden vb. tamamen bağımsız veya bunları hiçe sayarak belirlenebileceği değildir. Bu çalışma

doğrultusunda, etik ilkelerin belli değerlerle ilişkili olduğu, bu ilişkiden geliştiği ve bu değerler arası farklılıkların iyi olan yönlerinden oluşan etik bir anlayışın sadece belli bir toplumdun öte, tüm insanlar için veya insanların geneli için yararlı olacağı kabul edilmektedir. Ancak bunun için, belli bir dine, devlete veya topluma bağlı olmadan, insanların iyi ve geneline rehber olabilecek ilkeler üzerinde objektif bir bakış açısıyla düşünmek gerektiği kabul edilmiştir. Bu bilincin yerleşmesinin zaman alıcı bir ilerleme olacağını, aksi durumda, oluşturulacak etik anlayışın dahi belli kalıplar üzerine kurulacağı ve bu durumda belirecek etik ilkelerin asıl amacından sapacağı veya saptırılacağı düşünülmektedir.

Bu sebeple etik bir anlayışın, belli ahlâk kurallarıyla da aynı anlamda kullanılması doğru bulunmamaktadır. Ahlâklı olmayı sağlayacak ilkelerin neler olduğu ve her zaman geçerli olup olmadığı konusunda kesin bir cevap verilememektedir. Toplumsal farklılıklar olduğu kadar bireysel farklılıkların da olduğu göz önüne alınırsa, her zaman, her yerde ve herkes için geçerli olacak bir ahlâk anlayışı bulunamayacağı sonucu kabul edilmektedir. Dolayısıyla, insanı iyi ve doğru olan eylem ve davranışlara neyin yönlendireceği konusu ve etik ilkelerin nasıl belirleneceği önemli bir sorun olarak var olmaya devam edeceği düşünülmektedir. Bu konuda yapılacak samimi tartışma ve değerlendirmelerin, etik kavramının gelişimine katkıda bulunacağı kabul edilmelidir.

Etik kavramı ile anlatılmak istenen, insan ilişkilerinin yaşandığı her türlü yapıda, ihtiyaç duyulan iyi ve doğru ilkelere göre hareket etmenin sağlanması sorununa cevap verebilme çabası olarak ele alınmaktadır. Bu çalışmada etik ve ahlâk ayrı kavramlar olarak ele alınmıştır. Bu şekilde insan onurunu, iyiliğini ve özgürlüğünü sağlayacak zihinsel gelişime rehber olabilecek ilkeler belirlenmeye çalışılmıştır. Burada, zihinsel gelişim kavramı genelin mutluluğunun yanında, tek tek bireylerinde mutluluklarının sağlanmasının yollarının bulunması olarak ele alınmıştır. Diğer bir anlatımla, genelin yararının sağlanması yanında bireysel yararlarında sağlanabileceği bir yapı gerekli görülmektedir. Bunun için ise, sürekli

sorgulayıcı, olumlu yönde gelişmelere fayda sağlayacak biçimde eleştirici olmak ve insanların iyi ve doğru olanı bulma arayışı içinde olması gerektiği düşünülmektedir.

Diğer bir yandan, insanların toplumsal bir varlık olarak belli siyasi, ekonomik ve kültürel yapılar içinde yaşadığı ve yaşamaya devam edeceği kabul edilmektedir. Bu sebeple, yukarıda değinildiği şekilde etik ilkelere olan ihtiyacın, devlet içinde ve devletlerarasındaki ilişkilerde önemli olduğu görülmektedir. Burada devletin varlığı veya gerekliliği tartışılmamış ancak, devlet denilen yapının nasıl daha iyi işleyeceği ve toplumun yararına yönelik eylemlerde bulunacağını, etik açıdan temel ilkeleri belirlenmeye çalışılmıştır. Bu konuda, benimsenecek bir etik anlayışın, yaşanan sorunların nedeni, niçini ve nasıldan anlamaya yardım edeceği düşünülmektedir.

Ekonomik, siyasi, kültürel gelişmişlik farklılıkları, tüm toplumda ve dolayısıyla devletin tüm mekanizmalarında farklı anlayış şekilleri doğurduğu görülmektedir. Bu farklılıklar, zaman içerisinde daha da artabilmekte veya azalabilmektedir. Bu durumda, toplumun genel iyiliği ve mutluluğunu sağlayacak etik kuralların neler olacağını belirlemek zorlaşmaktadır. Ayrıca, yöneten ve yönetilen ilişkileri açısından da etik ilkelerin belirlenmesi konusunda net bir cevap verilememektedir. Günümüzde, yönetenlerin yönetilenlere karşı olan sorumluluğu genel olarak kabul gören bir anlayıştır. Bununla birlikte, bu sorumluluğun boyutları, nasıl yerine getirileceği ve hangi ilkelere göre uygulanacağı tam olarak belirlenebilmiş değildir. Ayrıca devlet görevlilerinin kendilerini toplumun genelinden daha ayrıcalıklı görme eğilimine kolayca girebildikleri düşünülmekte ve bu durumun tespitinin her zaman mümkün olmadığını kabul etmek gerekmektedir.

Özellikle, etik dışı davranışlar toplumun geneli tarafında kabul edilebilir olduğunda, devlet görevlilerinin hangi ilkelere vatandaşlarına hizmet edeceği daha da belirsizleştiği görülmektedir. Örneğin, eğer bir toplum etik dışı veya ahlâk dışı davranışlarda bulunmayı normal karşılıyorsa, bu durumda etik konusundan söz etmek gerekli midir? Devlet etik dışı davranışlarda bulunmayı seçiyorsa, toplumun

bu durum karşısında tepkisi ne olmalıdır ve bu tepkiyi nasıl göstermelidir? Devletlerarası ilişkilerde dahi, etik ilkelerden bahsediliyor, ama bunlara uyulmuyor veya bu ilkeler belli amaçlara hizmet edecek şekilde kullanılıyorsa, etik anlayış ne demek oluyor? Bu sorulara verilecek yanıtların, toplumsal ve bireysel eğitim düzeyi, ekonomik kalkınmışlık ve yapılan tercihlere bağlı olarak çeşitlendiği kabul edilmektedir. Ancak, söz konusu yine toplumun genelinin mutluluğu ve refahını sağlamak olduğunda, belli ilkelere göre hareket etmenin gerekli olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Adaletli olma, herkese eşit davranma, toplumsal huzuru bozmayacak şekilde hoşgörülü olma gibi ilkelerin herkes için gerekli olduğu kabul edilmektedir.

Toplumun huzur ve refahının sağlanmasında kamu yönetiminin etkisi göz önüne tutulduğunda, kamu yönetiminde çalışanların toplumun devamlılığı, huzuru, güveni vb. konularda, eşitlik, toplumsal yarara yönelik eylem ve işlemlerde bulunma, vatandaşa hesap verebilme gibi ilkelerle hareket etmesi önem kazanmaktadır. Bu ilkelerin benimsenmesi ve uygulanmasının temeli yine kendi içinde görülmektedir. Çünkü bu ilkeler, belli bir inanca veya o an mevcut ahlâk anlayışına bağlandığında, toplumun geneli olarak kabul edilebilir olma özelliğini kaybettiği düşünülmektedir. Anlatılmak istenen, bu ilkelerin kendi başlarına anlamları olduğu ve belli bir baskıdan arınmış şekilde uygulanması gerektiğidir. Bir toplumda çeşitlilik ve farklılık hâkimdir. Burada, kamu yönetimi bu farklılıklardan, bir ortak iyi gerçekleştirmelidir. Bunun sağlanması için tarafsız bir biçimde, toplumun tüm kesimlerinin üzerinde tartıştığı ve görüş birliğine vardığı ilkelerin belirlenmesi gerekmektedir. Özellikle yolsuzlukların engellenmesi için, kamu yönetiminin etik bir altyapıya kavuşturulması ve bu konuda gereken yaptırımlarla desteklenmesi gerekmektedir. Belirtmek gerekir ki, yapılacak olan düzenlemeler ve uygulamalar ne kadar doğru olursa olsun, yolsuzlukların tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmayacaktır. Çünkü insanlar her zaman kendisi için iyi olanı yapmaya devam edecektir. Bu noktada, etik ilkelere uygun davranışların kamu yönetiminde ve aynı zamanda toplumda yaygınlık kazanmasıyla, yolsuzlukların en aza indirileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte, iyimser bir bakış açısıyla yeterli süre, deneyim ve

gelişimden sonra, yolsuzlukların bitebileceğini düşünmekte olasılıklar içinde görülmektedir.

Bununla birlikte, kamu yönetimi ve özel sektör kuruluşları insanlardan oluşmaktadır. Bu doğrultuda, insanlardan oluşan örgütlerin, bu örgütlerin yasal düzenlemelerinin ve değer kalıplarının yine insanlar tarafından belirlendiği ve bu yapılardaki bozuklukların sebebinin insanlar olduğu sonucuna varılmıştır. Bu durumun kamu yönetimi örgütleri içinde geçerli olduğu görülmektedir. Kamu yönetiminin toplumsal açıdan önemi göz önüne alındığında, bu yapının güvenilir, saydam, hesap verebilen ve katılımcı bir özellik taşıması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu ilkeler devletin güvenilirliğinin artmasında son derece önemli kabul edilmektedir. İnsanların daha iyi bir yaşama kavuşmak için devlete boyun eğdiği sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla, kamu yönetimi vatandaşa hizmet etmek için var olduğu düşünülmektedir. Devlet görevlilerinin işlem ve eylemlerinde bu ilkeye her zaman bağlı olmasının, toplumsal açıdan hayati bir öneme sahip kabul edilmelidir. Bu bilincin temelinde de insan sevgisi olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetiminin etik bir altyapıya sahip olması ve kamu çalışanlarının bu bilinçle hareket etmesi oldukça önemlidir.

Diğer bir yandan, İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan ekonomik krizlerden devletin sorumlu tutulması ve özel sektörde gelişme olanağını daha rahat bulan yeni yönetim tekniklerinin, geleneksel yönetim anlayışına sahip kamu yönetimlerinden daha üstün olması, kamu yönetiminde değişim ihtiyacını doğurmuştur. Bu sebeple kamu yönetimleri, özel sektördeki değerlere yönelmiş ve bu değerleri kendi içine uyarlamıştır. Kamu yönetimi için etik konusunun bir diğer önemi buradan kaynaklanmaktadır. Günümüzde, ekonomik ilişkiler küresel boyutlara ulaşmış ve devletlerin bu durumdan olumlu veya olumsuz etkilenmeleri kaçınılmaz bir sonuç haline gelmiştir. Sermayenin bu kadar güç kazanması ile birlikte, devletin çıkarları ile sermayeninkiler çatışmaktadır. Özellikle özelleştirme konusu, devletin mal ve hizmet üretiminde yetersiz ve etkisiz oluşunun sonucu olarak ele alınmaktadır. Bununla birlikte, devletin sadece vergilerle, yerine getirmesi gereken

görevleri yapabileceği düşünülmemektedir. Bu açıdan, devlet özelleştirme yerine, özel sektör benzeri yönetim kalıplarını, kendisinin varlık sebebi doğrultusunda uyumlaştırması gerekmektedir. Bu noktada, yapılacak düzenlemelerin ve uygulamaların toplumsal yarara yönelik olmasının sağlanmasında, kamu yönetimi etiğinin öne çıktığı düşünülmemektedir. Burada, kamu yönetimi etiğini devletim müdahale gücünü arttırıcı bir araç olarak ele almamak gerekmektedir. Esas olan, günün şartlarıyla ve gelecekte oluşabilecek yeni şartlar arasında, toplumsal kalkınmanın nasıl sağlanacağı ve buna uygun kararların nasıl alınacağı yollarının bulunmasıdır.

Kamu yönetimi etiğinin diğer bir öneminin uluslararası ilişkiler de belirlediği görülmektedir. Devletler farklı yönetim sistemlerine sahiptir ve bunun sonucu olarak farklı kamu yönetimi anlayışları vardır. Bu sebeple, farklı işlem ve eylemleri vardır. AB, bu durumun farkına varmış ve belli bir devlete bağlı olmayan, Birlik içi uyumu ve ortak hareket etmeyi sağlayacak bir kamu yönetimi yaratmak için belli etik ilkeler belirlemiştir. Hemen belirtmek gerekir ki bu ilkeler sadece veya doğrudan AB'nin kendi yarattığı ilkeler olarak görülmemektedir. AB bu ilkeleri kendi içinde, kendisi için uygun olacak şekilde belirlemiştir. Ayrıca, yolsuzluk olaylarının siyasi, ekonomik ve kültürel açıdan yarattığı olumsuzlukların Birliğe büyük zarar verdiği görülmektedir. Dolayısıyla AB'ye üye ülkeler ve üye olmak isteyen ülkeler için etik ilkeleri kabul etmek bir zorunluluktur.

Türkiye kendi müzakere sürecinde bu ilkelerin uygulanmasına yönelik düzenlemelerde bulunmuştur. Bu noktada, üyelik konusundaki yapılan gelişmelerin olumlu bir sonla bitip bitmeyeceği soruları bir yana bırakılırsa, bu ilkelere göre yaşanan gelişmelerin doğru analiz edilmesi gerekmektedir. Yapılan düzenlemeler kadar, bu düzenlemelerin uygulanmasında gereken nitelikli personel, teknoloji, kamu yönetiminin işleyişi konusunda da gereken yenilikler belirlenmeli ve yerine getirilmelidir. Ayrıca, diğer aday ülkeler ve aday olabilecek ülkeler içinde, Türkiye'nin etik bir yapının sağlanmasına yönelik gelişimi iyi bir örnek olacaktır.

Türk kamu yönetiminin kendi içinde barındırdığı sorunların doğru anlaşılması gerekmektedir. Ayrıca, bu sorunların çözümünün sadece AB'nin istediği bir yapıyla çözülebilir olduğunu kabul etmek gerçekçi görünmemektedir. Türk kamu yönetimi içindeki sorunlar, diğer kamu yönetimlerinde yaşanan sorunlarla benzerlik göstermektedir. Fakat her toplumun belli bir tarihsel gelişimi ve buna özgü değerleri olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Kamu yönetimleri de bu durumdan etkilenmektedir. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliğine yönelik sorunların nedenleri farklılık göstermektedir. Türkiye, etik açıdan bir gelişim sağlamak istiyorsa bu konuya gereken önemi vermek zorundadır. AB içinde sıralanan ilkelerin, Türkiye'nin izlemesi gereken yolda rehber olabileceği kabul edilmekle birlikte, bu ilkeleri kendisi için en iyi sonucu verecek şekilde değerlendirmeye alması gerekmektedir. Söz konusu olan AB üyesi olmak olunca, Birliğin kendi içinde belirlediği ilkelere ister istemez önem vermek ve uyum sağlamak gerekmektedir. Ancak, bu durum her yıl yayınlanan ilerleme raporlarında belirtilen AB'nin isteklerine bağlı olabilir mi? Ayrıca, Türkiye'nin kendi öncelikleri ne olacak? Bu sorularda yöneticilerin ayrıntılı düşünmeleri ve vatandaşlarında bu durumu değerlendirmesi gerektiği kabul edilmelidir. Dolayısıyla, gerek kamu yönetimi çalışanları gerekse toplumsal açıdan, bu konuda tam bir samimiyet ortamı içinde birlik sağlanmalıdır. Sonuçta, Türk kamu yönetimi, kendi vatandaşlarına hizmet etmektedir.

Bu doğrultuda, Türkiye'nin AB üye olması sonrasında yaşanacağı öngörülen değişimler, her iki tarafı da etkilemektedir. 2015 yılında tam üye olması öngörülen Türkiye'nin, Birlik içinde karar alma sürecindeki etkisinin Nice antlaşması hükümlerine ve nüfus yoğunluğuna dayanarak, Birlik içindeki büyük devletlerden biri olacağını göstermektedir. Türkiye'nin üye olması durumunda, Avrupa Parlamentosu'nda ki temsilci oranının %11,2 oranında Almanya ile eşit olacağı görülmektedir. Bununla birlikte, seçilen parlamenterlerin seçtikleri ülkeleri temsil etmedikleri göz önünde bulundurulursa, Türk resmi görüşünün Parlamento içinde ağırlığının artması anlamını çıkarmak doğru bir değerlendirme olmamaktadır. Ayrıca, mevcut sistemde Avrupa komisyonunda her ülke bir üyeye temsil

edilmektedir (Ülger, 2007: 80-84). AB içindeki bu sitemin Türkiye'nin üyeliğine kadar birçok kez değişebileceği ihtimali ve Avrupa Birliği Anayasası üzerindeki tartışmalar dikkate alındığında, Türk devletinin yaşanacak gelişmeler karşısında doğru çıkarımlar yapabilecek bir yönetim sistemine ihtiyacı bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Bu durumu daha iyi anlayabilmek için, Alexander Wendit'in görüşlerinden yararlanılabilir. Ona göre, siyasi yapı sadece maddi kapasitelerden değil, sosyal ilişkilerden oluşmakta ve bu yapı, ortak bilgi ve anlamlar (*shared information/understanding*), maddi kaynaklar (*material resources*) ve uygulamalardan (*practices*) oluşmaktadır. Sosyal uyumlar, öznel anlamların üretilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Yani sosyal etkileşim sonucu oluşan kimlik, aynı zamanda devletlerin çıkarlarını da belirlemektedir (Bozdağlıoğlu, 2007: 392-393). Ulusal kamu yönetimleri içinde sağlanacak ve sürekli geliştirilecek etik bir yapılanma ve etik kavramını, kişisel temelden toplumsal temele ulaştıracak bir kamu yönetimi etiği anlayışı, AB içindeki üyelerin birbirlerini etkileme durumları da göz önünde alındığında, Birlik içindeki bütünleşmenin ve AB'nin dünya genelinde güvenilirliğinin artmasına yardım edeceği düşünülmektedir.

Böyle bir yapı geliştirmenin zor olduğu kabul edilmektedir. Ancak, gerçek anlamda bir bütünleşme isteniyorsa, bu zorluklarla mücadele etmek gereklidir. Özellikle, aday ülkelerin AB içindeki gelişmelere uyum sağlaması ve Birliğin istediği kamu yönetimi sistemine kavuşması konularının nasıl sağlanacağı halen bir kesinlik kazanmış değildir. Özellikle Türkiye açısından bu durum daha da önem kazanmaktadır. AB uyum sürecine yönelik çıkarılan yasaların ve düzenlemelerin, kamu yönetiminin yönetsel uyumu için yeterli olacağı beklenmemektedir. Kamu yönetiminin AB ile uyumlu bir hale gelmesi için, yeterli personelin yetiştirilmesi, uygun mali kaynakların yaratılması, örgütsel yapının geliştirilmesi gerekmektedir. Daha farklı bir anlatımla, etik bir gelişim sadece kamu yönetimine yönelik düzenlemelerle sağlanamaz. Ayrıca, uyum sağlama çalışmaları, sadece üye olmakla biten bir süreç olarak görülmemelidir. Dolayısıyla, üyelik sonrasında da uyum sürecinin devam edeceğini kabul etmek gerekmektedir. O halde yapılan ve yapılması planlanan düzenleme ve uygulamaların tam olarak yararlı olabilmesi için etik

ilkelerin kurumsal ve bireysel olarak kabul edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Yönetimdeki etik dışı faaliyetlerin önlenmesi içinde bu şarttır.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise, etik konusunda önemli ilerlemelere rağmen, yapılan düzenlemelerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu konuda Uluslararası Şeffaflık Kurumu'nun (*Transparency International*) her yıl yayınladığı Yolsuzluk Endeksi'nden yararlanarak, Türkiye'nin bu konuda yapması gerekenlerin daha başında olduğu görülmektedir. Bu endekste, ülkelerin yolsuzluk dereceleri 0-10 rakamları arasında belirtilmektedir. 0'a yakın puanlar ülkelerdeki kirliliği, 10'a yakın puanlar ülkelerdeki temizliği göstermektedir. Buna göre Türkiye'nin, 2005 yılında 3,5 puanla 158 ülke arasında 65. sırada, 2006 yılında 3,8 puanla 163 ülke arasında 60. sırada, 2007 yılında 4,1 puanla 179 ülke arasında 64. sırada, 2008 yılında 4,6 puanla 180 ülke arasında 58. sırada, 2009 yılında 4,4 puanla 180 ülke arasında 61. sırada bulunduğu görülmektedir (<http://www.transparency.org/>).

Bu duruma göre, Türkiye'nin AB müzakere süreci içinde yaptığı düzenlemelerle yolsuzluk konusunda bir başarı yakaladığı, bununla beraber 2009 yılı itibariyle yolsuzluğun yeniden arttığı görülmektedir. Diğer bir yandan, 2009 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda belirtildiği gibi, kamu yönetimi reformu konusunda çok sınırlı bir ilerleme kaydedilmiş ve kamu hizmetinin modernleştirilmesi konusunda önemli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Bu doğrultuda, bürokratik işlemlerin azaltılması ve yönetimin sadeleştirilmesinin teşvik edilmesinin yanı sıra profesyonel, bağımsız, hesap verebilir, şeffaf ve liyakate dayalı bir kamu hizmetinin daha fazla geliştirilmesi gerekmektedir (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2009: 9).

Bu sebeple, Türk kamu yönetimi içinde etik anlayışa yönlendirici bir kurumsal anlayış ve bu anlayışa uygun denetim yollarının belirlenmesi gerekmektedir. Denetim sisteminin tam olarak işleyebilmesi için ise, yargı sisteminin iyileştirilmesi gerekmektedir. Örneğin, öncelikle mevcut etik kanunu ve bilgi edinme kanunda geçen sınırlamaların kaldırılması gerekmektedir. Etik kanunu ile ilgili

olarak, kapsam dışında bırakılan askeri, yargı ve siyasi makamların kanunun kapsamına dâhil edilmesi, bilgi edinme kanunun da belirtilen sınırlamaların yeniden düzenlenmesi, bir başlangıç olarak görülebilir çünkü seçilmiş ve atanmış yöneticiler olsun, bilgili ve ilgili vatandaşlarla etkileşim kurulmadığı takdirde, vatandaşların gerçek istek ve ihtiyaçlarına cevap vermesi ve kamu hizmetlerinin tam ve eksiksiz yerine getirilmesi mümkün değildir (Yağmurlu, 2007: 75). Özellikle seçilmiş ve bu seçilmişlerce atanmış görevlilerin sıklıkla yolsuzluklara karışmalarının engellenmesi için, tam olarak bağımız işleyen ve devletin tüm makam ve kurumları denetime açık olduğu bir yapıya ihtiyaç vardır.

Türk kamu yönetimi içinde etik bir altyapı sağlamak isteniyorsa, kamu çalışanlarını performanslarının etik açıdan değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Kamu görevlilerinin etik davranışlara yönelmesini sağlayacak yöntemlerin, sürekli gelişmesinin sağlanması gerekmektedir. Bununla beraber, etik ilkeler konusunda toplumsal bir bilincin oluşturulması gerekmektedir. Bunun sağlanması için ise, toplumdaki her kesimin bu konuda eğitilmesi gereklidir. Bu durumda, eğitim kurumlarında etik konusunda yeterli bilginin öğretilmesi gerekmektedir. Genel olarak toplumun benimsemediği bir yapının geçerliliği olmayacağı ve dolayısıyla toplumdaki bireyleri bağlayıcı nitelikte olmayacağı kabul edilmelidir. Bu sebeple, daha fazla zaman kaybetmeden etik eğitimi konusuna gereken önem verilmelidir.

Türkiye özellikle ulus devlet kavramına önem vermekte ve bunun hassas bir konu olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu durumda, bu hassasiyete sahip olan bir ülkenin, sosyo- ekonomik açıdan gelişmiş, yüksek düzeyde idari kapasiteye ve yasallığa sahip bir yönetim yapısına sahip olması gerekmektedir. Bu durum AB uygulamalarında başarının yanında, AB politikalarını kendi vatandaşlarının tercihlerine uygun olarak etkileme gücü yaratacağı (Kösecik, 2004: 27) vurgulanmaktadır. Bu sebeple etik ilkelere göre işleyen bir kamu yönetiminin, vatandaşlarına en iyi faydayı sağlayacağı yanında, vatandaşların desteğini de alacağını kabul etmek gerekmektedir.

Diğer yandan, yönetim konusunda yapılacak gelişmelerin sağlanabilmesi için ekonomik yeterlilik önemli bir konudur. Gerek AB üyeliği için gerekse Türk kamu yönetiminin daha etikli ve verimli olması için yapılması gereken düzenleme ve uygulamaların maliyetli bir iş olduğu kabul edilmektedir. Bu durumda, gereken ekonomik gücü sağlamak için belirlenecek yol önem kazanmaktadır. Özellikle tam üyelik yolunda vatandaşların ne olduğunu tam olarak anlayamaması ve AB kriterlerinin uygulanmaya başlamasının toplumsal açıdan yarattığı maliyet ve sosyal sorunlarla doğrudan Türkiye'nin uğraşmak zorunda olduğu ve AB'nin bu sorunların çözümünde yardımcı olmadığı vurgulanmaktadır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 141). Bu durumda etik bir alt yapı sağlamanın ekonomik maliyeti de Türkiye kalmaktadır. Bu durumda, kendini yönetsel açıdan üstün gören AB'nin, uyum sağlamasına yönelik taleplerde bulunduğu Türkiye'ye gerektiği şekilde yardım etmemesi veya edememesi, ilişkilerin samimiyeti açısından değerlendirilmelidir.

Uluslararası ilişkiler alının da kamu yönetiminin sağlıklı bir etik gelişim sergileyebilmesi için siyasi liderlerin söylem ve eylemlerinin doğuracağı sonuçlara dikkat etmeleri gerektiği düşünülmektedir. Belli bir durumda belli bir siyasi yararlar sağlamaya yönelik kamuoyunu etkileme girişiminden uzak durmaları olumlu bir etki yaratacaktır. Burada anlatılmak istenen, her iki taraftaki siyasilerin AB üyeliği sürecinde yaşanan gelişmelerin değerlendirilmesinde tarafsız olmaları gerektiğidir. Küreselleşme çağında gözlemlenen önemli bir olgu, dünya çapında kaynakların kullanılması, çevrenin korunması konularında ve daha birçok alanda, devletlerarası işbirliği olanaklarının giderek artmasıdır. Dünya topluluğunu oluşturan devletlerarasında birbirine bağlılık eğilimi giderek güçlenmektedir. Ayrıca, uluslararası örgütlerde yer alan görüşme ve tartışmalar dünya kamuoyuna açıktır. Bu nedenle uluslararası forumlarda yer alan görüşme ve tartışmalarda, öncelikle dünya kamuoyuna karşı olmaktadır (Tuncer, 2009: 107-138). Bu sebeple, eğer amaç Türkiye ve AB arasında bütünleşme ise, istenmeyen ve tehlikeli olabilecek açıklamalardan uzak durmak gerektiği düşünülmektedir. Özellikle geçmişte yaşanan deneyimlerin sonuçlarını doğru değerlendirmek ve anlamak oldukça önemli görülmektedir. Siyasilerin ulusal ve uluslar arası düzeyde birçok baskıya maruz

kaldığı kabul edilmektedir. Bu sebeple, belli şekillerde davranmaya zorlanabilmektedirler. Buna rağmen, etik konusunda gerçek bir gelişim sağlanmak isteniyorsa, siyasilerin göz önünde olan eylemlerinde etik ilkelere uygun davranmaları ve bu ilkelere gereken önemi vermeleri, kamu yönetimi için oluşacak etik bir altyapının gelişmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir.

Genel olarak varılan sonuç, Türk kamu yönetimi ve AB üyeliği çerçevesinde belirlenen etik ilke ve kuralların, kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu gereksinimlerin sağlanması da önemli bir rol oynayacaktır. Bunun için sivil toplum ve kamu yönetiminin birlikte çalışması gerekmektedir. Bir toplumdaki değerler, o topluma ait olan tüm kesimlerin katkısıyla oluştuğuna göre, kamu yönetiminde dürüstlük, erdemlilik ve toplumsal kurallara bağlılık temelinde bir örgüt kültürünün geliştirilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, toplumun genelinin de bu konularda eğitilmesinin yanında, etik konusunda yapılan ve yapılmak istenen düzenlemeler konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin ise bu konuda yeteri kadar bilinçli olduğu düşünülmemektedir. Ülkenin önceliklerinin belirlenme sürecinde ve bu önceliklere yönelik uygulamalarda, etik konusunun göz ardı edildiği düşünülmektedir. Gerekli değişimin sağlanabilmesi için, kamu yönetiminde belirtilen etik ilkeler ve oluşturulan etik kurulu önemli bir gelişmedir. Bununla beraber, kamu yönetiminde etik bir değişim sağlanması uzun süreç alacak bir girişim olarak değerlendirilmelidir. Bu süreçte, etik ilkelerin daha iyi yerleşmesi için, siyasi, yönetsel ve yargısal etik ilke ve kuralların belirlenmesi ve yasal düzenlemelerle bu kuralların güvence altına alınması gerektiği düşünülmektedir. Bunun için ilgili alanlara yönelik etik kurulların, mevcut Kamu Görevlileri Etik Kurulu yapısı içinde oluşturulması ve bu kurulların etkin bir şekilde işletilmesinin sağlanması ve yasalarla belirlemiş yaptırım gücüne kavuşturulması önerilmektedir.

Türkiye'nin etik konusuna geleceğe dönük bir yatırım olarak bakmasında fayda görülmektedir. AB üyeliği için çaba harcanması olumlu görülmekte ve gelişecek etik bilincinin sonraki nesillere bir miras olacağı düşünülmektedir. Bu

sebeple, yapılan düzenlemelerin AB üyesi olmaktan daha fazla, Türkiye'nin kendi vatandaşlarının geleceğine yönelik bir öneme sahip olduğu kabul edilmektedir.

Geleceğin net bir şekilde bilinmesinin mümkün olmaması sebebiyle, ülkenin kendi içinde bir yenileşme ve gelişme sergilemesi gerekmektedir. Bugün, dünyada var olan güç dengesinde rol sahibi olan aktörlerin sonsuza kadar var olmaları veya bu aktörlerin kendi sürekliliklerini sağlayabilmelerinin garantisinin olmayışını kabul etmek gerektiği düşünülmektedir. Bu durumun Türkiye içinde geçerli olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Bu sebeple, belli bir ülkenin varlığını belli bir ülke veya ülkeler topluluğuna bağlaması veya teslim etmesi kabul edilebilir bir yaklaşım olarak görülmemektedir. Çünkü insan ilişkilerinde dahi birbirine karşılıksız yarar sağlama oldukça az rastlanan bir durum olarak görülmektedir. Dolayısıyla etik bir anlayış geliştirmenin, ancak belli bir süre geçtikten sonra istenilen veya hedeflenen bir yapının oluşmasına yardım edeceğini anlamak gerekmektedir. Bu sebeple, Türkiye sahip olmayı istediği saygınlığı ve gücü yine kendisi elde etmek zorundadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin yapacağı her gelişme gibi, etik konusunda da sağlayacağı gelişim doğrudan kendisine yönelik olmaktadır. Yapılan bu çalışma sonucunda, Türkiye'nin etik bir yönetime kavuşturulmasının, yalnızca belli bir birlik üyesi olmasından daha fazla bir öneme sahip olduğu düşünülmektedir. Uluslararası alanda, Türkiye'nin etik konusunda sağlayacağı gelişimin, diğer ülkeler karşısında daha güçlü bir konumda olmasını sağlayacağı kabul edilmelidir. Diğer bir anlatımla, Türkiye etik ilkelere göre işleyen bir yönetimin kazandırdıklarıyla, gelecekte oluşabilecek her türlü uluslararası birliktelik ve ortaklıkta istenen ve davet edilen bir devlet olması sağlanılabilir. Bu durum aynı zamanda, Türkiye'nin uluslararası ilişkilerde söz sahibi ve belirleyici bir ülke olmasını da sağlayacak ve saygınlığını arttıracaktır. Bu çalışma doğrultusunda, etik konusu ve AB ile olan müzakereler açısından kamu yönetiminin etik ilkelere dayandırılmasının önemli bir konu olduğu kabul edilmekle birlikte, bu konunun yukarıda belirtilen ve önemli görülen noktalar açısından da değerlendirilmesinin de yararlı olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
587 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterli Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu
5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
5190 sayılı Ceza Muhakemeleri Kanununda Değişiklik Yapılması ve Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kaldırılmasına Dair Kanun
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu
5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterli Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
Bilgi Edinme Hakkının Uygulanmasına İlişkin Esaslar Hakkında Yönetmelik, <http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/source/turkce/6.2.6/Bilgi%20Edinme%20Hakk%C4%B1%20Kanununun%20Uygulanmas%C4%B1na%20%C4%B0li%C5%9Fkin%20Esas%20ve%20U.pdf>, (02.03.2010)
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, http://www.etik.gov.tr/mevzuat/yonetmelik_etik.pdf, (13.11.2009)
58. Hükümet Acil Eylem Planı, ifm.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2224/aep.pdf, (11.11.2009)
- AB Komisyonu, “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu”, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, (11.11.2009)
- AB Komisyonu, “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu”, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, (11.11.2009)

- AB Komisyonu, “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu”,
http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf, (11.11.2009)
- Adal, E.(2005). *Hukukun Temel ilkeleri*, Legal Yayınları, İstanbul
- Akad, M. ve Dinçkol, B. V. (2006). *Genel Kamu Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul
- Akarsu, B. (1998). *Felsefe Terimleri Sözlüğü*, İnkılap Kitabevi, İstanbul
- Akarsu, B. (1999). *Immanuel Kant’ın Ahlâk felsefesi*, İnkılap Kitapevi, İstanbul
- Akıllıoğlu, T. (1981). “Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 3, Yıl 1981
- Akın, C. (1998). “Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 419
- Aktan, C. C. (2001). “Siyasi Ahlâk ve Siyasal Yozlaşma”, *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak İş Yayınları, <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/siyasal-patoloji-siyasal-ahlak.pdf>, (21. 09. 2009)
- Aktan, C. C. (2009), “Toplam Ahlâk Felsefesi ve Toplam Ahlâk Yönetimi”, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-toplam-ahlak.pdf, (28. 11. 2009)
- Aktan, Ç. C. (1993) “Politikada Rant Kollama”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 4
- Alkan, T. (1993). *Siyasi Ahlâk ve Siyasal Ahlâksızlık*, der. Türker Alkan, Bilgi Kitabevi, Ankara
- Ağaoğulları, M. A. (2006). *Ulus-Devlet ya da Halk Egemenliği*, İmge Kitabevi, Ankara
- Ağaoğulları, M. A. (1993). “Siyasal Ahlâk ve Devlet”, *Siyasi Ahlâk ve Siyasal Ahlâksızlık*, der. Türker Alkan, Bilgi Kitabevi, Ankara
- Ağaoğulları, M. A ve Köker, L. (1991). *İmparatorluktan Tanrı Devletine*, İmge Kitabevi, Ankara

- Alpar, E. (1989). “Yönetim Hukukunun Genel İlkeleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 384
- Aral, V. (1992). *Hukuk Felsefesinin Temel Sorunları*, Filiz Kitapevi, İstanbul
- Aral, V. (2001). *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, Filiz Kitapevi, İstanbul
- Aristoteles (2008). *Retorik*, çev. M. H. Doğan, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul
- Arnhart, L. (2004). *Platon’dan Rawls’a Siyasal Düşünceler Tarihi*, çev. A. K. Bayram, Adres Yayınları, Ankara
- Arslan, A. (2007). *Felsefeye Giriş*, Adres Yayınları, Ankara
- Ateş, H. (2004). “Kamu Yönetiminde Güven Problemi ve Halkın Devlete Olan Güveni”, *Çağdaş Kamu Yönetimi 2*, der. M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü (2007). “Genişlemeyi Anlamak”, http://www.avrupa.info.tr/Files/TR_071123_ENL-Understand_pq.pdf, (10.11.2009)
- Avrupa Toplulukları Komisyonu (2008). “2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair bir KONSEY KARARI”, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, (14.11.2009)
- Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf, (14.11.2009)
- Aybay, R. ve Aybay, A. (1995). *Hukuka Giriş*, Aybay Yayıncılık, İstanbul
- Aydın, H. (2008a). “Örgütlerde Personel Tatmini”, *Çağdaş Yönetim ve Örgütsel Başarımlar*, der. M. Ş. Şimşek ve A. Çelik, Eğitim Kitabevi, Konya
- Aydın, H. (2008b). “Örgütlerde İnsan ilişkileri”, *Çağdaş Yönetim ve Örgütsel Başarımlar*, der. M. Ş. Şimşek ve A. Çelik, Eğitim Kitabevi, Konya
- Aydın, M. (1994). *Eğitim Yönetimi*, Hatiboğlu Yayınları, Ankara
- Badiou, A. (2004). *Etik Kötülük Kavrayışı Üzerine Bir Deneme*, çev. Tuncay Birkan, Metis Yayınları, İstanbul

Baier, K. (2000). "Egoism", *A Companion to Ethics*, ed. P. Singer, Blackwell Publishers, Oxford

Balcı, A. (2003). "Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi 1*, der. M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

Balcı, A. (2005). "Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4

Balcı, A. (2007). "Kamu Örgüteri İçin Bir Kurumsal Özdeğerlendirme Modeli: Ortak Değerlendirme Çerçevesi (Common Assessment Framework)", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması 2*, der. A. Nohutçu ve A. Balcı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul

Başaran, İ. E. (1978). *Eğitim Psikolojisi*, Bilim Matbaası, Ankara

Bayar, Y. (1979) "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3

Baydar, T. (2005). "Yönetim Etiği Açısından İngiltere'deki Kamu Yönetimi Uygulamaları", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 447

Bektaş, Ç ve Köseoğlu, M. A. (2008). "İş Etiği ve İş Etiğinin Yayılım Süreci", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, c.13, s.1

Berkmen, Ü. ve Arslan, M. (2009). "Dünyada ve Türkiye'de İş Etiği ve Etik Yönetimi", TÜSİAD, İstanbul

Beşe, E. (2003). "Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Politikası", *Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye*, der: M. Kar ve H. Arıkan, Beta Yayın Dağıtım, İstanbul

Bicer, İ. (2009). "Kamu ve Özel Sektör Kuruluşlarında Etik Değerlerin Uygulanması", *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri*, Cilt 2, TODAİE, Ankara

Bilgiç, V. (2003). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, der. A.Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara

Birinci, G. (2009) "Etik, İnsan Hakları ve Kamu Yönetimi", *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri*, Cilt 1, TODAİE, Ankara

Bozdağlıoğlu, Y. (2007). "Türkiye'nin Batılılaşma Sürecinde, Avrupa ve Batı'nın Yeri ve AB'ye Üyelikte Kimlik Olgusunun Etkileri", *Türkiye-AB İlişkileri*, der. E. Efeğil ve M. S. Erol, Orion Yayınevi, Ankara

Brussels European Council 16/17 december 2004, Presidency Conclusion, http://www.abgs.gov.tr/files/_files/Zirve_Bildirileri/PresConc_17122004.pdf,

(11.11.2009)

Burke, J. P. (2001). “Administrative ethics and demogracic theory”, *Handbook of Administrative Ethichs*, der. T. L. Cooper, Marcel Dekker , New York

Can, H. (2007) “Türkiye’nin Avrupa Birliği ile Bütünleşmesi Sorunları”, *Türkiye-AB İlişkileri*, der. E. Efegil ve M. Se. Erol, Orion Yayınevi, Ankara

Canbolat, İ. S. (2007). “Avrupa Birliği’nin Kuruluş Felsefesi Ve Yeni Avrupa’nın Yapılması”, *Türkiye-AB İlişkileri*, der. E. Efegil ve M. S. Erol, Orion Yayınevi, Ankara

Centet, N., H. Zafer ve Ö. Çakmut. (2007). *Kişilere Karşı İşlenen Suçla*, Cilt 1, Beta Yayım Dağıtım, İstanbul

Cevizci, A. (2001) *Ortaçağ Felsefesi Tarihi*, Asa Kitabevi, Bursa

Cevizci, A. (2007). *Felsefeye Giriş*, Sentez Yayıncılık, İstanbul

Cevizci, A. (2008). *Etiğe Giriş*, Paradigma Yayıncılık, İstanbul

Chandler, R. C. (2001). “Deontological Dimensions of Administrative Ethics Revisited”, *Handbook of Administrative Ethics*, ed. T. L. Cooper, Marcel Dekker, New York

Chapman, R. A. (1993). “Ethics in Public Service”, *Ethic in Public Service*, ed. R. A. Chapman, Carleton University Press, Canada

Commission of the European Communities (2000), Code of good Administrative Behaviour Relations with the public, http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf, (12.11.2009).

Commission of the European Communities (2001). “European Governavce a White Paper”,

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf,

(11.11.2009).

Commission of the European Communities (2004). “Recommendation of the European Commission on Turkey’s Progress towards Accession”, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, <http://www.bumko.gov.tr/tr/genel/belgegoster.aspx?f6e10f8892433cffa79d6f5e6c1b43ffab11afaca22ac900>,(11.11.2009)

Corcuff, P. (2008). *Siyasetin Büyük Düşünürleri*, çev. A. U. Kılıç, Versus Kitap, İstanbul

Çevik, H. H. (2003). “Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, der. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Çoşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara

Çoker, Z. (2005). “Kamu Yönetiminde Bulunması Gereken Nitelikler ve Bu Niteliklere Uygun Kamu Yönetimi Eğitimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 446

Çukurçayır, A. (2003). “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, *Çağdaş kamu yönetimi 1*, der. M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

Çulpan, R. (1980). “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2

Daşçooğlu, K. (2005). “Osmanlı Döneminde Rüşvet ve Sahtekârlık Suçları ve Bunlara Verilen Cezalar Üzerine Bazı Belgeler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59

Davran, Z. (2006). “Hukuk Kurallarının Etik Temelleri”, *Etik ve Meslek Etikleri*, der. H. Tepe, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara

Demiral, B. ve Demiral, N. (2007). “Kamu Yönetiminde Etik Eğitimin Önemi”, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, der. Ş. Aksoy ve Y. Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

Demiral, N. (2009). “Avrupa Birliği’nde Etik ve Türkiye’ye Yansımaları”, *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri*, Cilt 1, TODAİE, Ankara

Demirbaş, T. (2006). “Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2

Demirdağ, Y. (2007). “Türkiye’nin Batı’yla Bütünleşme Çabalarının 200 Yıllık Tarihsel Geçmişi”, *Türkiye-AB ilişkileri*, der. E. Efeğil ve M. S. Erol, Orion Yayınevi, Ankara

Demirkasımoğlu, N. (2009). “Kamu Görevlilerinde Etik Değerlerin Güçlendirilmesi ve Etik Eğitimi”, *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri*, Cilt 2, TODAİE, Ankara

Demirkol, S. (2001). “İdare Hukukunda İdari Rejim Olgusu Unsurları ve Hukuk Devleti İlkesiyle İlişkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 431

- Dil, K. (2009). “Eğitim Politikaları ve Meslek Etiği”, *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri*, Cilt 2, TODAİE, Ankara
- DPT (2005). “Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi ve ilgili diğer belgeler”, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/MuzakereCercevesi/Muzakere_Cercevesi_2005.pdf, (14.11.2009)
- Dwivedi, O. P. (1990). “Kamu yönetimi Kurslarında Ahlâk Öğretimi”, *Türk İdare Dergisi*, çev. A. İnci, Sayı 387
- Eken, M. (1998). “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 419
- Eken, M. (2005). “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 1
- Eraslan, A. (2007). “Siyasi Alanda Yeniden Yapılanma”, *Türk İnkılâp Tarihi*, der. C. Öztürk, Pegem A Yayıncılık, Ankara
- Ergül, E. “GRECO Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği”, <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/greco/ilgiliyayinlar.htm>, (18.11. 2009)
- Erol, E. (2008). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul
- Eryılmaz, B. (1993). “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Yaklaşımlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 4
- Eryılmaz, B. (2008). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara
- European Commission (2000). “Code of Good Administrative Behaviour Relations with the public”, COM
- Folscheid, D. (2005). *Felsefe Akımları*, çev. M. Cedden, Dost Kitapevi, Ankara
- Frenkena, W. (2007). *Etik*, çev. Azmi Aydın, İmge Kitabevi, Ankara
- Gedikli, F. (2007). “Türklerde Hukuk”, *Türk Tarihi ve kültürü*, der. C. Öztürk, Pegem A Yayıncılık, Ankara
- Genç, N. (2007). *Yönetim ve Organizasyon*, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Genç, T. (1990). “Kamu Yönetiminde Çalışanların Morali”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 388
- Geuss, R. (2007). *Kamusal Şeyler, Özel Şeyler*, çev. G. Koçak, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul

Goodin, R. E. (2000). "Utility and the good", *A Companion To Ethics*, ed. P. Singer, Blackwell Publishers, Oxford

Gortner, H. F. (2001). "Values and ethics", *Handbook of Administrative Ethics*, ed. T. L. Cooper, Marcel Dekker, New York

Gökçen, A., A. C. Yenidünya ve M. E. Artuk. (2008). *Ceza Hukuku Özel Hükümler*, Turhan Kitabevi, Ankara

Gözübüyük, Ş. (2004). *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara

Gözübüyük, Ş. ve Can, T. (2007). *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara

GRECO, "1. ve 2. Aşama Türkiye Değerlendirme Raporu", 6-10 Mart 2006, Strasburg,

<http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/greco/Grecoturkiyedegerlendirmeraporlari.htm>, (18.11.2009)

GRECO, *1. ve 2. Aşama Ortak Değerlendirme Türkiye Uygunluk Raporu*, 31 Mart-4 Nisan 2008,

<http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/greco/Grecoturkiyedegerlendirmeraporlari.htm>, (18.11.2009)

Gül, G. ve Arslan, N. T.(2005). "Yönetimde İktidar Olgusu ve İktidarın Kişileşmesi Üzerine Bir İnceleme", *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, der. N. T. Arslan, Seçkin Yayıncılık, Ankara

Gül, H ve Özgür, H. (2004). "Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", *Çağdaş Kamu Yönetimi 2*, der. M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

Güler, B: A (2003). "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis Üç Aylık Sosyal Bilimler Dergisi: Düzenlemeden Yeniden Düzenlemeye:Türkiye'de Kapitalizmin Yeniden Yapılanması ve Devletin Değişen Rolü*, Sayı: 9, <http://www.praksis.org/009.html>, (10.02.2010)

Güler, İ. (2009) "Dünya'da Kamu Etiği Uygulamaları", *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri*, Cilt 1, TODAİE, Ankara

Gümrükçü, H. (2007). "Türkiye-Ab İlişkileri Bağlamında Gümrük Birliği'nin Değerlendirmesi", *Türkiye-AB İlişkileri*, der. E. Efeğil ve M. S. Erol, Orion Yayınevi, Ankara

- Günay, Ö. F. (2007). “Türkiye’de Kamu Yöneticisi Yetiştirilmenin Gerekliliği ve Anayasamızdaki Yeri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 2
- Hammerton, J. A. ve Mee, A. (2008). *Geçmişten Günümüze Çığır Açan Felsefeciler*, çev. A. Uysal ve A. Uysal, Nokta Kitap, İstanbul
- Hazlitt, H. (2006). *Ahlâkın Temelleri*, çev. M. Aydın ve R. Tapramaz, Liberte Yayınları, Ankara
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları
- Hilay, S. (2009). *Felsefenin El Kitabı*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul
- http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2008/Tr/pdf/ii_siyasikriterler.pdf, (15.12.2009)
- <http://www.transparency.org/>, (15.12.2009)
- İğdeler, S. (2004). “Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele”, *Türk idare dergisi*, Sayı 442
- İKV, “Siyasi Kriterlere Uyum Amacıyla Türkiye’nin Geliştirdiği Mevzuat Düzenlemeleri”, , <http://www.ikv.org.tr/pdfs/adaliksureci3.pdf>, (11.11.2009)
- Kant, I. (2002). *Ahlâk Metafiziğinin Temellendirilmesi*, çev. İ. Kuçuradi, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara
- Kapani, M. (2007). *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara
- Karagöz, E. Ö. (2003). *Max Weber’de Anlayış Sosyolojisi ve Din Olgusu*, Derin Yayınları, İstanbul
- Karatepe, Ş. (1991). “İdarenin Takdir Yetkisi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 392
- Karluk, R. (2005). *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul
- Karluk, R. (2007). *Uluslararası Kuruluşlar*, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul
- Kernaghan, K. (1993) “Promoting Public Service Ethics: The Codification Option”, *Ethics in Public Service*, ed. R. A. Chapman, Carleton University Press, Canada
- Kesim, H. K. ve Petek, A. (2005). “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4

Kılavuz, R. (2003). *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Seçkin Yayıncılık, Ankara

Kılavuz, R. ve Arslan, N. T. (2005). “Kamu Yönetiminde Bürokrasi Olgusu Yozlaşmanın Temel Bir Nedeni Olarak Gizlilik ve Statükocu Uygulamalar”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, der. N. T. Arslan, Seçkin Yayıncılık, Ankara

Kia, R. A. (2006). *Moderniteden Postmoderniteye Egemenlik ve Hukuk*, Beta Yayım Dağıtım Yayınları, İstanbul

Kodakcı, D. ve Yıldırım, E. (2002). “Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli “İdari Kapasite” ve Türkiye’nin Durumu”, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi

Köktaş, M. E. (2001). “Toplumsal Değerler, Hukuk Devleti ve Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 430

Köse, H. Ö. (2007). “Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2*, der. A. Nohutçu ve A. Balcı, Beta Yayım Dağıtım, İstanbul

Kösecik, M. (2004). “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, *Çağdaş Kamu Yönetimi 2*, der. M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

Kuçuradi, İ. (2006). *Etik*, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara

Larue, G. A. (2000). “Ancient ethics”, *A Companion to Ethics*, ed. P. Singer, Blackwell Publishers, Oxford

Leisinger, M. K. (2000). “İşletme Etiği Çokuluslu Şirketler ve Gelişmekte Olan Ülkeler”, *Etik ve Meslek Etikleri*, der. H. Tepe, Ankara

Luke, J. S. and Hart, D. W. (2001). “Character and Conduct in the Public Service”, *Handbook of Administrative Ethics*, ed. T. L. Cooper, Marcel Dekker, New York

Macfarlane, A. (2005). “Etkili Kanunların Sırrı Nedir?”, *Tarihin Büyük Soruları*, ed. H. Swain, çev. S. Şahin, Güncel Yayıncılık, İstanbul

Mahmutoğlu, A. (2009). “Etik ve Ahlâk; Benzerlikler, Farklılıklar ve İlişkiler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 463-464, <http://tid.icisleri.gov.tr/>, (14.12.2009)

Marx, K. ve Engels, F. (2006). *Felsefe İncelemeleri*, çev. C. Eroğul, Yordam Kitap, İstanbul

Merikoski, V. (1971). “İdarenin Siyasileşmesi”, çev. C. Tutum, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 4

Muhammed, F. (1990). “Kamu Yönetimi: Gelişen Görüşler ve Öncelikler”, çev. O. Gürbüz, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 389

Davis, N. (2000). “Contemporary Deontology”, *A Companion to Ethics*, ed. P. Singer, Blackwell Publishers, Oxford

Nalbantoğlu, H. Ü. (1993). “Bir Tarihsel Kurmaca: Siyasal Ahlâk Söylemi”, *Siyasi Ahlâk ve Siyasal Ahlâksızlık*, der. Türker Alkan, bilgi kitabevi, Ankara

Nanjı, A. (2000) “Islamic ethics”, *A Companion to Ethics*, ed. P. Singer, Blackwell Publishers, Oxford

Nietzsche, F. (2004). *İyinin ve Kötünün Ötesinde*, çev. A. Yarbaş, İlya İzmir Yayınevi, İzmir

Nizzo, C. (1999) “National Public Administration and European Integration”,
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan007286.pdf>, (04.11.2009)

Nohutçu, A. (2003). “Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlaması”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, der. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Çoşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara

Nohutçu, A. (2004). “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi 2*, Derleyen: M. Acar ve H.Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

OECD (1996). “Ethic In The Public Service: Current Issues and Practice”, Public Management Occasional Papers No 14,
<http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf> , (14.11.2009)

OECD (1998). Principle “For Managing Ethics In Public Service”, OECD Recommendation, www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf, (11.11.2009)

OECD (2003). “Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict Of Interest in the Public Service”,
<http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>, (14.11.2009)

OECD-SIGMA (1998). “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/20/56/36953447.pdf>, (04.11.2009)

OECD-SIGMA (1999). “European Principles for Public Administration”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, (04.11.2009)

Oktar, S. ve Turan, Ş. H. (2009). “Krizde İş Etiği: İnsan ve Kamu Yararı”, *Kamu Etiği Sempozyumu Bildirileri*, Cilt 2, TODAİE, Ankara

Ortaylı, İ. (2007). *Batılılaşma Yolunda*, Merkez Kitapçılık Yayıncılık, İstanbul

Öktem, M. K. (1988). “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 380

Öktem, N. (1995). *Sosyoloji ve Felsefenin Verileriyle Devlet ve Hukuk Felsefesi Akımları*, Der Yayınları, İstanbul

Ömürgönülşen, U. ve Öktem, M. K. (2004). “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Yönetimsel Uyumu: Yönetimsel Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları”, *Çağdaş Kamu yönetimi 2*, der. M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

Ömürgönülşen, U. ve Öktem, M. K. (2007). *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi*, İmaj Yayınevi, Ankara

Özer, A. (1995). “Türkiye’nin Yönetim Yapısına Toplu Bakış ve Yeniden Düzenlenme İhtiyacı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 406

Özlem, D. (1986). *Kültür Bilimleri ve Kültür Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul

Özsemerci, K. (2003). “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri”, Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27 <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras27TKYYolsuz.pdf>, (14. 11. 2009)

Öztuna, Y. (2004). *Osmanlı Devleti Tarihi Siyasi Tarih 1*, Ötüken Neşriyat, İstanbul

Öztürk, N. K. (1993). “ Yeni Yönetim Paradigmaası”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 4

Öztürk, N. K. (1997). “Teknokrasinin Potansiyel Tehlikeleri ve Demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2

- Öztürk, N. K. (1998a). “Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 2
- Öztürk, N. K. (1998b). “Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 419
- Öztürk, N. K. (1998c). “Kamu Yönetiminde Kırtasiyecilikle Mücadele: Farklı Bir Bakış”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı 4
- Öztürk, N. K. (2001). “Yolsuzluklarla Mücadelede İtalya’dan Ders Alınabilir mi?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 1
- Öztürk, N. K. (2003). “Etik ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, der. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Öztürk, N. K. (2004a). “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 445
- Öztürk, N. K. (2004b). “Machiavelli-Weber Perspektifinde Siyasal Liderlik Etiği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 2
- Öztürk, N. K. ve Coşkun, B. (2003). “Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik İle Buluşması”, *Türk İdare Dergisi*, sayı 439
- Pagden, A. (2005). “Düşünce Hareketleri Nasıl Başlar?”, *Tarihin Büyük Soruları*, ed. H. Swain, çev. S. Şahin, Güncel Yayıncılık, İstanbul
- Peşin, F. (1990). “Yönetim Bilimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 389
- Peters, B. G. (1993). “Tragic Choise: Administrative Rulemaking and Policy Choice”, *Ethic in Public Service*, ed. R. A. Chapman, Carleton University Press, Canada
- Pieper, A. (1999). *Etiğe Giriş*, çev. V. Atayman ve G. Sezer, Ayrıntı Yayınları, İstanbul
- Plant, J. F. (2001). “Codes of ethic”, *Handbook of Administrative Ethics*, ed. T. L. Cooper, Marcel Dekker, New York
- Platon (2006). *Sokrates’in Savunması*, Oda Yayınları, İstanbul
- Politzer, G. (2003). *Felsefenin Temel İlkeleri*, çev. E. Esençay, İlya Yayınevi, İzmir
- Pops, G. M. (2001). “A Teleological Approach to Administrative Ethics”, *Handbook of Administrative Ethics*, ed. T. L. Cooper, Marcel Dekker, New York

President Conclusion Helsinki European Council 10 And 11 December 1999,

<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FFAD86D79D7C3F3EED>, (11.11.2009)

Preston, R. (2000). "Christian ethics", *A Companion to Ethics*, ed. P. Singer, Blackwell Publishers, Oxford

Rowe, C. (2000). "Ethics in ancient Greece", *A Companion To Ethics*, ed. P. Singer, Blackwell Publishers, Oxford

Russell, B. (2001). *Batı Felsefesi Tarihi 3*, İlya Yayınevi, İzmir

Sarav, U. (2007). "Kamu Yönetiminde Performans Sorunları ve Türk Kamu Personel Rejiminde Gelişmeler", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması 2*, der. A. Nohutçu ve A. Balcı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul

Schneewind, J. B. (2000). "Modern Moral Philosophy", *A Companion to Ethics*, ed. P. Singer, Blackwell Publishers, Oxford

Schopenhaur, A. (2009). *Hukuk, Ahlâk ve Siyaset Üzerine*, çev. A. Aydoğan, Say Yayınları, İstanbul

Şahin, Y. E. (2007). "Kamu yönetimi disiplinin kamusalılık ve karlılık karşılıklı açısından çözümlenmesi", *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, der. Ş. Aksoy ve Y. Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara

Şaylan, G. (1995). "Değişim ve Yolsuzluk", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 3

Şaylan, G. ve Tekeli, İ. (1974). "Rüşvet kuramı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 3

Şenel, A. (1993). "Siyasal Ahlâk: Kapsamı-Açmazları-Tipolojisi", *Siyasi Ahlâk ve Siyasal Ahlâksızlık*, der. Türker Alkan, bilgi kitabevi, Ankara

Şenel, A. (2004). *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara

Tanör, B. (2006). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul

Tezcan, M. (1984). *Sosyal ve Kültürel Değişme*, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Yayınları, Ankara

Teziç, E. (2006). *Anayasa Hukuku*, Beta Yayım Dağıtım, İstanbul

Thompson, D. F. (1985) "The Possibility of Administrative Ethics", *Public Administration Review*, vol.45, no.5

TMMOB (2005). *Etik, Ahlâk ve Meslek İlkeleri*, TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, Ankara

Tortop, N., E. G. İsbir ve B. Aykaç. (2005). *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınevi, Ankara

Tozlu, S. (2007). "Türklerde Devlet Yönetimi", *Türk Tarihi ve Kültürü*, der. C. Öztürk, Pegem A Yayıncılık, Ankara

Tuncer, H. (2009). *Diplomasinin Evrimi*, Kaynak Yayınları, İstanbul

Turgay Ergun, T. (1978). "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1

Tutum, C. (1976). "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4

Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı", <http://www.masak.gov.tr/Yolsuzluk/belgeler/karar.pdf>, (11.11.2009)

TÜSİAD (1999). *Avrupa Birliğine Tam Üyeliğine Doğru: Siyasi Kıstaslar ve Uyum Süreci*, <http://www.tusiad.org.tr/FileArchive/abtamuyelik.pdf>, (04.11.2009)

TÜSİAD, "Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Özel Bulgular", *TUSİAD Basın Bülteni*, TS/BAS-BÜL/05-84,17 Kasım 2005

TÜSİAD, *Kamu Görevlileri Kanunu, Ülkemizde Etik Altyapısının Sağlamlaştırılması Yolunda Önemli Bir Adım*, TÜSİAD Basın Bülteni, TS/BAS-BÜL/04-58, 11 Haziran 2004

TÜSİAD, *Yolsuzlukla Mücadele Strateji Planı Hakkında TÜSİAD Görüşü*, 20 Temmuz 2009, TS-PAS/09-31, <http://www.tusiad.org.tr/FileArchive/2009.07.20-YolsuzlukStratejisiGorusu.pdf>, (18.11.2009)

Uluğ, F. (2004). "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 1, Yıl 2004

Uzun, T. (2003). "İnsan Kaynakları Yönetiminde Etkin Bir Yöntem: Kariyer Planlaması ve Yönetimi", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, der. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Çoşkun., Seçkin Yayıncılık, Ankara

- Ülger, İ. K. (2007). “Avrupa Birliği’nde Gelecek Tartışmaları ve “Türkiye Sorunu”, *Türkiye-AB İlişkileri*, der: E. Efegil ve M. S. Erol, Orion Yayınevi, Ankara
- Ülger, İ. K. (2008). *Avrupa Birliği Rehberi*, Umuttepe Yayınları, İzmit
- Vergin, N. (2007) *Siyasetin Sosyolojisi Kavramlar, Tanımlar, Yaklaşımlar*, Bağlam Yayınları, İstanbul
- Wolf, F. A. (2008). *Büyük Fikirlerin Küçük Kitabı Bilimin Ruhla Buluştuğu Nokta*, çev. H. Canlı, Crea Yayıncılık, İstanbul
- <http://www.canaktan.org/yeni-trendler/devlet-felsefe/geleneksel-yeni.htm>
(10.01.2010)
- www.masak.gov.tr/Yolsuzluk/ulusal_mucadele.htm (10.12.2009)
- Yağmurlu, A. (2007). “Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, Sayı 4
- Yıldırım, C. (2004). *Ansiklopedik Çağdaş Felsefe Sözlüğü*, Doruk Yayıncılık, İstanbul
- Yıldırım, İ. (2000) “Bürokratik İsrar ve Nedenleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 472
- Yıldırım, İ. (2005). “Kamu Hizmetinde Kalite Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 446
- Yıldız, C. (2002) “Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim”, *Türk idare dergisi*, Sayı 434
- Yılmaz, A. (2007). “Türklerde Ordu”, *Türk Tarihi ve Kültürü*, der. C. Öztürk, Pegem A Yayıncılık, Ankara 2007
- Yılmaz, E. (2005). *Hukuk sözlüğü*, Yetkin Yayınları, Ankara
- Yüksel, C. (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, Cilt 2, TUSİAD
- Yüksel, C. (2009) “Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri”, <http://www.etikturkiye.com/etik/kam1/2CuneytYuksel.pdf>, (13.11.2009)