

**T.C
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE ETİK
SORUNLAR VE TÜRKİYE**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**HAZIRLAYAN
YELİM NUR ŞİRİN**

**DANIŞMAN
DOÇ. DR. TURGAY UZUN**

**KASIM
2006**

T.C
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE
ETİK SORUNLAR VE TÜRKİYE

Hazırlayan: YELİM NUR ŞİRİN

..... Bilimleri Enstitüsünde

‘Yüksek Lisans’

Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Verildiği Tarih:

Tezin Sözlü Savunma Tarihi:

Tezin Danışmanı: Doç. Dr. Turgay UZUN

İmza:

Jüri:

İmza:

Jüri:

İmza:

Jüri:

İmza:

Enstitü Müdürü

Ömer GÜRKAN

KASIM 2006

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ

TEZ VERİ FORMU

TEZ NO:
KODU:

KONU:

ÜNİVERSİTE

Tezin Yazarının Soyadı: ŞİRİN

Adı: Yelim Nur

Tezin Türkçe Adı: 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde Etik Sorunlar Ve Türkiye'

Tezin Yabancı Adı: 'Ethical Issues in the Process of Restructuring in Public Administration and Turkey'

Tezin Yapıldığı Üniversite: Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Yılı: Kasım 2006

Tezin Türü: Yüksek Lisans
sayısı: 110

Dili: Türkçe

Sayfa

Tez Danışmanının

Ünvanı Adı Soyadı: Doç. Dr. Turgay UZUN

Türkçe Anahtar Kelimeler

- 1- Yeniden Yapılanma
- 2- Etik
- 3-Yolsuzluk
- 4- Etik Kodları

İngilizce Anahtar Kelimeler

- 1- Restructure
- 2- Ethic
- 3- Corruption
- 4- Ethics Codes

.../.../2006

İmza

YEMİN

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum '**KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE ETİK SORUNLAR VE TÜRKİYE**' adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça'da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../2006

Yelim Nur ŞİRİN

TUTANAK

Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün .../.../2006 tarih ve... Sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin... Maddesine göre, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Öğrencisi Yelım Nur ŞİRİN'in 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde Etik Sorunlar Ve Türkiye' adlı tezini incelemiş ve aday .../.../2006 tarihinde saat ...' da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra Dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerek tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin.....olduğuna.....ile karar verildi.

Tez Danışmanı
Doç Dr. Turgay UZUN

Üye

Üye

Üye

İÇİNDEKİLER.....	I
ÖZET.....	V
GİRİŞ.....	VI

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ.....	1
1.1 Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Nedenleri	1
1.2. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Uygulamaları	4
1.2.1 Yeniden Yapılanma Sürecinde E-devlet Uygulamaları	4
1.2.2 E-devlet Uygulamasının İşlevleri	7
1.2.3 Türkiye'de E-devlet Uygulamalarının Yeniden Yapılanma Sürecine Katkısı	8
1.3 Yeniden Yapılanma Sürecinde Yeni Bir Kavram: Yönetişim (Governance)	10
1.4 Dünya'da Yeniden Yapılanma Uygulamaları	13
1.4.1 ABD	13
1.4.2 Yeni Zelanda	14
1.4.3 Avustralya	16
1.4.4 Danimarka	17
1.4.5 Fransa	18
1.4.6 Almanya	19
1.4.7 İngiltere	20
1.4.8 Portekiz	22
1.4.9 Güney Kore	23

1.5 Türkiye'de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması	25
1.6 Kamu Yönetimi Reformuna Yöneltilen Eleştiriler	32
1.7 Reforma Yöneltilen Destek Görüşleri	33
2. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanmasına Yönelik Değerlendirme Ve Öneriler	33
2.1 Devletin Yeniden Tanımlanması ve Görev Alanının Belirlenmesi	33
2.2 Devletin Ekonomik Alanlardaki Rolünün Belirlenmesi(Deregülasyon)	35
2.3 Siyasal Katılımın Arttırılması	37
2.4 Merkezi Yönetimlerle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Belirlenmesi	38

İKİNCİ BÖLÜM

1. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK KAVRAMI	41
1.1 Etik Kavramının Tanımı	41
1.2 Etik Ve diğer Kavramlar	42
1.2.1 Etik ve Ahlak İlişkisi	42
1.2.2 Etik ve Değer İlişkisi	43
1.2.3 Etik ve Hukuk İlişkisi	44
1.2.4 Kamu Yönetimi Etiği	45
2. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK KAVRAMI	48
2.1 Türkiye'de Kamu Yönetiminin Etik Sorunları	53
2.1.1 Etiksel Bir Sorun Olarak Yozlaşma-Yolsuzluk	54
2.1.1.1 Siyasi Yozlaşma	56
2.1.1.2 İdari Yozlaşma	57
2.1.1.3 Yozlaşmaya Sebep Olan Faktörler	58

2.1.1.4 Yolsuzluk Türleri	60
2.1.1.5 Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Sonuçları	62
2.1.2 Rüşvet Ve Rant Sağlama	62
2.1.3 Siyasal İlişkiler	66
2.1.4 İrtikap	68
2.1.5 Çıkar Çatışması	69
2.1.5.1 Çıkar Çatışması Durumları	69
2.1.5.2 Çıkar Çatışması Politikasıyla İlgili Bilgilendirme ve Uyumun Denetlenmesi	70
3. BAZI ÜLKELERDEKİ REFORM SÜREÇLERİ SONRASI ETİK SORUNLAR	71
3.1 ABD	72
3.2 Kanada	74
4. ETİK SORUNLARA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	76
4.1 Etik Yönetimde Etik Altyapı ve Etik Davranışı Etkileyen Unsurlar	76
4.2 Şeffaf Devlet Anlayışı ve Hesap verebilirlik	77
4.3 Bilgi Edinme Hakkı ve Etik Kodların Oluşturulması	78
4.3.1 Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulları	80
4.3.2 Avrupa Ülkelerinde Bilgi Edinme Hakkı Uygulamaları	81
4.3.3 Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Yasal Düzenlemeler	82
4.3.4 Etik Kodlar(Ethic of Codes)	83
4.3.4.1 Etik Davranış kodlarının İşlevi	88
4.3.4.2 Etik Davranış Kodlarının Eğitimi	90
4.4 Kamu Etik Kurulu Oluşturulması	83
4.4.1 Etik Kurulları...	91
4.4.2 Ulusal Etik Kurulları	93

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

ÖZET

Uzun yıllardan bu yana ülkemizde, siyasi, idari ve sosyal kurumlarda meydana gelen değişimi yöneticiler çeşitli yaklaşımlarla ele almışlardır. 21. yüzyıla girerken geleneksel yaklaşımlar terk edildikten sonra yeni kamu yönetimi yaklaşımı benimsendi. Bu yaklaşım ile ilk olarak katı bir yapısı olan kamu yönetimi, daha esnek bir yapı kazanmış olup daha şeffaf, daha katılımcı olmayı amaçlamıştır.

Kamu yönetiminin önemli sorunları olan yozlaşma ve etik ile ilgili çeşitli uygulamalar yapılmıştır. Bu uygulamalarla kamu yönetiminin hantal yapısı yok edilmeye çalışılmıştır. Halkın devlete olan güveninin artması en önemli amaçlardan biri olmuştur. Bu güveni de yönetimde ve çalışanlarında etik ilkelerin benimsenmesi ile sağlanacağı görülmüştür. Bu bağlamda, etik kodlarının oluşturulması ve etik kurulların kurulması amaçlandı.

Bu çalışmada 'Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Süreci' ve 'Bu Yeniden Yapılanma Sürecinde Yaşanan Etik sorunlar' olmak üzere iki bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde kamu yönetimi yeniden yapılanma uygulamaları anlatılmıştır. Son bölümde ise kamu yönetimi yeniden yapılanma sürecinde yokluğu hissedilen etik kavramına değinilmiştir. Etik kavramı ile birlikte etik kodları ve etik kurulları üzerinde durulmuştur. Ve son olarak Türkiye'de yaşanan etik sorunları ile ilgili çözüm önerileri getirilmiştir.

ABSTRACT

For over a long time the administrators have dealt with the changes taking place in political, administrative and social institutions from various perspectives. However, with the start of the 21st century, the traditional approaches were left behind and a new approach was adopted. With this new look, first of all, the public administration, which had tough structure, has become more transparent and liberal.

Various applications over the two of the major problems, corruption and ethics, have been carried out. With these practices it is aimed that public administrations get rid of its clumsiness. To boost the people's trust in the government has been one of the main objectives. It has been claimed that this could only be achieved by the adoption of ethical principals by the administration and the staff. In this respect, there has been great effort to form ethical codes and principles.

This particular study consists of three sections; the conception in public administration and its characteristics, the process of restructuring in public administration and the ethical process. In the first part, the concept of public administration, its meaning and characteristics are dealt with. In the second part, the process of restructuring in public administration is covered. And in the last section, the ethical conception which is missing in process of restructuring is discussed. Furthermore, some alternative suggestions for the ethical problems in turkey are made.

GİRİŞ

Bu çalışma Türkiye’de ve Dünya’da yaşanan süreklilik arz eden değişimin Kamu yönetimi anlayışındaki etkilerini tartışarak, bu değişim sonucu oluşan etik sorunların ve çıkmazların kamu yönetimi ve kamuoyu üzerindeki etkilerini belirleme amacını taşımaktadır.

İnsanlığın sosyal, siyasi ve ekonomik gelişmesi içerisinde kaçınılmaz bir olgu olarak bütün dünyayı etkileyen "küreselleşme" her alanda oluşmuş yapıları ve anlayışları değişime uğratmaktadır. Küreselleşmenin olumlu veya olumsuz bir gelişme olduğu tartışmaları bir tarafa, hiçbir ülke ve kurumun bunun etkisinden kurtulması mümkün olmadığı bir gerçektir. Günümüz dünyasına baktığımızda kamu yönetimlerinin de dünya genelinde yaşanan bu değişimlerden etkilendiğini söyleyebiliriz. 1980’ler ile 1990’lı yılların başlarında geleneksel yönetim modelinin yetersizlikleri görülmüş ve yeni bir kamu yönetimi modeli geliştirilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışında ekonomide "aşırı" müdahaleden arınmış bir devletin oluşturulması; belirli grupların (örneğin ticari birlikler) gücünün azaltulması; kanun ve düzenin uygulanabilmesi için güçlü bir hükümetin oluşturulması vb. uygulamalar yer almaktadır. Yönetim, hiyerarşik, katı bir bürokrasiye dayalı bir kamu yönetimi yerine daha yumuşak ve esnek bir yönetim anlayışına bırakmaya başlamıştır. Bu yeni yönetim anlayışıyla kamu yönetimlerinde diğer dünya ülkelerinde de olduğu gibi yeni yapılanmalara sebep olmuştur. Kamu yönetimlerinin en başındaki yöneticiden en aşağıdaki yöneticisine kadar bir değişim rüzgârı öngörmektedir. Bu kapsamda devletin asli görevlerine dönmesi amaçlandırılmış ve ‘özelleştirme çalışmalarına’ gidilmiştir. Ayrıca yenileşme kapsamı içerisinde kamu yönetimlerindeki etik sorunları ele alınmış ve bu amaçla çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Siyasal ve idari alanda etik değerlere önem verilmemesinin sonucu olarak söz konusu alanlarda ciddi bir etik sorunu baş göstermiştir.

Bu nedenle kamu yönetimi örgütlerinde çalışanlar açısından, onların davranışlarına yön verecek, eylemlerinin alanını belirleyen etik kural, standart ve değerleri belirlemelidir. Bu etik kural ve standartlar öncelikle iyi tanımlanmalı ve

Çalışanlara duyurulmalıdır. Kurumsal anlamda tüm çalışanlar açısından kural ve standartlar açıkça ve tartışmaya yol amayacak bir şekilde iyi bilinmelidir. Oluşturulacak 'Etik Kurulları' vb. yapılanmalar ile kamu çalışanlarının almak zorunda olduğu zor ve ikilem yaşadığı kararlarına kurumsal anlamda destek sağlanmalıdır.

Demokratik sistemler açısından siyasi ve idari süreçte siyasi partiler, bürokrasi, çıkar ve baskı grupları ile seçmenler olmak üzere başlıca dört önemli aktör bulunmaktadır. İdari anlamda yozlaşma işte bu grupların birbiri ile etkileşimi sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu grupların her biri siyasi, hukuki ve idari karar alma sürecinde maddi ve maddi olmayan biçimde özel menfaatler sağlamak amacıyla toplumdaki mevcut hukuki, ahlaki, dini, kültürel norm ve değerleri ihmal edici aynı zamanda bozucu davranışlarda bulunarak mevcut toplumsal ve hukuki düzeni kendi çıkarları için değiştirme gayreti içine girebilirler. Bunun sonucu olarak sistemde etik yoksunluğunu gösteren rüşvet, irtikâp, zimmet, adam kayırma, patronaj vb. yozlaşmış uygulamalar ortaya çıkabilmektedir.

Bu çalışmamızın birinci bölümünde Kamu Yönetiminde Yeniden yapılanma süreci ele alınmış olup Dünyada ve Türkiye'de bunun uygulamaları üzerinde durulmuştur.

Son bölümde ise bir sorun haline gelen Etik sorunlar ve bunu takiben Türkiye'de kamu yönetimlerinde temel sorunları oluşturan yolsuzluk, rüşvet vb. gibi etik dışı davranışlar ve etik sorununun çözümü için oluşturulması gereken etik kodları ve kurulması gereken etik kurulları üzerinde durulmuştur. Etik kodları ile Türkiye'deki kamu yönetimi anlayışına uyum sağlanabileceği başka bir ifadeyle de etik kodlarının kamu yönetimi üzerindeki etkileri de sonuç bölümünde değerlendirilmiştir

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ

Toplumlar geçmişten günümüze sürekli bir değişim içinde bulunmaktadır. Özellikle son yüzyılda yaşanan teknolojik gelişmelerin yaratmış olduğu bilişim çağı anlayışı ile değişim hızlı bir süreç olarak karşımıza çıkmıştır. Toplumun değişimi ile birlikte hem toplumun hem de toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaç ve beklentilerinde çeşitli değişiklikler yaşanmıştır. Söz konusu bu değişim kendisini kamu hizmetlerinin sunumunda da göstermiştir.

Yönetimin çevrede ve toplumda meydana gelen değişimin gerisinde kaldığı zaman yönetimde yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkmıştır. Yönetimin yeniden yapılandırılması birçok nedene bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir. Eğer yönetim şimdiki istekleri karşılayamıyor ya da yeni gelen istekleri de karşılamakta zorluk çekiyorsa bu durumda yeniden yapılanmanın tekrar gözden geçirilmesi gerekiyor diyebiliriz.¹

1.1. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Nedenleri

Gelişmekte olan ülkelerde, mevcut sosyal ve kültürel farklılıkları gidermek üzere ulus inşa etme ve kalkınma ideolojisi çerçevesinde sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlama görevi bürokratik mekanizmalar eliyle yürütülmektedir.²

Gelişmekte olan ülkelerin bürokratik yapılarına has ve Türkiye'nin durumunu da büyük ölçüde yansıtan bazı ortak özellikler, kamu yönetimi sistemlerinde yeniden

¹ ERGUN Turgay, Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, Kayud yayınları, No:1, Ankara 1993, s. 13

² ERYILMAZ Bilal, Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa yayınları, İstanbul,2004,s.125

yapılanma ihtiyacını doğuran önemli yetersizlik ve sorunları beslemektedir. Bunların başlıcaları şu şekilde sıralanabilir:³

- ❖ Gelişmekte olan ülke bürokrasileri genellikle ülke gerçeklerinden yola çıkılarak değil, gelişmiş ülkelerden kopya edilmek suretiyle elde edilen modellerdir. Dolayısıyla sosyo-kültürel ve siyasi yapılarla uyumsuzluk yaşanması her zaman muhtemeldir.
- ❖ Aşırı personel istihdamı yaşanmakla birlikte, kalkınma plan ve programlarını yürütmek için gerekli olan nitelikli personelin sıkıntısı çekilmektedir.
- ❖ Bürokratik mekanizma, üretimi ve verimliliği arttıran, katma değer oluşturan ve dolayısıyla kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik faaliyetlerden çok kişisel çıkar peşinde koşma, oy avcılığı, bölgecilik ve adam kayırma gibi yolsuzluğu besleyen faaliyetler peşinde koşmaktadır.

Kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler üç ana ekseninde oluşmaktadır. Birincisi, kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılardır. İkincisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü, toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır.⁴ Aktan' a göre de kamu yönetimini yeniden yapılanmaya zorlayan nedenler şunlardır;⁵

1. Kamu yönetiminin aşırı merkezîyetçi, bürokratik ve vesayetçi olması,
2. Kamu yönetiminin görev ve fonksiyonunun bir sınırının olmaması,
3. Kamu yönetiminin sahip olduğu ekonomik güç ve yetkilerin sınırsız olması,

³ ERYILMAZ Bilal, a.g.e, s.128-132

⁴ YILMAZ Osman, "Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri", <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/yilmazo.pdf>

⁵ AKTAN Coşkun Can, "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli", Türkiye' de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları içinde, Editörler: Davut DURSUN, Hamza AL, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 251- 257.

4. Kamu yönetiminin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin bir sınırının olmaması,
5. Kamu yönetiminin gücünün tehlikeli olması,
6. Kamu yönetimi özel teşebbüslerin daha iyi ve etkin bir şekilde sunabilecekleri mal ve hizmetleri üretmeye çalışan politik bir müteşebbis olması,
7. Kamu yönetiminde açıklık/şeffaflık olmaması,
8. Kamu yönetimi siyasi yozlaşmaların temel kaynağı olduğu için,
9. Kamu yönetimi çıkar ve rant sağlamanın bir aracı olması,
10. Kamu yönetimi kısa vadede özelleştirilemeyecek ya da özelleştirilmesi uzun zaman alacak faaliyetlerinde kalitenin sağlanması,
11. Kamu yönetimi toplumsal sözleşmeye dayalı bir kurum olması.

Hızla değişen bir toplumda, halk yığınlarının giderek artan ekonomik sistemlerinin ve siyasal değişimle birlikte ortaya çıkan artan ölçüde yönetime katılma sistemlerinin karşılaması, kamu yönetiminin değişen toplumsal koşullara ayak uydurabilmesiyle gerçekleştirilebilir.⁶

Adam Smith, David Ricardo gibi klasik iktisatçılar liberal anlayışın hâkim olduğu bir devlet tasarlamışlar ve ekonominin kendi haline bırakılırsa en iyi şekilde işleyeceği fikrinden hareketle devleti ekonominin dışına itmişlerdir. Bunlara göre devlet, ekonomik ve sosyal amaçlı müdahalelerden kaçınarak kamu harcamalarını düşük tutmak ve bütçe dengesini sağlamak durumundadır. Bu anlayışa göre devlet sadece emniyet, adalet, vb. asli görevlerini yerine getirmek amacıyla vergiye ihtiyaç duyabilir. Klasik anlayış, devlete yüklediği görevler itibarıyla vergilerin de tarafsız ve sadece kamu harcamalarını karşılamak amacına yönelik olmasını savunmuştur.⁷

Kamu yönetiminde köklü reformların gerçekleştirilmesi dört etkene bağlıdır. Bunlar siyasal liderlikteki değişim, toplumsal tutumlardaki dönüşüm, yönetim

⁶ ERGUN Turgay, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi Ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, *Amme İdare Dergisi*, Cilt: 24 Sayı: 4, Ankara, 1991, s.11

⁷ MUTER Naci, *Vergi Teorisi*. Emek Matbaası: Manisa, 1999, ss.48–50

kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler ve başarısızlığın kavranması sonunda ortaya çıkan yenilenme ihtiyacı.⁸

Kamu örgütlerinin geleneksel bürokratik anlayıştan doğan katı hiyerarşik yapıları, teknoloji ve iletişim sistemlerinin yetersizliği ve insan kaynaklarını verimsiz kullanmaları nedeniyle liderlik, karar verme ve uygulama süreçlerinde aksaklıklar ortaya çıkmakta; gerek bireysel ve toplumsal ihtiyaçları karşılamaları, gerekse bu yapılarıyla değişim gereklerini karşılayabilmeleri son derece güç hale gelmektedir.⁹

Ayrıca kamu kesiminin aşırı büyümesi, ekonomik süreç içinde kamu ekonomisinin nisbi ağırlığının artmasına, kamu gelirlerinin önemli bir bölümünün genişleyen devlet faaliyetleri, personel istihdamı ve kamu giderleri için harcanmasına neden olmakta; bu da yüksek vergi, borçlanma gereği, bütçe açıkları, yüksek faiz, yüksek enflasyon ve gelir dağılımının bozulmasını beraberinde getirerek toplumsal, siyasal ve ekonomik sistemin yozlaşmasına yol açmaktadır.¹⁰

1.2. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Uygulamaları

Dünyada yaşanan değişime ayak uydurmaya çalışan kamu yönetiminde de yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında bazı uygulamalar yapılmıştır. Bu uygulamaları inceleyecek olursak;

1.2.1. Yeniden Yapılanma Sürecinde E-devlet Uygulamaları

Küreselleşmenin hızla yaşandığı günümüz dünyasında, bilişim ve enformasyon teknolojisi baş döndürücü bir süratle ilerlemektedir. Küreselleşen bu dünyada, en önemli değişim ve gelişimlerden biri de bilgisayar ve dolayısıyla internet sanal dünyasına doğru dönüşümü ifade eden “e-Dönüşüm” ‘dür. Veri alış-

⁸ AKDOĞAN A. Argun, “Uygulama Açısından Türkiye’ de Kamu Yönetim Reformu” Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37 Sayı: 4, Ankara, 2004, s.17

⁹ ARDIÇ Kadir, ‘Kamu Yönetiminde Sürekli ve Köklü Değişim Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Değişim Mühendisliği’, Kamu Yönetiminde Kalite İkinci Ulusal Kongresi Bildirileri, TODAİE Yayınları, Ankara,1999,s. 55–68

¹⁰ SAKAL Mustafa, ‘Mali Savurganlıkların Önlenmesinde Denk Bütçe Önerisi’, Yeni Türkiye, Yıl 5, sayı 26, Mart- Nisan 1999, s.159–167

verişleri, iletişim, vs. gibi hemen her işlem, artık bu internet sanal dünya üzerinden yapılmaya çalışılmaktadır. E-Dönüşümlerden biri de klasik devlet'ten "e-Devlet" 'e doğru dönüşümdür.

E-devlet olarak ifade edilen elektronik devlet kavramı, vatandaşların ya da iş dünyasının devlet kurumlarıyla olan ilişki ve işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi olarak tanımlanabilmektedir.

E-devlet en yalın biçimiyle "Devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir" biçiminde de tanımlanmaktadır.¹¹

E-devlet dönüşümü, devletin hizmetlerini sunarken vatandaş (kurum / kuruluş) odaklı bir yapıya, vatandaşlarıyla birlikte topyekun dönüşümü olarak tanımlanmaktadır. Yeniden yapılanma olarak da adlandırılan e-devlet dönüşümüyle, devletin "hizmet talep eden vatandaş" zihniyetinden "hizmet sunulan vatandaş" felsefesine yönelmesi hedeflenir. Devlet, yeni yapısıyla kamu hizmeti sunarken vatandaşlarının istek, beklenti ve ihtiyaçlarını gözetir. Vatandaşların artan istek ve beklentilerini karşılamak için e-devlet dönüşümü kaçınılmaz olduğunu söyleyebiliriz.

Devletin klasik örgütlenme yapısı içinde ve bürokratik işleyiş kurallarına uyularak yapılması halinde günlerce zaman alabilecek bazı işlemler, internet ortamında birkaç dakika içerisinde tamamlanabilmektedir. Bu elektronik uygulamalar sadece zamandan tasarruf sağlamamakta; kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesiyle ilgili süreçlerde vatandaşlarla devlet arasında *etkileşim, katılım ve paylaşım* ortamı oluşturarak Şeffaf, hesap verebilir ve denetlenebilir kamu yönetimi sisteminin gelişmesine de katkıda bulunmaktadır.¹²

¹¹ www.bilisimsurasi.com

¹² SAYGILIOğLU Nevzat-ARI Selçuk, Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2003,s.156

E-Devlet ile; devletin şeffaflaşp, hızlı ve etkin bir şekilde işleyişinin, böylece de her düzeyde vatandaşın yönetime katılımının sağlanması ve kamunun hizmet verdiği vatandaşların yaşamlarının kolaylaştırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca e-devlet ile kurumlar arası bilgi alışverişinin sağlanarak iş ve veri yinelenmesinin önlenmesi, kamuda karar vericilerin bilgiye dayalı karar verme süreçlerinin geliştirilmesi ve hızlandırılması hedeflenmektedir. Bunların gerçekleşmesi durumunda ise sağlanacak yararları şöylece sıralayabiliriz¹³ :

- ❖ Zamansal kazanç sağlanacak,
- ❖ Maliyetler düşecek ve verimlilik artacak,
- ❖ Memnuniyet artacak,
- ❖ Ekonomik gelişim desteklenecek,
- ❖ Hayat kalitesi artacak,
- ❖ Bireysel katılımın artacak,
- ❖ Kâğıt bağımlılığı ve kullanımı azalacak,
- ❖ Kamu ile olan işlemler için vatandaşın talep ettiği bilgilere bir noktadan ve doğru şekilde ulaşılacaktır. Böylece insan yanlışları en aza indirilecek,
- ❖ Bilgi ve iletişim teknolojileri ilk kurma maliyeti yüksek olmasına karşın zaman boyutunda toplam sahip olma maliyetinin düşmesi, verilecek olan hizmetin daha hızlı sunulması, işletme giderlerinin azalması, doğru bilgiye ulaşım vs. gibi olumluluklar hizmetin elektronik olarak sunumu için bir neden olacak,
- ❖ E-Devlet aynı zamanda hem kamu hem de vatandaş için karar almada kolaylık ve hız sağlayacak,
- ❖ E-Devlet'te vatandaşın talebi ön plana çıkacak,
- ❖ Vatandaş ile devlet arasındaki ilişki gelişecek, güven ortamı oluşarak kuvvetlenecek,
- ❖ Vatandaşın kamu ile işlerinde kısa sürede doğru bilgiye ulaşımı karşısında kamuya güveni artacaktır.

¹³ <http://www.nvi.gov.tr/attached/NVI/makale/3.pdf>, Dr. Salahattin Altundağ

E-devlet kavramı, devletin kendi iç işleyişinde ve sunduğu hizmetlerde bilişim teknolojilerinin kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Çeşitli ülke uygulamalarında, yapılan çalışmalar uzun dönemli vizyonlara odaklanmakta, devletin toplumun gelecekteki beklentilerini nasıl karşılayacağı ve bilişim teknolojileriyle nasıl daha iyi yönetileceği sorularına geniş çevrelerce yanıt aranmaktadır.

E-devlet uygulamalarının, toplumun ihtiyaçlarını karşılamada devleti nasıl etkin kılacağı, fırsatları ve uğraştıracak noktalarının neler olduğu, e-devlet için yapılması gerekenler üzerinde uzunca zamandır tartışılmakta, bu konularda uluslararası kuruluşlar gibi ülkemizde de hem kamu hem de özel sektör tarafından ayrıntılı raporlar yayınlanmakta, birçok toplantı ve seminerler düzenlenmektedir.¹⁴

E-devlet uygulamalarının amaçlarını, hizmetlerin daha kaliteli bir şekilde sunulması, daha iyi ve etkin bir yönetim olarak tanımlayabiliriz. Bilişim teknolojilerinin verimliliği artırdığı inancıyla, e-devlet uygulamalarıyla kurumlar arasındaki işbirliği etkinleşecek, özel sektör-devlet ilişkileri daha etkin olarak yürütülecektir. Tüm bunları genel ekonomik verimliliğe etki edecek gelişmeler olarak sayabiliriz.

1.2.2 E-devlet Uygulamasının İşlevleri

Klasik devlet anlayışında hükümet tarafından verilen çeşitli hizmetlerde, vatandaşlar çok fazla bürokrasi işlemiyle karşı karşıya kalmaktadır. Basit prosedürler, çalışanlar için uygulanması karmaşık yapılar haline gelmekte ve bunun bir sonucu olarak, işlerin yürütülebilmesi için çok fazla sayıda personel ve memur işe alınmaktadır. Ayrıca basit işlemler için sayısız formlar ve imzalar gerekebilmekte, işlemler aylarca sürmektedir.¹⁵

¹⁴ <http://ekutup.dpt.gov.tr/bilisim/incem/e-devlet.pdf>

¹⁵ www.isguc.org

E-devlette devlet girişimlerine ve yatırımlarına halkın katılımı için “elektronik duyurular”, “elektronik mail grupları” oluşturabilir.

E-devlette sonuçların kısa sürede alınması ve hizmetlerin kısa sürede verilme olasılığının varlığı, daha önce işleri hızlandırmak için vatandaşlar tarafından işlevselleştirilen “patronaj sistemi”, en aza indirilebilir.¹⁶

1.2.3. Türkiye’de E-Devlet Uygulamalarının Yeniden Yapılanma Sürecine Katkısı

E-devlet uygulamalarında üç aşama bulunmaktadır. İlk aşamayı kamu kurum ve kuruluşlarının bilgilendirme amaçlı uygulamaları oluşturmaktadır. İkinci aşamada etkileşimli e-devlet uygulamaları gelmektedir. Üçüncü aşamada ise kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliği ile oluşturulan hizmet odaklı e-devlet uygulamaları yer almaktadır.

Ülkemizde kamu kesiminin bilgisayarlarla tanışması ilk defa maaş bordroları ile gerçekleşmiş, daha sonra da bu uygulamayı personel bilgi sistemleri izlemiştir. Türkiye’de bazı kamu kuruluşları tarafından bilgisayar donanım ve yazılım altyapısı geliştirilerek yapılması gerekli kamu hizmetlerinin otomasyonu, insani hatalardan arındırılması, bilgilere erişim kolaylığı ve çabukluğunu sağlamak amacıyla hizmet odaklı projeler yürütülmektedir.

Türkiye’de E-Devlet oluşumu yönünde gerçekleştirilen projeleri sıralayacak olursak¹⁷;

MERNİS Projesi; ilk defa 1974 yılında gündeme gelmiş ve 1976 yılında ihaleye açılmıştır. Bu projede, 1966 yılında ancak 600 ilçenin nüfus bilgileri bilgisayar ortamına aktarılabilmmiştir. 2000 yılında ise 923 ilçenin yazılımı

¹⁶ ŞENTÜRK, ‘Ünal, *Değişen Paradigmalar Bağlamında E-Devletin Bazı Toplumsal Boyutları, I. Ulusal Bilgi*’, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, Kocaeli Üniv. İİBF Yayını, İzmit, 2002,s.51

¹⁷ <http://www.canaktan.org/politika/e-devlet/turkiyede.htm>

tamamlanmıştır. 2001 yılsonunda ise herkese vatandaşlık numarası verilmesi ve internet üzerinden bu numaraların öğrenilmesi aşaması gerçekleştirilmiştir.

GİMOP Projesi; Gümrük Sistemleri Otomasyon projesi(GİMOP) , ülke çapında 48 noktada 56 gümrük idaresini ve 18 başmüdürlüğü birbirine bağlamaktadır. Türkiye'nin kamu sektöründeki ilk veri ambarı uygulamasını oluşturmaktadır. Nisan 2001 itibariyle tüm gümrük işlemlerinin yüzde 83'ü elektronik ortamda yürütülür duruma gelmiştir.

VEDOP Projesi; Vergi Daireleri Otomasyon Projesi(VEDOP) ile iş yükünün azaltılması, vergi dairesi çalışanlarında etkinlik ve verimliliğin artırılması amaçlanmıştır. Projenin uygulanması ile vergi dairelerindeki işlemler hızlanmış, raporlama ve sorgulama işlemleri kolaylaşmıştır.

UYAP Projesi; Ulusal Yargı ağı projesiyle bütün mahkemeler kendi aralarında ve yüksek mahkemelerle, ayrıca kamu kurum ve kuruluşları ile birbirine bağlanması amaçlanmıştır. Bu proje ile tüm yargı hizmetlerinin kalitesi de yükseltilmiş olacaktır.

POL-NET Projesi, Polis ağı Oluşturma 2000 projesi, 1989 yılında başlamıştır. Altı il bölge merkezi olarak belirlenmiş ve buralarda merkezinkinden daha küçük sistemler kurularak aralarında bağlantı sağlanmıştır.

MEB-NET Projesi, 1999 yılının sonuna kadar tüm altyapının tamamlanması, 2000 yılında da tüm ilköğretim okullarının network ağı ile birbirlerine internet ile de dış dünyaya bağlanması hedeflenmiştir.

Gerçek anlamda e-devletleşme ve özellikle açık ve şeffaf politikalar izlenerek halkın bilgilendirilmesi katılımı artıracağını söyleyebiliriz. Fakat aynı zamanda katılımın devlet tarafından teşvik edilmesi gerekir. Sadece internet yolu ile bilgi verme katılımı teşvik etmez. Toplumun büyük bir kısmının politik süreçten haberinin olmaması halkın katılımını azaltmaktadır. Gerçek anlamda e-devletleşme bilgi

toplumuna geçişin bir başlangıcıdır. Devletin halkı bilgilendirmesi dışında, özellikle internet açısından erişim politikaları ve özellikle ucuz ve hızlı internet konusunda politikalar geliştirmesi gerekiyor. Yoksa verilen bilgiden yararlanamayan bir toplumla karşı karşıya kalınabilir.

Türkiye’de; e-devlet sürecinde, yeni geliştirilen projeler dışında, bilgilendirme amaçlı, basit, yetersiz ve birbirinden kopuk e-hizmetler verilmektedir. Kurumların hazırladıkları WEB sayfaları, çoğunlukla statik bilgiler içermekte ve kurumsal bazda bilgilendirme yapılmaktadır. Kurumlar arası iletişim kurma, bilgilendirme ve etkileşimli hizmet servisleri çok az seviyededir. Kurumlar bilgilendirme konusunda, nispeten yeterli olsa da, e-hizmet alanında çok yetersiz olduğunu söyleyebiliriz.

1.3 Yeniden Yapılanma Sürecinde Yeni Bir Kavram: Yönetişim (Governance)

Yönetişim 1970’lerin başlarında Batılı ülkelerde halkın karar alımına katılımı başlıca sosyal sorunlar etrafında (refah, konut, sivil haklar, eğitim gibi) organize olmaktan ibaret bir kavramdır. Ancak, çevre ve tüketici hareketlerinin yükselişinden sonra halk katılımında bir değişiklik oluşmaktadır. Halk ve temsilcileri daha önce önem vermedikleri ve uzmanların ellerine bıraktıkları birçok sorunun kendi çıkarlarıyla yakından ilgili olduğunu anladılar. Demokrasilerde, ne yapılacağına halk kendisi karar verir, onun temsilcilerinin ve bürokratların görevi ise halkı bu amaca ulaştırmaya çalışmak olduğu görüşü yerleşmiştir.¹⁸

Her ne kadar yönetim ve yönetişim kavramları aynı kökten gelse de, yönetim sözcüğü daha kısıtlı ve devlet merkezli bir yapıyı betimlerken, yönetişim daha geniş bir dizi kurumlar, aktörler, süreç ve yapıları içermekte ve devleti diğer aktörler arasında “primus inter pares” konuma koymaktadır. Yönetişim kavramı sayesinde toplumsal yetki ve kaynaklar toplumsal paydaşlar arasında dağıtılmakta, siyasal dizge ya da “merkez”, “çevresiyle” “eşitlenmekte”,devletle toplum ya da siyasal

¹⁸ ÖZTÜRK Namık Kemal, “Yeni Yönetim Paradigması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26 Sayı:4, Ankara, 1993, s.55-56.

toplumla sivil toplum arasında yeni inter aktif ilişkiler geliştirilmekte, klasik siyasal ve bürokrat aktörler tekelinde siyasa (policy) oluşturma sürecinin tüm toplumsal aktörlere açılmasıyla demokratikleşmesi, saydamlığı, benimsenmesi, etkinliği ve verimliliği artmaktadır. Bu nedenle yönetişimin siyaset bilimini daha çok siyasa süreciyle harmanladığı da iddia edilmektedir.¹⁹

Yönetişim; siyasal ve ekonomik gücün toplumda daha yaygın bir biçimde dağılımını, toplumda yeni bir işbölümünü öngörmektedir. Bu yeni işbölümünde kendi ihtiyaçlarını ve önceliklerini algılayabilen, bağımsız karar alabilen ve eylemde bulunabilen, kendilerini ve başkalarını yönlendirme kapasitesine sahip aktörlerin (sivil toplum kuruluşları) ağırlıklı yeri olacak, devletse kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılacak ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştırıcı önlemleri almakla sorumlu olacaktır. Bu yeni aktörler kendi tanımladıkları önceliklere göre, zaman zaman kendi başlarına; diğer zamanlarda ve konularda, amaç ve yöntem birliği sağlandığı takdirde devlet kurumlarıyla birlikte hareket edebileceklerdir.²⁰

Dünya Bankası, kavramı, “ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi” olarak tanımlarken yönetişimin başlıca üç özelliğine; siyasal rejim biçimine, kalkınma amacıyla kullanılan sosyal ve ekonomik kaynakların yönetiminde yetki kullanma sürecinin niteliğine ve hükümetlerin politika geliştirmedeki kapasitelerine dikkat çekmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), yönetişimi, “bir ülkenin her türlü işinde kullandığı ekonomik, siyasal ve yönetsel otorite” biçiminde tanımlarken yurttaşların ve diğer grupların çıkarlarını dile getirdikleri, farklılıkları uzlaştırdıkları mekanizma, süreç ve kuruluşları da kapsadığını; Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ise,

¹⁹ ÇOŞKUN Bayram, NOHUTÇU Ahmet, BALCI Asım, ASUNAKUTLU Tuncer, ‘*Etkin Devlet*’, Muğla Üniversitesi Yayınları, Muğla Üniversitesi Basımevi, Muğla, 2003 s.17-18.

²⁰ GÖYMEN Korel, ‘*Türkiye’ de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler, Yönelimler*’, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:9 Sayı: 2, Ankara, 2000, s. 7.

kavramın, “toplumun ekonomik ve sosyal kalkınması için kullanılan kaynaklarıyla ilgili icra edilen siyasal erk ve kontrol” anlamına geldiğini belirtmektedir.²¹

Yönetişim bir dizi işlevin ve bunlardan doğan sorumluluğun devletten sivil topluma aktarıldığı yeni türde bir ilişki anlamına gelmektedir. Çok sayıda aktörü kapsayan bu politikada birlikte planlama, birlikte yönetim ve katılmayı olanaklı kılan bir ortam yaratmak toplumsal aktörlerin eylemlerinin hedeflenen sonuçlara varması için onları etkin kılmada belirleyici role sahiptir.²²

Yönetişim, oldukça yeni bir kavram olarak klasik, geleneksel, hiyerarşik bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine sivil toplum kuruluşlarına önem veren gelişmelerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayışı kapsamaktadır.²³ Yönetişim kavramı, kaynağını idareden alan ancak onunda ötesinde etkiye sahip kuruluş ve özerkliği esas olan aktörler grubu arasındaki ilişkiyi anlatmaktadır.²⁴

Siyasal, ekonomik ve yönetim alanında yaşanan gelişmeler var olan siyasal, sosyal ve ekonomik, süreç, mekanizma ve ilişkilerin yeniden tanımlanıp yapılandırılmasını gündeme getirmiştir.

Yasal hiyerarşik bürokratik sınırlar içinde önceden belirlenmiş tek bir amaca yönelik, tek özneli, merkezi, yetki ve kaynakları tek elde toplayan, kapalı, yasaların güvencesi altında sorumsuzluk zırhına bürünmüş “yönetim” ve klasik “kamu yönetimi odaklı kamu politikası oluşturma” sürecinden katılımcı stratejik yöntemlere göre belirlenen amaçları ve çıktıları hedefleyen, çok aktörlü, yerinden yönetimci, ağsal ilişkiler içinde kendinden çok diğer aktörleri yönlendiren, yapabilir kılan,

²¹ PALABIYIK Hamit, “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37 Sayı: 1, Ankara, 2004, s. 65.

²² GÖYMEN Korel, “Türk Yerel Yönetimlerinde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Devlette Yönetişim Dinamikleri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 32 Sayı: 4, Ankara, 1999, s.72

²³ HAKTANKAÇMAZ M. İlker, “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37 Sayı: 1, Ankara, 2004, s. 48.

²⁴ STOKER G., “Governance As Theory: Five Propositions”, International Social Science Journal, Vol. 50 No. 155, 1998, pp. 20.

onlarla işbirliği, hatta ortaklıklara giden, saydam, hesap veren, yetki ve kaynakları devredip paylaşabilen, iletişim ve denetim mekanizmalarının rasyonel ölçütlere göre belirlendiği ve etkinleştirildiği “yönetişim” ve modern “yönetişim odaklı kamu politikası oluşturma” sürecine geçilmektedir.

1.4. Dünya’da Yeniden Yapılanma Uygulamaları

Bazı ülkelerde yapılan yeniden yapılanmalar aşağıda ele alınmaktadır.

1.4.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)²⁵

ABD’ de kamu yönetiminde yeniden yapılanma diğer birçok ülkede olduğu gibi halkın yönetimden beklentileri ile yönetimin halka sağladıkları arasındaki açığın giderek artması sonucunda gündeme gelmiştir. 1970’ lerin başında yapılan bir kamuoyu araştırmasında ABD’ de devletin iyi çalıştığını düşünenlerin oranı % 76 iken, bu oran 1990’ ların başında yapıla benzeri bir çalışmada %21’ e gerilemiştir. Bu sonuç, 1990’ ların başından itibaren kamu yönetiminin sorgulanmasını gündeme getirmiştir.

1993 yılında yapılan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi (NPR) çalışması ve Yönetimi Yeniden Keşfetmek (Reinventing Government) Raporu, soğuk savaş sonrası kamuda yeniden yapılanmanın genel çerçevesini ortaya koymuştur. Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından koordine edilen bu çalışmalarda, "daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet" yapıyı oluşturmak öngörülmüştür. Kamuda harcama miktarı üzerinde odaklanan anlayıştan, harcama sonucunda ne elde edildiğine dönük anlayışa geçilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu çabaların başlangıcından itibaren 5–7 yıl içinde, diğer birçok yenileşmenin yanı sıra;

- Federal hükümette personel sayısı % 17 azaltılmış (yerelleşmeye paralel olarak eyaletlerde ve belediyelerde artmıştır),
- Özel kesimle kıyaslamalar yapılmaya başlanmış,

²⁵ DİNÇER Ömer, YILMAZ Cevdet, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T. C. Başbakanlık, Ankara, 2003, s. 25

- Kuruluşların performansları bağımsız denetim birimlerinin incelemesine açılmış,
- 640.000 sayfa kurum içi düzenleme, 16.000 sayfa mevzuat yürürlükten kaldırılmış, 31.000 sayfa üzerinde iyileştirmeler yapılmış,
- 570' in üzerinde kamu biriminde 4.000 adet müşteri standardı oluşturulmuş,
- 140 milyar dolar civarında parasal tasarruf sağlanmış,
- Başkanın Yönetim Konseyi kurulmuş,
- Birimlerde "Reform Laboratuvarları" geliştirilmiş, kamu kurumları bünyesinde 12.000 adet yeniden yapılanma takımı kurulmuştur.

Bugün ABD' de bütün kamu kuruluşları stratejik plan hazırlamak, bu planları yıllık performans planlarına dönüştürmek, bütçelerini bu bazda hazırlamak, harcamaları konusunda ise önceden ilan ettikleri performans göstergeleri temelinde hesap vermek zorundadırlar. Girdiler yerine sonuçlara odaklanan bu anlayış ile birlikte 30 yıl aradan sonra halkın yönetime olan güveni ilk kez artma eğilimine girmiştir.

1.4.2. Yeni Zelanda²⁶

Yeni Zelanda 1980' lerin ortalarından itibaren başlattığı çalışmalar sonucunda dünya ölçeğinde en kapsamlı ve en köklü yeniden yapılanmalardan birini gerçekleştirmiştir. Yeniden yapılanmanın itici unsuru, bu ülkenin 1980' lerin başlarında yaşadığı ekonomik ve mali kriz olmuştur. Yönetimde değişim, özellikle 1984–1994 döneminde hızlı bir şekilde sağlanmış, izleyen dönemde ise yapılan değişimlerin yerleşmesi yönünde çabalar ön plana çıkmıştır. Ekonomi alanında şok tedbirler ile serbestleşme ve rekabete açılmanın yanı sıra, Yeni Zelanda kamu yönetimi alanında da sonuç ve performans odaklı bir yapıya dönüşme yönünde ciddi adımlar atmıştır. Bu adımlar arasında;

²⁶ DİNÇER Ö.-YILMAZ C.,a.g.e.,s.15

- 1986 yılında çıkarılan ve kamu girişimlerinde şirketleşme modelini yerleştirmeyi hedefleyen Kamu Mülkiyetindeki Girişimler Kanunu (State Owned Enterprises Act),
- Uygulamacı kamu birimlerine daha geniş yetki tanıyan, buna karşılık hesap verme kanallarını geliştiren 1988 tarihli Devlet Sektörü Kanunu (State Sector Act),
- Kamu harcamalarında girdi odaklı anlayıştan çıktı odaklı anlayışa geçişi öngören, 1989 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu (Public Finance Act)
- Hesap verme sorumluluğuna dayalı bir kamu mali yönetiminin temel ilkelerini ortaya koyan, 1994 tarihli Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act) belirtilebilir.

1990' lı yıllarda hükümetin el değiştirmesi yeniden yapılanmayı durdurmamış, daha önce yapılan değişimler sisteme yerleşmeye başlamıştır. Bütçe hazırlama sürecinde siyasi iradeyi temsil eden bakanlıklar ile uygulamayı yapacak kamu kuruluşları arasında, özel sektör rekabetine de açık bir sistem içinde sözleşmeler imzalanmakta, yöneticiler performans göstergeleri içeren bu sözleşmeler temelinde siyasi otoriteye ve kamuoyuna hesap vermektedirler. Bütün bu reform çabalarının arkasında devletin değişen rolüne paralel olarak daha etkin, saha sınırlı alanlarda yoğunlaşmış ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturma anlayışı bulunmaktadır. Bu kamu yönetimi yapısının ise ekonomik krizlerin aşılmasında ve sürdürülebilir bir büyüme ortamı oluşturularak, rekabetçi bir dünyada ülkenin konumunu iyileştirmede kilit bir rolü olduğu düşünülmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse, devlet zorunlu olmadıkça işlev üstlenmemekte, üslenmek zorunda kaldığı işlevleri ise özel sektör mantığı içinde, verimlilik esası ile yerine getirmeye çalışmaktadır.

Yeni Zelanda' da yeniden yapılanma süreci sadece idare ile sınırlı kalmamış, parlamento ve siyasi partiler, seçim sistemi gibi anayasal ve siyasi alanları da içine alacak şekilde geniş tutulmuştur. Reform sürecinde Hazine Bakanlığı ile Bakanlar Kurulu Ofisi etkili bir koordinasyon rolü oynamış, ilgili tüm bakanlıklarda

sahiplenmeyi sağlayıcı yapılar geliştirilmiştir. Kamuoyu desteği, siyasi kararlılık ve kamu kurumlarının yöneticilerinin yenilikleri benimsemesi, yeniden yapılanma sürecinin başarısında önemli rol oynamıştır.

1.4.3. Avustralya²⁷

Avustralya’ da yeniden yapılanma çabaları 1980’ lerin başında ortaya çıkmış olup, 20 yılı aşkın bir dönemde sürdürülmüştür. Yeniden yapılanma sürecinin başlangıç noktası kamu çalışanlarına dönük değerlendirmeler olmuştur. Sürecin başlangıç noktası olarak, 10.000 kamu çalışanını kapsayan bir anket önemli bir çerçeve sağlamıştır.

Avustralya, kamu hizmetlerinde ortaya çıkan sorunların temelinde yöneticilerin aşırı kurallar içinde boğulmasını ve iş yapamaz hale gelmesini görmüş ve yeniden yapılanmada “Bırakın Yöneticiler Yönetsinler” sloganını benimseyerek, yöneticilerin esnekliklerini artırmaya dönük çeşitli tedbirler geliştirmiştir. Bir yandan yöneticilerin inisiyatif alma kapasiteleri artırılırken, diğer yandan sonuç odaklı olarak yeni hesap verme kanalları oluşturulmuştur. 1983–1996 döneminde hükümette olan İşçi Partisi yeniden yapılanma sürecinde gerekli olan sürekli siyasi desteği sağlayarak, çabaların sonuç vermesini kolaylaştırmıştır.

1996 yılında Muhafazakâr Parti işbaşına gelmiş, ancak reform sürecini kesintiye uğratmayarak kendi anlayışı içinde devam ettirmiştir. Bu dönemde “Yeni Kamu Hizmeti Kanunu” çıkarılarak Yeni Zelanda modeline benzer şekilde kamu hizmetleri sunumunda sözleşme uygulamaları yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. 1997 yılında “on-line hükümet projesi” başlatılmış, 1999 yılında ise tahakkuk esaslı bütçeleme ve sonuçlara yönelik kaynak yönetimi konusunda adımlar atılmıştır.

Avustralya, kamu kuruluşlarının vatandaşlara yönelik “Hizmet Şartları” oluşturmalarını yaygınlaştırmıştır. Kamu kuruluşları vatandaşlara hangi zamanda ve ne standartta hizmet sunacağını ilan etmeye başlamışlardır. Hizmet şartları

²⁷ DİNÇER Ö- YILMAZ C., a.g.e., s.16

kapsamında, ilan edilmiş olan koşullar sağlanamadığı zaman, vatandaşın nereye ve nasıl şikâyette bulunacağı da belirtilmektedir. Ayrıca, “Centerlink” adıyla kurulan yapılar aracılığı ile çeşitli hizmetler tek merkezden sunulmaya başlanmıştır. Bu yapılar 22.000 çalışan ve 1.000 büro aracılığı ile yılda 6 milyon kişiye hizmet verebilmektedir.

1.4.4. Danimarka²⁸

Danimarka’ da kamu yönetiminde yeniden yapılanma “Modernleşme Programı” adı altında 1983 yılında başlamıştır. Kullanıcıya odaklanma, kamu çalışanlarına odaklanma, kamu dışı kontratlara yönelme, kamuda performans yönetimi ve şirket modeli, kamuda öğrenmeyi ve denemeyi cesaretlendirme, bu yeniden yapılanma programının temel bazı unsurları olarak göze çarpmaktadır.

Danimarka’ da kamu sistemi, yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinin çok büyük bir bölümünü seçilmiş ilçe yönetimleri yerine getirmektedir. Bu durum reform stratejisinin de özünü oluşturmaktadır. Reformun bir diğer stratejisi ise, performansa dayalı ölçümler ve kıyaslamalar olup, kamu kurumları elde ettikleri performans sonuçlarını birbirleriyle kıyaslamaktadırlar. Performans ve sonuçlara odaklanma konusunda açılımlar sağlayan yeniden yapılanma kapsamında kamu birimleri ile bağlı oldukları bakanlıklar arasında “performans anlaşmaları” yapılmaktadır.

Yapılan çalışmalarda esas olarak vatandaşa sağlanan hizmet ve vatandaşın bundan ne derece memnun olduğuna bakılmaktadır. Bu kapsamda, Maliye Bakanlığı altı ayda bir bütün ülkeyi kapsayan kamuoyu araştırmaları yaparak vatandaşın memnuniyetini ölçmekte ve elde ettiği sonuçları yeniden yapılanma sürecine yansıtmaktadır.

²⁸DİNÇER Ö- YILMAZ C., a.g.e., s.17

1.4.5. Fransa²⁹

Fransa, idari geleneği çok eskilere giden ve ülkemiz dâhil birçok diğer ülkeye bu alanda ilham vermiş bir ülkedir. Bu ülkede 200 yıllık bir merkezi yönetim geleneğinin ardından, 1980' lerde yerinden yönetim politikası benimsenmiştir. Bu kapsamda, bakanlıkların taşra birimleri, seçimle işbaşına gelen bölge idarelerinin ve belediyelerin yetkileri ve kaynakları artırılmıştır.

Performansa ve kaliteye vurgu yapan Fransa, bu yönüyle diğer ülkelere benzer bir şekilde sonuç odaklı olma yönünde adımlar atmış, geleneksel yönetim kültürü içinde çok güçlü olan kurallara bağlılık konusunda sistemini yumuşatmıştır. 1980' li yıllarda başlayan bir süreç içinde, vatandaşı “idare edilen kitle” olarak görme yerine, kamu yönetiminde yurttaşın rolünü artırma ve yönetimi halka yaklaştırma eğilimi güç kazanmıştır.

Yapılan çeşitli uygulamalar sonucunda, Fransa gibi güçlü bir yönetim geleneği olan bir ülkede, tepeden karar alma yerine alt düzeylerde tartışmaya açık bir ortamda karar alma ve uzlaşma yoluyla yönetim kültürünün geliştiği gözlenmektedir. Usulleri körü körüne uygulama yerine yeni yöntem arayışlarının ön plana çıktığı bu süreçte devlet ile vatandaş ilişkileri yeniden tanımlandığı gibi, kamu çalışanlarının genel çalışma koşulları ve etiği de yeniden şekillenmektedir. Özerk kurumların değerlendirilmesine dayalı hesap verme mekanizmaları geliştirilmektedir.

Taşra örgütleri ile merkez arasında “sözleşme” yapılması uygulamaları Fransa' da değişimin en belirgin göstergeleri arasında yer almaktadır. Değişik kamu kurumları arasında iletişimi ve işbirliğini sağlamak, deneyimlerini paylaşmalarına ve yeniden yapılanma sürecini uyum içinde götürmelerine yardımcı olmak üzere Fransa da “Kamu Personeli ve İdari Reform Bakanlığı” aktif bir rol üstlenmiştir. Bu bakanlık çeşitli ağlar oluşturarak reform sürecini desteklemektedir. Maliye Bakanlığı

²⁹ DİNÇER Ö- YILMAZ C., a.g.e., s.18

da bu süreçte etkili bir rehberlik ve destek rolü üstlenmiştir. Bakanlık bünyesinde oluşturulan bir birim ve fon aracılığı ile kamu kurumlarında yeniden yapılanma süreci teşvik edilmektedir. Zorlama değişim yerine tabandan gelen taleplerin desteklenmesinin daha etkili olduğu görülmektedir.

1.4.6. Almanya³⁰

Anglo-Saxon yönetim kültürünün hâkim olduğu ülkelere kıyasla yönetim konusunda daha farklı bir kültürden gelen Almanya, büyük projelerle ve genel politikalarla harekete geçerek yeniden yapılanma yerine, çok sayıda küçük proje bazında ve bunların sinerjisi ile yeniden yapılanmayı tercih etmiştir. 2000 yılı itibariyle bu ülkede kamu yönetiminde etkinliği sağlamaya ve yeni kamu yönetimi anlayışını hayata geçirmeye dönük 800 civarında küçük proje yürütülmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecine genel olarak yaklaşmak ve yüklerinden arınmış bir devlet (lean state) oluşturmak amacıyla, 1995 yılında federal hükümet tarafından toplumun çeşitli kesimlerini içine alan bir danışma konseyi oluşturulmuştur. Danışma konseyi çalışmalarını 1997 yılında tamamlamış ve bir rapor haline kamuoyuna duyurmuştur. Bu raporda yer alan önerilerin hayata geçirilmesi için bir bakanın başkanlığında kamunun tepe yöneticilerini içine alan bir Yürütme Komitesi oluşturulmuştur. Bakanlıklar rapor kapsamında yürüttükleri çalışmalar konusunda komiteye bilgi vermektedir. Bu komite dışında da, çeşitli alanlarda uzmanlaşmış kurullar oluşturularak yeniden yapılanma süreci yönetilmektedir. Özellikle bürokratik işlemlerin azaltılması ve mevzuatın sadeleştirilmesi amacıyla bağımsız bir federal komisyon oluşturulmuştur.

³⁰ DİNÇER Ö- YILMAZ C., a.g.e., s.18

1.4.7. İngiltere³¹

İngiltere’ de kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı diğer birçok ülke gibi oldukça eskilere gitmekte, somut adımlarla bu konunun önem kazanması ise yine diğer birçok ülke gibi 1980’ li yıllara rastlamaktadır.

1979 yılında Margaret Thatcher’ in iktidara gelmesi ve değişim konusunda ısrarlı bir liderlik sergilemesi, kamu yönetiminde yeni bir anlayışın gelişmesi konusunda ön koşulları büyük oranda sağlamıştır. Bu dönemde özelleştirme konusuna güçlü bir vurgu yapılmış, çeşitli kamu kuruluşlarında “verimlilik incelemeleri” gerçekleştirilmiş ve performans düşüncesini öne çıkaran “Mali Yönetim Girişimi” başlatılmıştır.

1988 yılında Başbakanlık Etkinlik Birimi tarafından hazırlanan “Devlette Yönetimi İyileştirmek: Atılacak Adımlar” (Next Steps) adlı bir rapor ile yeniden yapılanmada yeni bir aşamaya geçilmiştir.

1991 yılında Kalite İçin Yarış (Competing for Quality) adı altında başlatılan bir girişim ile bu çabalar hızlandırılmıştır. Yöneticilere esneklik sağlama, politika üreten bakanlıklar ile uygulama yapacak ajansları birbirinden ayırma, bu yeni anlayışta vurgulanan önemli bazı unsurlar olmuştur. Uygulama yapan kamu kurumlar ise aşağıda sıralanan temel sorular ile işlevsel açıdan gözden geçirilmiştir:

- Bu hizmetin sunulmasına gerek var mı? (yoksa kaldır)
- Varsa, bu hizmeti devletin sunması gerekli mi? (değilse özelleştir)
- Gerekliyse, devletin sağlayacağı finansman, denetim ve gözetim altında bu hizmet özel firmalara yaptırılabilir mi? (yaptırılabilir ise hizmeti satın al)

³¹ DİNÇER Ö- YILMAZ C., a.g.e., s.19

- Yaptırılamaz ise, yetkili ve özerk bir kamu kuruluşu (uygulayıcı ajans) bu işlevi yerine getirebilir mi? (zorunlu olarak kamu yapacaksa en etkin şekilde yapsın).

1994 yılında çıkarılan bilgilendirme kanunu ve 1997 yılında bu kanunun revize edilerek olgunlaştırılması ile oluşturulan ombudsmanlık modeli yeni kamu yönetimi anlayışında şeffaflığa ve kamuoyu denetimine verilen önemini ortaya koymaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda “uygulamacı ajanslar” temel birimler olup, merkezi yönetimde çalışanların % 90’ ı uygulayıcı ajanslarda istihdam edilmektedir. Bu uygulayıcı ajanslar için performans göstergeleri belirlenmekte ve uygulamada esneklik sağlanmaktadır.

Bakanlıklar, hedeflerin belirlenmesi ve performans göstergelerinin oluşturulması ile ilgileniyor iken, bağımsız denetim birimleri bakanlıklar adına uygulayıcı ajansları performansa dönük olarak denetlemektedir. Uygulayıcı ajanslar “Yurttaş Şartı” denen belgeler ile sunacakları hizmetleri, bunları hangi standartlarda sunacaklarını taahhüt etmektedir.

1998 yılında ortaya konan Önce Hizmet-Yeni Şart (Service First-the New Chart) programı ile, Tony Blair Hükümeti önceki dönemlerde yapılan yeniden yapılanma çabalarını daha ileri aşamalara taşımıştır.

1999 yılında Tony Blair hükümeti döneminde yayınlanan “İdarenin Modernizasyonu” (Modernizing Government) adlı beyaz kitap, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ivme kazandırmıştır. Bu kitap ile ortaya konan uzun vadeli perspektif içinde, kamu yönetimini basit ve kolay ulaşılır bir hale getirmek, yurttaşların ve ekonominin ihtiyaçlarına uygun hale dönüştürmek amaçlanmaktadır. Hizmet sunumunda kamunun kolayına geleni değil, vatandaşın beklentisini esas almak vurgulanmaktadır. Verimli ve yüksek kaliteli hizmet sunumu, yeni teknolojilerin kullanımı, talebin olduğu yerde sürekli hizmet gibi unsurlar içermektedir. Beyaz kitabın yayınlanmasından 4 ay sonra, bu kitabı hayata geçirecek

bir Eylem Planı ortaya konmuştur. Program kapsamında ulaşılan sonuçlar değerlendirilmekte ve internet aracılığı ile kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Başbakanlık içinde oluşturulan “Performans ve Yenilikçi Girişim Birimi”, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde koordinasyon ve rehberlik sağlamaktadır. Uygulama ise, kurumların kendi içlerinde oluşturdukları ve sivil toplumun da katılımına açık proje ekipleri tarafından yapılmaktadır.

Bu uygulamaların yanı sıra tahakkuk esaslı bütçelemeye geçiş, hizmet sunumunda kamu ile özel kesim arasında rekabet oluşturma, personel sistemini yeniden düzenleme, yerel yönetimleri (İskoçya ve Galler) güçlendirme gibi çeşitli konularda adımlar atılmıştır.

1.4.8. Portekiz³²

1974 yılına kadar otoriter bir yönetim geleneği içinde bir ülke olan Portekiz, bu yıldan sonra demokratik bir siyasi rejim içinde gelişimini sürdürmüştür. Şiddet içermediği için “Karanfiller Devrimi” olarak da isimlendirilen bu geçiş sonrasında, eski siyasi yapı içinde şekillenmiş olan kamu yönetiminin köklü bir yeniden yapılanmaya tabi tutulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yönetim kültüründe vatandaşa pasif bir taraf veya “kul/tebaa” olarak bakma anlayışının hâkim olduğu otoriter anlayıştan, vatandaşa hizmeti esas alan ve vatandaşın beklentilerine dayalı yeni bir kamu yönetimi düşüncesi ve yapısı geliştirme sürecine girilmiştir. 1986 yılında AB üyeliği Portekiz’ in değişim sürecini kolaylaştırmış ve desteklemiştir. AB içinde hızlı ekonomik gelişme ve topluluğun siyasi ve idare kültürüne adaptasyon Portekiz’ in kısa sürede kabuk değiştirmesini sağlamıştır.

1974 sonrası iktidara gelen bütün hükümetler kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunu gündemlerine almışlardır. Bu çabaların ana amaçları arasında kamu yönetimine toplum nezdinde yeniden prestij kazandırmak, kamu çalışanlarının koşullarını iyileştirmek, idareyi vatandaşa yakınlaştırmak, aşırı merkezileşmiş yapıyı

³² DİNÇER Ö- YILMAZ C., a.g.e., s.20

kırmak ve yetkileri halka daha yakın olan birimlere kaydırmak, idari işlemleri basitleştirmek ve bürokrasiyi azaltmak, bilgi teknolojilerinin kullanımı dahil yeni yönetim yöntemlerini yaygınlaştırmak, sonuç odaklı ve uygulamada esnekliğe dayalı bir yapıya geçmek yer almaktadır. Bu çaba halen devam etmektedir. Özellikle köklü bir otoriter gelenekten demokratik düzene geçiş, bu çabalara güçlü bir motivasyon sağlamaktadır.

İş kurmada tek masa uygulaması, “Bürokrasiyi Azaltma Günü”, kalite ödülleri, hizmetlerin aynı mekânda sunulduğu “Yurttaşlık Çarşıları” e-devlet uygulamalarını ve şeffaflığı artırmaya dönük “Bilgi Parmaklarının Ucunda” türü girişimler bu çabanın bazı ürünleridir. Bu uygulamalar arasında Bürokrasiyi Azaltma Günü özellikle ilgi çekicidir. On yılı aşkın süredir Ekim ayının ilk Perşembe günü kutlanan bu günde Başbakan konu ile ilgili bir basın toplantısı düzenlemekte, büyük konferanslar tertip edilmekte, başarılı uygulamalar gündeme getirilerek tanıtılmakta, kamu kuruluşlarının gerçekleştirdikleri yenilikleri kapsayan sergiler açılmakta ve başarılı kamu görevlilerine ödüller dağıtılmaktadır.

Vatandaşın bilgi edinme hakkı ve kamuoyu denetimi konusu da oldukça önemsenmiştir. Portekiz, 1997 yılında benimsediği bir yasa ile “kim neden yararlanıyor” sorusuna kamu kurumlarının cevap vermesini zorunlu kılmıştır. Bu yasal çerçeve içinde, kamu projeleri ve ihaleleri dâhil bütün işlemlerin kimlere yarar sağladığı internet ortamında halkın bilgisine sunulmaktadır.

1.4.9. Güney Kore³³

Güney Kore’ de devlette yeniden yapılanma konusunun tarihi eskilere gitmektedir. Kuruluşundan bu yana genel olarak veya bakanlıklar bazında 50’ ye yakın yeniden düzenleme yapılmıştır. Devletin kalkınma sürecinde önemli roller üstlendiği bu ülkede, zaman içinde kamu kesimi aşırı büyümüş ve geçmiş başarılarla karşılık daha fazla gelişmenin önünde bir engel olarak algılanmaya başlanmıştır. Özellikle Asya Krizi ve kamu yönetiminde yozlaşmanın bu krizin temelinde yatan

³³ DİNÇER Ö- YILMAZ C., a.g.e., s.21

unsurların başında geldiği tespitinden hareketle, 1990' lı yılların sonlarında, Güney Kore kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı öncelikli bir gündem maddesi haline getirmiştir. Bu açılım ekonomik krizlerin fırsata dönüştürülmesine ve daha önce kabul edilmeyen değişimin toplumun çeşitli kesimlerince kabul edilebilir hale gelmesine örnek teşkil etmektedir.

1998 yılında iş başına gelen yeni hükümet, yaşanan ekonomik krizi fırsata dönüştürerek, geniş kapsamlı bir yeniden yapılanma sürecini başlatmıştır. Yapılan çalışmaların koordinasyonu ve yönlendirilmesi için Planlama ve Bütçe Bakanlığı bünyesinde bir Kamuda Reform Ofisi kurulmuş ve başına bir bakan yardımcısı getirilmiştir. Böylece kamu yönetimi reformunun planlama ve mali yönetim ile ilişkisi kurularak, bütüncül bir şekilde yürütülmesi hedeflenmiştir. Bu genel yapıya ek olarak, çeşitli merkezi kurumları ve seçilmiş bazı yerel yönetimleri inceleyerek yeniden yapılanmaya dönük olarak, 19 adet özel danışma kurulu oluşturulmuştur.

Güney Kore' de yapılmakta olan yeniden yapılanma çabalarını geçmişten ayıran en önemli özellik, kamu sisteminde bütüncül bir anlayışın benimsenmiş olmasıdır. Yeniden yapılanma merkezi idare, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşekkülleri ve yarı kamusal yapılar dâhil, geniş bir çerçevede ele alınmıştır. Genel olarak yeniden yapılanmanın amaçlarına bakıldığında vatandaş odaklı olmak, verimliliği artırmak, kamu çalışanlarını yetkilendirmek, esnekliği ve saydamlığı artırmak göze çarpmaktadır.

Özelleştirme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi hedeflere sahip olan değişim programı, kamuda çalışanların sayısında da ciddi oranlarda azaltmaya gitmeyi hedeflemektedir. Merkezi hükümet bünyesinde yer alan 23 değişik hizmetin yerel yönetimlere devri, merkezi idarede % 16, yerel yönetimlerde % 19 personel azaltması değişim programının kısa vadeli hedefleri arasında ifade edilmiştir.

İnsan kaynakları alanında da Güney Kore önemli değişimler gündeme getirmiştir. Açık kariyer sistemi ve performansa dayalı bir yaklaşım içinde kamu yöneticilerinin % 20' sinin daha önce kamuda çalışma şartı aranmaksızın özel

kesimden atanabileceği yaklaşımı benimsenmiştir. Diğer kamu çalışanları içine performansa dayalı bir personel rejimi yönünde çalışmalar yapılmaktadır.

Bütçe sürecinde bakanlıkların esnekliklerini artırma, fonların sayısında azaltmalara gitme, gelir artırıcı veya gider azaltıcı tedbirlerin geliştirilmesinde etkili olanları kişisel olarak ödüllendirme, performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde pilot uygulamalar, e-devlet kapsamında çalışmalar Güney Kore tecrübesinde akla gelen diğer bazı uygulamalardır.

1.5. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması

Devlet yüzyıllardan beri var olan sosyal bir olgudur. Devletin tanımı noktasında siyasal bilimciler ve sosyal düşünürler sürekli “devlet nedir” sorusuna cevap aramışlardır. Devlet konusundaki kavram ve tanımların çeşitliliği, anlayış farklarından meydana gelmektedir.³⁴ Tarihin değişik dönemlerinde devletin tanımlanmasında farklılıkların olması da devlete yüklenen görev ve fonksiyonlardaki değişimlerden kaynaklanmaktadır.

Günümüzde devlet, insanların toplum yaşamında başvurdukları bir örgütlenme biçimi ve siyasal bir organizasyon olarak tanımlanmakta ve ulusal sınırlar içerisinde yaşayan insanların ortak nitelikteki gereksinimlerini karşılamak devletin temel amacı olarak kabul edilmektedir.³⁵

Doğal olarak devlet kendinden beklenen görevleri gerçekleştirebilmek için belirli mali kaynaklara ihtiyaç duyacaktır. Kamu hizmetlerinin finansmanı için ihtiyaç duyduğu gelirleri çeşitli şekillerde sağlayabilmektedir. Kamu gelirlerinin başlıca kaynakları, devletin vergileme yetkisine dayanarak tahsil ettiği vergiler, harçlar, şerefiyeler, resimler vb., ile özel iktisadi faaliyetler, borçlanma, emisyon vb. yollardan sağlanan gelirler olarak sıralanabilir.

³⁴ TOPRAK Erkan, *Demokratik ve Etkin Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. (Danışman: Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ). Gazi Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi: Ankara,2000,s.4

³⁵ GÜNEŞ İsmail, *Devlet Kavramı*. <http://idari.cu.edu.tr/gunes/kamu/devlet.htm>,10.01.2005

Türk kamu yönetiminde çağdaş yönetim tekniklerinin benimsenmesini, bu çerçevede kalite odaklı yönetim anlayışının hâkim kılınmasını gerektiren ya da kamu kesiminin yeniden yapılanma gereğinin tartışma gündemine gelmesine yol açan nedenler diğer ülkelerdeki kamu yönetimlerini etkileyen ve değişim sürecine girmelerine yol açan nedenlerden farklı değildir. Bu bağlamda küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan değişim dinamikleri tüm dünyadaki kamu yönetimlerini etkilediği gibi Türk kamu yönetimini de etkilemiştir.³⁶ Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana çeşitli yeniden yapılanma araştırmaları yapılmış, projeler üretilmiş, yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Her ne kadar yapılan çalışmalar ile düzenlemeler arasındaki neden-sonuç ilişkileri sınırlı kalmışsa da bu durum anılan çalışmaların özelliklerini azaltmamaktadır.³⁷

1960’lı yıllardan başlayarak uygulamaya konulan kalkınma planları ile birlikte gelişen süreci ‘planlı dönem’ olarak anmak uygun olacaktır. Bu dönemdeki çalışmalar daha çok belli bir kurumsal patronaj altında yürütülmeye çalışılmıştır. 1962’den başlayarak MEHTAP raporu ve 1991 yılında üç yıl süreli çalışmaların sonucu olarak hazırlanan KAYA Projesi kamu yönetimini geliştirmede yapılan çalışmalar olarak öne çıkmaktadır.

1980 sonrası, önemli ölçüde dış dünyada meydana gelen gelişmelerin de etkisiyle o güne kadar benimsenen ithal ikameci ve içe dönük kalkınma stratejisinden ihracata dayalı ve dışa dönük bir stratejiye geçilmesiyle ivme kazanan yeniden yapılanma çalışmaları, ekonomik alanda ülkenin ciddi ve uzun vadeli bir dönüşüm sürecine girmesini sağlamıştır.³⁸

Yedinci Beş Yıllık kalkınma Planında;

³⁶ GÜL Songül S. ‘*Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri*’, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri, TODAİE yayınları, Ankara 1999,s.69

³⁷ ULUĞ Feyzi, ‘*Yönetimde Yeniden Yapılanma*’,Amme İdaresi dergisi, TODAİE yayınları, Mart 2004, s.7

³⁸ SARAN Dr. Ulvi, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas yayıncılık, 2004,Ankara, s.209

- ❖ Kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, katılımcılık,
- ❖ Devletin ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi,
- ❖ Merkezi idarenin bazı görevlerinin yerel yönetimlere, taşra birimlere aktarılması,
- ❖ Devlet-Vatandaş ilişkilerinde halka dönük bir yönetim anlayışının benimsenmesi gibi ilkeler yer almaktadır.³⁹

2000’li yılların başında varlığı kaçınılmaz bir biçimde hissedilen yeniden yapılanma ihtiyacının karşılanmasına yönelik arayışlar; Türk Kamu Yönetiminin kamu yönetimi alanında dünya ölçeğinde sağlanan gelişmelere ayak uydurabilmesi ve bu doğrultuda toplumun değişen taleplerini zamanında karşılayabilmesi amacıyla 2003 yılı başında uygulamaya konulan ‘Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma’ hareketi ile yeni bir ivme kazanmıştır. ‘Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’ çerçevesinde kapsamlı bir dönüşümü amaçlayan bu girişim, önceki reform çabalarından ayrılarak kamu yönetimi sisteminin, yerinden yönetim, insan haklarına saygı, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, katılım, şeffaflık, kaynakların etkin kullanımı gibi aynı zamanda 21. yüzyılın yönetim anlayışının eksenini oluşturan ‘iyi yönetişimin’ dayandığı temel değerler üzerine inşa edilmesini öngörmektedir.⁴⁰

Kamu yönetimi reformunun temel bakış açısına göre, geçmişten günümüze yürütülen yeniden yapılanma çalışmaları 1980’lere kadar, gündelik sorunların çözümünü sağlamak üzere örgütlenme yapılarını, süreçlerini ve prosedürlerini iyileştirmeye yönelik düzenlemelerle ve ‘idari reform’ kavramı etrafında

³⁹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Raporu, DPT Yayını, Ankara, 2000,s.8-9

⁴⁰ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 5’inci Madde ve Genel Gerekçe Metni, Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-II: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,Ankara,2003,s.s.70-89

şekillenmekte iken; 1980'lerdeki çalışmalar devletin rolünün özel sektör yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden tanımlamasını ve işlevlerinin sınırlandırılmasını esas almaktadır. 1990'lı yılların başından itibaren güçlenmeye başlayan ve 2000'li yıllarda kamu yönetimi reformu biçimine dönüşen yeniden yapılanma çalışmaları ise, öncekilerden farklı olarak kamuya kendi içinden bakmak yerine kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımını getirmiş, özel sektörün yanı sıra sivil toplum örgütlerinin değişim üzerindeki rolü üzerinde durmuş, kısaca dönüşümün yönetim temeli üzerinde oluşturulması gereğine işaret etmiştir.⁴¹

Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen ya da girişilen reform çalışmaları, son yirmi yıl içinde etkisini en çok hissettiğimiz gelişmelerden biri olmakta ve temelinde ekonomik sorunların yattığı gözlenmektedir. Çünkü sermayenin, mal ve hizmetlerin, fikirlerin, bilgilerin ve insan kaynaklarının işletme ve üretim anlamında aşması anlamına gelen küreselleşme olgusu, birçoğumuz için önlenmesi gereken bir olgu olduğu düşünülmeyle birlikte birçok ulusal ekonomiye olan olumsuz etkilerine bakıldığında, olumsuz etkilenmemek için getirdiği değişikliklere göre uyum sağlamak veya yeniden yapılanmak gerektiği ortaya çıkmıştır. Bu durum örneğin; OECD üyesi ülkelerde halkın, devletin ekonomideki rolünü tartışmaya ve kamu sektöründe sınırların, kuruluşlarına verimlilik ve etkililik açısından performanslarını yeniden düşünmeye sevk etmektedir.⁴²

Devletin tüm harcamalarını disiplin altına almayı, denetim mekanizmalarını yolsuzluk ve usulsüzlüklerle kapıları kapatmayı hedefleyen 'Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu' taslağı, merkezi hükümetten köy bütçelerine ve hesabı sorulmayan örtülü ödenek kullanımlarına kadar 'kamu kaynağı' ile yapılan tüm harcamaları disiplin altına almayı amaçlamaktadır.⁴³

Yeni Devlet tanımının kavramsal çerçevesinde, devlet-birey ilişkileri yeniden tarif edilmekte ve düzenlenmektedir. Vatandaş için devlet yaklaşımı benimsenmekte,

⁴¹ DİNÇER Ömer - YILMAZ Cevdet, a.g.e,s.32

⁴² BİLGİN Kamil Ufuk, "Performans Yönetimde İnsan Kaynağı Planlaması", Amma İdaresi Dergisi, Cilt:37 Sayı:2, Ankara, 2004,s123

⁴³ <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=43843>,19.07.2002

kamusal karar alma sürecinin kavramsal çerçevesinin başlangıcı veya temeli vatandaş üzerine inşa edilmektedir. Kamusal çerçeve yeniden çizilirken siyasi sorumluluk ve yönetsel teknik sorumluluk bir hiyerarşik düzen içerisinde ortaya konmakta vatandaş- yasama- yürütme arasında bir yetki devri ve bilgilendirme yükümlülüğü ve sorumluluğu süreci oluşturulmaktadır.

Vatandaşı temel ve başlangıç alan süreçte vatandaştan başlayarak yetkiler sırası ile siyasi partiler aracılığı ile parlamentoya, kabineye, bakanlıklara ve hizmet ünitelerine aktarılmakta raporlama ve bilgilendirme sürecinde en sondan başlayarak vatandaşa geri dönmektedir. Yetki devri kullanımı, siyasi ve teknik sorumluluk, raporlama, bilgilendirme, şeffaflık ve hesap verebilme her aşamada sağlanmaktadır. Yetkiyi veren vatandaş, yetki kullanımını denetlemekte ve yetkiyi kullananlardan hesap sorabilmektedir.

Gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde yönetimin yeniden yapılandırılması sürekli bir nitelik taşımakta ve konu dikkatli bir şekilde ele alınmaktadır. Gelişmiş ülkelerde, daha iyi kamu hizmeti sunabilmek ve çevredeki değişikliklere uymak için yönetimin dinamik bir şekilde devamlı suretle değişip geliştirilmesi gerekirken, az gelişmiş ülkelerde kalkınma ihtiyacının baskısıyla yönetimin geliştirilmesi ihtiyacı çok daha önemlidir. Ayrıca kamu yönetiminin yüklendiği görevlerin artması ile sosyal, kültürel ve teknik yapıdaki gelişmelerde yönetimin yapılandırılması gerekmektedir.⁴⁴

Türkiye’de de yönetsel reform çalışmaları hemen her dönem gündemde olagelmış, özellikle 1960’lı yılların başından itibaren kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürekli gündemde kalmıştır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ile ilgili belli başlı çalışmalar aşağıdaki gibi:

- ❖ Mehtap Projesi(1962),
- ❖ İç Düzen Projesi(1967–1971),
- ❖ İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Raporu(1971),

⁴⁴ YILMAZ AYTEKİN, “Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar”, Türkiye’ de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları içinde, Editörler: Davut DURSUN, Hamza AL, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 283.

- ❖ Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı(1984),
- ❖ Kamu Yönetimi Araştırma Projesi(KA YA)(1988–1991),
- ❖ Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması(2000),

sıralanmaktadır. Bu yapılanma çalışmaları kapsamında bir kaçına değinecek olursak;

Mehtap Projesi, Merkezi Hükümet Araştırması Nisan 1962-Nisan 1963 tarihleri arasında yapılarak tamamlanmış, Mehtap Raporu Başbakanlığa verilmiştir. Rapor, Bakanlar Kurulu'ndan başlayarak başbakanlığa bağlı kurumlar, bakanlıklar ve devlet bakanlıklarını kapsamaktadır. Bu proje, DPT bünyesinde kurulan 'İdareyi ve İdari metotları Yeniden Düzenleme komisyonu' tarafından yürütülmüştür. Komisyon, Mehtap Raporunu, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ve yerel yönetim incelemeleri ile organik olarak tamamlamanın yanı sıra yasa tasarıları ve çeşitli konularda 'genel ilkeleri' ortaya koyan incelemeler gerçekleştirmiştir.⁴⁵

Türkiye'de 1962 yılında Mehtap Projesi ile başlayan kamu yönetiminde reform çalışmaları daima; kamu kurum ve kuruluşlarını kapatılması, birleştirilmesi, bölünmesi, ayrıştırılması vb. noktada odaklanmış ve çözümün, çarenin bu olduğu benimsenmiştir. 40 yıldan bu yana; iki bakanlığı birleştirmeyi, bir bakanlığı ikiye bölmeyi, kamu kurum ve kuruluşlarından bazı birimlerin alınıp yeni kamu kuruluşları kurmayı, bir kamu kuruluşunu kapatmayı, bir kamu kuruluşunun diğer kamu kuruluşuna ilhak etmesini veya bir kamu kuruluşunun diğer bir kamu kuruluşu içinde eriyip yok olmasını hep kamuda reform olarak sunduk, kamuda reformun bu yöntemlerle yapılabileceğini kabul ettik. Bu duruma çoğu zaman kendimizi de inandırdık. Şunu da eklemek gerekir; bu yöntemlerle reform yaparken sulandırdığımız gerçeğini de unutmamak gerekir. Kurumsal bağınazlıklar ve olumsuz eğilimli politik tercihler sulandırmalarda ve sapmalarda hatırı sayılır katkılarda bulunmuştur. Ancak geldiğimiz noktada kamu reform çalışmalarında çok da başarılı olduğumuzu söylemek güçtür.⁴⁶

⁴⁵ GÜLER B. Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara 1996, s. 34–35

⁴⁶http://www.koniks.com/topic.asp?TOPIC_ID=531

İdari Reform Danışma Kurulu, 12 Mart darbe hükümeti, KİT ile idare alanlarına aynı ölçüde ilgi duymuştur.⁴⁷ Kamu yönetimleri açısından istenilen ise, yeniliklere açık ve verimli bir idarenin oluşturulması olduğunu söyleyebiliriz. Bu yeni düzenlemeyi sağlamak için ise üst düzey bir Danışma Kurulu kurulmuştur.

KAYA(Kamu Yönetimi Araştırma Projesi) Projesi, 1988 yılında başlamış ve TODAİE tarafından gerçekleştirilmiştir. KAYA projesi, devletin işlevlerini sorgulamamış, kamu kesiminin daraltılması ya da devletin küçültülmesi üzerine değerlendirme yapmamış, özelleştirme politikası ile yüzleşmemiştir. KAYA projesi, bir reform araştırması olarak kendisi tutucu ve yeniliklere sıkı bir şekilde kapalı kaldığı söylenebilir. KAYA projesinden alınması gereken ders ise, devletin yapılandırılması söz konusu olduğunda reformcuların ‘siyasal yönetsel düzlem’ ayrımı yaparak hedefe varamayacaklardır.⁴⁸

1980 sonrasında ekonomik ve siyasal liberalizm ile girişim özgürlüğü çerçevesinde ekonomik alanda kamu otoritesinin belirleyiciliğinden piyasa düzeninin hâkimiyetine geçen ekonomi politikaları tüm ülkelerde özelleştirme hareketlerine hız kazandırmıştır. Kamu kesiminin kaynakları verimli kullanamayı, borç ve faiz yükünün artması, sorunların aşılmasında merkezi yönetimin tıkanması ve bu nedenle pek çok kamu işletmesinin ülke ekonomileri üzerinde yük oluşturması karşısında bir çıkış yolu olarak görülen özelleştirme ve bu yolla gerek doğrudan gerek dolaylı olarak ihale yoluyla pek çok kamu hizmetinin özel sektöre devredilmesi; daha etkili, daha verimli, müşteri tercihlerine duyarlı ve kaliteli kamu hizmeti anlayışının benimsenmesine ve hayata geçirilmesine zemin hazırlamıştır.⁴⁹

⁴⁷ GÜLER,a.g.e., s.35

⁴⁸ GÜLER,a.g.e., s.40

⁴⁹ ARİE Halachmi, MARC Holzer, ‘Towards A Competitive Public Administration’, International Review of Public Administration, Nakleden Dr. Ulvi Saran,s.118,d. 247

1.6. Kamu Yönetimi Reformuna Yöneltilen Eleştiriler

Kamu yönetimi reformu TBMM’de sürdürülen görüşmeler boyunca gerek muhalefet partilerinden gerekse toplumun bazı kesimlerinden eleştiriler almıştır. Reformun öngördüğü kamu yönetimi sistemine eleştirileri şu şekilde sıralayabiliriz:

❖ Kamu yönetimi yasa tasarısı ile Türkiye’deki ulusal iktidarların bağımsız iradelerinin ve hükümet etme çabalarının bir sonucu olarak değil; doğrudan doğruya Dünya Bankası, IMF gibi ulusal güç odaklarının dayatmalarıyla uygulamaya konulmuştur.⁵⁰

❖ 1980 sonrasında devletin ekonomiden ve üretim sektöründen tamamen çekilmesini ifade eden ‘deregülasyon’ ve özelleştirme uygulamaları, sağ politikaların hâkimiyetini sağlamaktadır. 1990’lardan sonra devreye giren ‘regülasyon’ dönemi ise, toplumsal fonksiyonlarından arındırılan ve kamu hayatından uzaklaştırılan devletin üstleneceği yeni rolün ve yürüteceği görevlerin belirlenmesini ifade eden ikinci dalga reformları ortaya koymaktadır. Bu amaçla hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu devlet örgütlenmesinde değişiklik yaparken, bu örgütlenmenin dayandığı üç temel anayasal ilkeye aykırı düzenlemeler getirmekte; hukuk devleti, sosyal devlet ve laiklik ilkesini hedef almış bulunmaktadır.⁵¹

❖ Tasarı ile getirilmek istenen düzen, ülkenin siyasal-idari yapılanmasında federatif bir sistemi öngörmesi ve yerelliği öne çıkarması nedeniyle idarenin bütünlüğü ilkesini, dolayısıyla üniter devlet yapısını tümüyle ortadan kaldırmaktadır.⁵²

⁵⁰ TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, [\(09.06.2004\)](http://dergi.emo.org.tr/altinde.php)

⁵¹ Mülkiyeliler Birliği, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Mülkiye Görüşü, Mayıs 2004, Ankara; Atatürkçü Düşünce Derneği, [\(12.07.2004\)](http://www.add.org.tr/duyurular.php)

⁵² AZRAK Ülkü, ‘Kamuda Tehlikeli Reform’, Radikal, 12.01.2004

1.7. Reforma Yöneltilen Destek Görüşleri

Radikal eleştiri yöneltenler olduğu gibi, reforma destek veren çevreler de bulunmaktadır. Bu kategoride yer alanların bir bölümü toptan ret cephesinde gösterilen tavrın aksine yeni sistemi toptan kabul eden bir grup yer almaktadır.

Bir görüşe göre tasarı; doğru uygulandığı takdirde ileri sürülen endişelerin aksine demokratik katılımı, siyasi ve idari saydamlık ve hesap verebilirliği ve kamu hizmetlerinde kalite ve verimliliği arttıracaktır.⁵³

Kamu Yönetimi Temel Kanun'un dayandığı temel felsefeyi ve getirdiği düzenlemeleri prensip olarak kabul etmekle birlikte, bazı açılardan değişikliklere uğraması gerektiğini savunan görüşler de bulunmaktadır.

Örneğin, mevcut yapıdaki teftiş kurullarının tasarı ile kaldırılarak 'iç denetçilik kurumu' haline dönüştürülmesi, kamu yönetimi sisteminin denetim gücünü kaçınılmaz bir şekilde zayıflatacaktır.⁵⁴ Yine tasarının düzenleme yaptığı alanlarda bazı yetersizlik ve belirsizliklerin bulunması nedeniyle bazı kesimlerce, ortaya çıkan boşlukların tasarıya yeni hükümler eklenerek giderilmesi tavsiye edilmiştir.⁵⁵

2. KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASINA YÖNELİK DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

2.1. Devletin Yeniden Tanımlanması ve Görev Alanının Belirlenmesi

Kamu hizmeti alanında kalitenin yükseltilmesine ve halkın memnuniyetlerinin sağlanmasına yönelik çabaların genel, kapsamlı ve sistematik çözümler getirmesi nedeniyle bu konuda yapılabilecek düzenlemelerin öncelikli

⁵³ Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı TESEV Görüşleri', http://www.tesev.org.tr/TESEV_gorus_oneriler.pdf, (10.06.2004)

⁵⁴ http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik_gorusler.php, (21.04.2004)

⁵⁵ DEMİR Oğuzhan, 'Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı', http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/diger/od_kamuyonetimi.htm, (09.06.2004)

olarak devletin tanımlanması ve işlevlerinin belirlenmesi ile mümkün olacağını söyleyebiliriz.

Devletin, öncelikli olarak daha küçük, daha güçlü ve daha etkili bir yapıya kavuşturulması bakımından adalet, dış politika, maliye, iç ve dış güvenlik, sağlık ve eğitim konuları dışında kalan görevlerinden çekilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev, yetki sorumluluk ve kaynak dağılımının hizmetlerde verimlilik ve etkinliği sağlamak üzere ikisi arasında denge ve uyumun sağlanarak; merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi verimli olmayan kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere devrinin gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır diyebiliriz.

Devletin küçültülmesindeki amaç, devleti güçsüzleştirmek değil, asli görevlerine dönerek daha etkin ve verimli işlemesini sağlamaktır. Vakıflar, dernekler ve hayır kurumları gibi gönüllü kuruluşlar devletin bazı alanlardan çekilmesi sonucunda doğacak boşluğun giderilmesinde önemli katkılar sağlayabilecektir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, sivil toplum organizasyonlarının milli politika, hedefleri doğrultusunda işlev görebilmeleri için kaynak yönetimi hizmet üretimi ve sorun çözme kapasitelerinin güçlendirileceği; eğitim, sağlık, spor gibi sosyal içerikli projelerde mahalli idareler ve özel sektör ile işbirliği içinde faaliyet göstermelerinin sağlanacağı vurgulanmaktadır.⁵⁶ Sivil toplum örgütleri Kamu Yönetimi Reformu içerisinde de önemli bir yer tutmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanun'unda 'kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla' merkezi ve yerel idarelerin kendilerine ait bazı hizmetleri 'alanlarında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine' götürebileceklerine dair bir düzenleme yer almıştır.⁵⁷

⁵⁶ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 251.

⁵⁷ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 'Kamu Yönetiminin Amaç, İlke ve Görevleri' Kısmı altında.

2.2. Devletin Ekonomik Alanlardaki Rolünün Azaltılması (Deregülasyon)

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğunda, piyasa aksaklıkları nedeniyle, devlet belli piyasalara müdahale etmek durumunda kalmaktadır. Devle müdahalesi, 1970’li yılların sonlarına kadar birçok ülkede bazı sektörlerin kamu tarafından işletilmesi, ABD’de ise özel işletmelerin regülasyonu şeklinde yürütülmüştür.

Son 10–15 yıldır tartışılan konulardan birisi olan özelleştirmenin amacı, devletin ekonomik etkinliğinin azaltılmasıdır. Devletin ekonomik alandaki işleyişi üzerindeki rolü, doğrudan üretici pozisyonunda olmak yerine, piyasa düzeninin etkili bir biçimde oluşturulmasını sağlamak, piyasa içinde güvenin oluşmasını ve piyasadaki haksız rekabeti önlemeye çalışmak olmalıdır. Bu düzenleyicilik ve hakemlik görevinin, gerek mal ve hizmet üretimi ile ilgili alanlarda, gerekse de piyasa ortamında rekabeti bozan ve üretim maliyetlerinin artmasına yol açan nedenlerin ortadan kaldırılmasında ve aşırı korumacı önlemlerin azaltılması (deregülasyon) yoluyla piyasalara etkinlik kazandırılmasında önemli bir yeri bulunmaktadır.

Diğer yandan devletin rant yaratıcı ve rant dağıtıcı kimliğinden sıyrılması zorunludur. Çünkü, korumacılık, muafiyet ve istisnalar ile teşvik ve destekleme politikaları, selektif ve geçici nitelikte olması gereken araçlardır ve sürekli ve genel bir nitelik kazanırlarsa, sonuçta özel sektörün temel amacı, büyük olasılıkla, verimli çalışmak yerine devletten rant kaparak, devleti arkasına alarak düşük bir performansla ekonomik faaliyetleri sürdürme şekline dönüşebilmektedir. Türkiye’de devletin, "baba devlet" kimliğinden de sıyrılması gerekir. Piyasa ekonomisinin temel kurallarından biri, iyi olanın ayakta kalması kötü olanın oyunu terk etmesidir. Piyasada, kazanç ve kayıplar özel olmalı, devlet özel aktörlerin kötü kararlarının yol açtığı kayıpları üstlenmemelidir. Devletin, kötü performans gösteren firmaları kurtarması, özel firmaları verimli çalışmaya itecek olan piyasadan silinme korkusunu ortadan kalkar.⁵⁸

⁵⁸ DİLEYİCİ Dilek- ÖZKIVRAK Özlem, ‘Yeni Yüzyılda mali ve Parasal Politikalarda Yeniden Yapılanma’, D.E.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, S.2,2000,s. 4

Yeni kamu yönetimi anlayışının küresel değişim taleplerine cevap verebilmek ve kaliteli kamu hizmeti beklentilerini karşılayabilmek üzere, devletin daha etkili ve verimli bir işleyiş yapısına kavuşturulması amacıyla kamu hayatındaki müdahale ve etki alanının daraltılması yönünde yaygınlık kazandırdığı deregülasyon uygulamaları özellikle Batı Avrupa ve ABD'deki kamu yönetimi reformlarının başlıca araçları arasında yer almaya başlamıştır.⁵⁹

Özellikle 1980'lerden sonra hız kazanan bu eğilim, daha çok özelleştirme politikalarının yaygınlık kazanmasıyla kendisini göstermiştir. Devletin ekonomik alanda etkinliğinin azaltılması çalışmaları kapsamında haberleşme, enerji, hava ve demiryolu taşımacılığı gibi temel sektörlerde faaliyet gösteren kamu işletmelerinin hızla özelleştirmelerini ve böylelikle kamu ekonomisinin rant dağıtım işlevinin kaldırılması sağlanmıştır diyebiliriz.

Kamusal mal ve hizmetlerin halka sunulmasında kullanılabilir yol ve yöntemler konusunda pek çok alternatif bulunmaktadır. Bu çerçevede kullanılabilir yöntemler, mal ve hizmet üretiminin bizzat devlet tarafından yapılmasından başka, yerel yönetimlere devir, özelleştirme, ihale etme, kar amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlara yaptırma, yönetim devri, ortak girişim ve yap-işlet-devret biçimindeki uygulamalar olarak sıralanabilir.⁶⁰

Türkiye'de Deregülasyon çalışmaları ile olarak getirilebilecek düzenlemeleri sıralamak gerekirse⁶¹;

- ❖ Ekonomik regülasyonlar konusunda çalışmaları izleyecek, koordine edecek bir üst kurul oluşturulmalıdır.

⁵⁹ ERYILMAZ Bilal, Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004, s. 82

⁶⁰ AKTAN Coşkun Can, Çağında Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 136-138

⁶¹ www.canaktan.org/ekonomi/regulasyon/turkiyede.htm

- ❖ Ülkedeki tüm ekonomik regülasyonlar yukarıda belirtilen kurum tarafından dikkatle gözden geçirilmeli ve piyasa ekonomisinin işleyişini bozan regülasyonlar kaldırılmalıdır.
- ❖ Devletin mal ve faktör piyasalarındaki yaptığı tüm kontroller kaldırılarak fiyatların piyasada oluşmasına izin verilmelidir.
- ❖ Devletin tekel olduğu alanlar serbestleştirilmelidir.

2.3. Siyasal Katılımın Arttırılması

Vatandaşların ekonomik, siyasal ve idari alanlarda kamu politikalarının oluşturulmasıyla ilgili süreçlere yaygın ve etkin bir biçimde katılmalarını güçleştiren hukuki engeller ve uygulamadan kaynaklanan engeller ortadan kaldırılmalıdır. Değişik toplum kesimlerinin siyasal partilere ve örgütlenmelere katılmalarını engelleyen her düzeydeki kısıtlamalar ortadan kaldırılmalı, özellikle sivil toplum örgütlerinin siyasal partilerle yakın ilişki ve işbirliğine girmelerini sağlayacak hukuki düzenlemelerin yapılmasını sağlamak gerekmektedir.

Yönetişim kavramı; yöneten ile yönetilenlerin yönetim sürecine ilişkin kararları birlikte belirlemeleri esasını içermektedir. Söz konusu bu yönetim anlayışının en belirgin unsuru da katılım olarak ortaya çıkmaktadır. İçinde bulunduğumuz çağda dünyamızı en etkin biçimde belirleyecek değişkenin katılım olduğu anlaşılmakta, katılım siyasal bir kavram gibi gözükmekle birlikte yirmi birinci yüzyıla damgasını vuracak etkin niteliği ile sosyolojik ve ekonomik alanları da egemenliğine almış bulunmaktadır. Günümüzde katılım siyasal konuların ötesinde toplumsal ve kültürel olaylara ve oluşumlara katılma anlayışını da kapsamaktadır.⁶²

Yönetişim anlayışında katılım geniş olarak ele alınmakta, sadece oy vermenin ötesinde karar alma süreçlerine her düzeyde sürekli olarak etkide bulunma anlamı taşımaktadır. Katılım ise demokrasinin vazgeçilmez unsurudur. Açık bir

⁶² KONGAR Emre, 21. yüzyılda Dünya, Türkiye ve Kamuoyu, Simavi yayınları, Ankara, 1992,s.13

yönetim gerçekleşebilmesi her düzeyde etkin bir katılım ile sağlanabilir. Bunun içinde yönetime katılım yollarının açık olması, yönetilenlerinde katılım konusunda bilinçli ve istekli olmaları gerekmektedir. Çünkü yönetime etkin katılım için öncelikle vatandaşlık bilinci oluşmalı, vatandaş olmanın getirdiği hak ve sorumlulukların farkında olunmalıdır.

Toplumumuz vatandaş olma olgusunu henüz tam olarak kavrayamamıştır. Bu nedenle de katılım konusunda oldukça etkisizdir. Bununla birlikte vatandaşların karar alma süreçlerine bireysel olarak katılımının fazla bir anlamı ve ağırlığı bulunmamaktadır. Oysa günümüz dünyasında sivil toplum örgütleri ve baskı grupları katılım sürecinin en önemli ögesi, yönetimin denetlenme sürecinin ise en önemli unsuru olmuştur. Çünkü baskı grupları çalışmalarını devlet işlerini yürütmekle görevli kişi ve kuruluşlara politika oluşturma aşamasında seçmenlerin istemlerine, uygulama aşamasında da adı geçen politikaların uygulama sonuçlarının değerlendirmesine ilişkin bilgi sağlamaktadır.⁶³

2.4. Merkezi Yönetimlerle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Belirlenmesi

Türk Kamu yönetimi, Anayasanın 123. maddesinde belirtildiği üzere merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Yasa koyucu aynı maddede idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğunu belirtmiştir. Anayasanın 126. maddesi merkezi idareye ilişkin esasları düzenlemiş ve il idaresinde yetki genişliği ilkesini öngörmüştür. Anayasanın 127. maddesinde ise yerel yönetimlere ilişkin esaslar düzenlenmiş ve mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile ilgili yetkilerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğine yer verilmiştir. Anayasanın ilgili maddelerinde belirtildiği üzere ülkemizde merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarının birlikte uygulandığı bir yönetim sistemi vardır. Bu yönetim sistemini ılımlı veya hafifletilmiş bir merkezden yönetim sistemi olarak tanımlanabilir.⁶⁴

⁶³ SAYBAŞILI Kemali, Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar, Birey ve Toplum Yayınları, Ankara, 1985, s. 17

⁶⁴ VERSAN Vakur, Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat Dergisi Yayınları,1990, İstanbul, s. 192

Merkezi ve yerinden yönetim sistemlerinin birlikte uygulanacağı açıkça belirtilmesine rağmen ülkemizde merkezi yönetimin daha egemen olduğu görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerde yerinden yönetim ön plana çıkarılırken, ülkemizde bunu tam aksine yerinden yönetim göz ardı edilmiş merkezi yönetim ön plana çıkarılmıştır. Uygulamaya bakıldığında ülkenin en uzak köşesinde sunulacak hizmetin merkezi yönetim tarafından belirlendiği görülmektedir.⁶⁵

Kamu kuruluşları arasındaki görev ve yetki çatışmalarının önüne geçilmesi, hiyerarşik kademelerin yetki ve sorumlulukları arasındaki dengesizliğin ortadan kaldırılması ve merkezle taşra arasındaki koordinasyon kopukluğunun giderilmesi amacıyla, kamu yönetimi sistemi gerek siyasal sistemle ve siyasal mekanizmalarla olan ilişkileri yönünden bir bütün olarak gözden geçirilmelidir.

Yerel yönetimler, devletin daha etkili ve verimli işleyen bir yapıya kavuşturulması amacı doğrultusunda merkezi idare tarafından yerine getirilmesi gerekmeyen görev ve hizmetleri üstlenirken, aynı zamanda yerel demokrasinin ve katılımcılığın gelişmesini sağlayan kuruluş olarak, bu alanda evrensel ölçüde kabul gören ilke ve kurallar doğrultusunda düzenlenmelidir.

Ülkemizde yerel yönetim, merkezi yönetim tarafından sıkı bir denetim ve kontrol altında tutulmaktadır. Yerel yönetimlerin kaynaklarının önemli bir bölümünün merkezi yönetim tarafından sağlanıyor olması ve yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerini yaratabilecek kapasiteye sahip bulunmaması mali açıdan yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır. Yerel yönetimler için bir önemli sorunda yetkilerin yerinden kullanılamamasıdır.

Yerel yönetimler için en önemli nokta ise yerel yönetimlerin karar alma ve inisiyatif kullanma alanlarını sınırlayan bir vesayet denetimi bulunmasıdır.

⁶⁵ Kaya Projesi, 1992,s. 7

Anayasanın 126. maddesi gereğince uygulanan vesayet denetimi ilkesi zaman zaman amacını aşabilmekte ve yerel yönetimlerin özünü ortadan kaldıracak boyutlara ulaşabilmektedir. Kopkoyu vesayet denetiminin tanımı ve kapsamı her yöne çekilebilecek biçimde çok geniş, esnek, genel deyimler ile belirtilmiştir.⁶⁶

Ülkemizde ağır basan merkezi yönetim yapısı hantallığa, zaman kayıplarına ve yönetimin işlevselliğinin ortadan kalkmasına neden olmaktadır. Aşırı merkeziyetçi yapı; yönetimde verimlilik ve etkinliğin azalmasına, sunulan kamu hizmetinin kalitesinin yetersiz, maliyetinin de oldukça yüksek olmasına neden olmaktadır. Bu durumda kamu kaynaklarının israfı ve yönetimde rasyonelliğin ortadan kalkması sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Sunulacak kamu hizmetlerinin merkezden belirlenmesi yersellik ilkesinin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Bu nedenlerdir ki anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesinin özü ortadan kaldırılmaksızın merkezi ve yerel yönetim arasında daha işlevsel bir yönetim için uygun bir denge kurulmalıdır.

⁶⁶ GERAY Cevat, '*Kaya Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi*', Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme, Kayud Yayınları, yayın no:1, Ankara,1993,s. 31

İKİNCİ BÖLÜM

1.1 KAMU YÖNETİMİNDE ETİK KAVRAMI:

Bu bölümde etik kavramının çeşitli tanımları ve diğer kavramlarla karşılaştırmaları yapılmıştır.

1.1. Etik Kavramının Tanımı

Etik kavramı çeşitli biçimlerde tanımlanmıştır. İnsanların kurduğu bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelini oluşturan değerleri, normları, kuralları, doğru-yanlış ya da iyi-kötü gibi ahlaksal açıdan araştıran bir felsefe disiplindir.⁶⁷

Etik, insanların bireysel ve toplumsal anlamda kurdukları ilişkilerin temelinde var olan değerleri, kuralları doğru-yanlış, iyi-kötü gibi kavramları ahlaksal açıdan araştıran bir felsefe disiplini doğru ve yanlışın ölçütü olarak açıklanabilir.⁶⁸ Daha basit bir ifadeyle etik doğru ve yanlışla ilişkin standartları açıklar.⁶⁹

Felsefeci C.Solomon, etik kavramının temelde belli bir grup ya da toplumların tutumlarını ve karakterlerini birbirinden ayıran özellikler üzerinde yoğunlaştığını belirterek, etiğin başlıca iki temel konu ile ilgilendiğini ileri sürmüştür. Bunlar⁷⁰;

a) İyi insan olmanın gerektirdiği özellikler

⁶⁷ İnayet Pehlivan, 'Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları', 21. yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 7-9 Mayıs 1997, TODAİE Yayınları, Ankara, s.1

⁶⁸ Kemal İnan, 'Sosyalist Etik', Gelecek, 1/3, Kasım-Aralık, 1996, s. 43

⁶⁹ Joseph Massie and John Douglas, managing: A Contemporary Introduction, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1992, p.78

⁷⁰ William H. Shaw, Business Ethics, California Wardsworth Publishing Cooperation, 1991, p. 5

b) Bireyin davranışlarını belirleyen ve sınırlayan kuralların neler olması gerektiğidir.

Günümüzde çok tartışılan konulardan birisi olan etik ölçüler geliştirilirken ölçülerin neler olacağı konusundadır. Etik ilkeler geliştirilirken genelde temel ölçüler, adalet ilkesi, insan hakları ilkesi, faydacılık ve bireysellik ilkeleri olmaktadır.⁷¹ Adalet ilkesi, bütün kararların dayanıklı, tarafsız, toplum vicdanına uyan ve gerçeklere dayalı olması üzerinde odaklaşmıştır. Örneğin, herhangi bir konuda karar verecek bir yöneticinin konuya ilişkin bu ayrıntılardan haberdar olması verilecek kararın sağlıklı sonuçlar ortaya koyabilmesi açısından gereklidir. İnsan hakları ilkesi ise bireylerin toplum içinde varlığı, bütünlüğü ve temel insani haklar üzerinde yoğunlaşır. Faydacılık ilkesinin anlamı ise herkes için maksimum faydayı sağlayacak kararların verilmesidir. Bireysellik ilkesi ise, bireylerin temel amaçlarının öncelikle kişisel amaçlarını gerçekleştirmek ve bireysel kazançlarını arttırmak olduğunu ifade eder.⁷²

1.2. Etik ve Diğer Kavramlar

Etik kavramının iç içe olduğu, zaman zaman karıştırıldığı bazı kavramlar vardır. Bazı kavramlar ise etikle bütünleşmektedir. Bu nedenle etiğin bu kavramlarla ilişkilerini açıklamak gerekmektedir.

1.2.1. Etik ve Ahlak İlişkisi

Ahlak ve etik kelimeleri günlük konuşmalarda sık sık değiştirilerek kullanılır. Fakat aralarında farklılıklar bulunmaktadır. Ahlak olgusal ve tarihsel olarak yaşayan bir şey olmasına rağmen etik bu olguya yönelen bir felsefe disiplindir. Bir felsefe disiplini olarak etiğin görevi; herhangi türde bir 'moral' geliştirmek ve buna uyulmasını öğütlemek değil; aksine ahlaksal bağlantıların niteliği üzerinde genel bir

⁷¹ George A. Steiner and John F. Steiner, *Business, Government and Society*, Newyork: Random House, 1985, pp.150–151

⁷² Justin Longenecker, Joseph McKinney and Carlos Moore, '*Egotism and Independence: Entrepreneurial Ethics*', *Organizational Dynamics*, Winter 1988, pp. 64-67

görüş elde etmektir. İyi ve kötü hakkındaki inancımızın epistemolojik olarak temellendirme çabası etiğin en önemli sorununu oluşturduğunu söyleyebiliriz.⁷³

Başka bir ifade ile ahlak, davranış kuralları anlamında pratik ahlak esaslarıyla birlikte, kişinin ahlaki yapısını, iyi ve kötü yaratılışı(huyu),tabiatı ifade etme yanında insanın toplum hayatı içinde uyduğu ve uyma mecburiyeti duyduğu kurallar bütünü olarak da ortaya çıkmaktadır.⁷⁴

Bir başka görüşe göre de etik, bir sosyal bilim dalı olarak toplum içerisinde oluşmuş örf ve adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu sistemin bütününcü inceler.⁷⁵ Ahlak, sosyal realitenin etik niteliklerinin yansıdığı ve yerleştiği bir sosyal bilinç formu, bireylerin gerek birbirlerine gerekse topluma karşı görevlerini belirleyen insan davranışları ile bir arada yaşama kurallarının standartlarının bütünüdür.⁷⁶

Sonuç olarak etik, istenilen, arzu edilen bir yaşamın araştırılması ve anlaşılmasıdır diyebiliriz. Bütün etkinlik amaçların yerli yerine konulması yapılacak olanların veya yapılmayacak olanların bilinmesidir.

1.2.2. Etik ve Değer İlişkisi

Değer kavramı, kişinin neyin iyi olduğu hakkındaki fikirlerini kapsadığı için ahlaki bir boyut taşır. Değer hükmü, herhangi bir şeyin arzu edilebilir ya da edilemez olduğu hakkındaki bir genel inancı anlatır.⁷⁷ Diğer bir ifade ile değer, tür olarak insanın varlığa kattığı bir bilinç boyutudur ve değerle bir şeyin aynı türden şeyler arasında özel bir yeri kastedilir.⁷⁸

⁷³ Taşkın Takış, 'Etik', Doğu batı Düşünce Dergisi, Yıl 1, sayı 4, Ağustos-Eylül-Ekim 1998,s.5

⁷⁴ İsmail Kılıçoğlu, 'Ahlak Maddesi', Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, 1990,C.1,Risale yayınları, İstanbul,s.10

⁷⁵ Coşkun Can Aktan, 'Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlak Doğru:1-Ahlak ve Ahlak Felsefesi', İstanbul, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları,1999,s.16

⁷⁶ Rosenthal M., Yudin P., Felsefe Sözlüğü.(Çeviren: Aziz Çalışlar).5.Baskı, İstanbul, Sosyal Yayınlar,1997,ss.13-14

⁷⁷ Köktaş M.Emin ' Toplumsal ve Siyasal Hayatımızda İhmal Edilen Değer: Ahlak',Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyomu.Adapazarı: Sakarya Üniversitesi İİBF-Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası Yayını,1998

Bütün toplumlar, kötü ve iyi olanı, güzel ve çirkin olanı, neler için yaşaması gerektiğini ve neler için yaşamdan bile vazgeçilebileceğini tanımlamaya çalışırlar. Birey toplumsallaşma sürecinde bunları bilinçli ya da farkında olmadan benimser. Bireysel anlamda ahlak hem öznel hem de toplumsal değerlerin bir bütünüdür. Bu değerler bireyin karşısına somut toplumsal töreler olarak çıkarlar. Bunlardan iyi ve kötünün ayrımı, sorumluluk duygusu, vicdan, ahlaki değer yargıları öznel anlamda şeref,adalet,insan değeri de toplumsal nitelik taşıyan değerler olarak sayılabilirler.⁷⁹

Kısacası bireyler, içinde yaşadıkları toplumların değer sistemlerini benimser ve davranışlarını bu değer yargılarına göre düzenlerler. Bireysel anlamda düşünce tutum ve davranışların şekillenmesinde değerlerin, özellikle ahlaki değerlerin önemli bir fonksiyonu vardır.

1.2.3. Etik ve Hukuk İlişkisi

Etik ve hukuk arasındaki ilişkiye bakıldığında adalet kavramının ahlaktaki iyi kavramıyla olan bağı ve her ikisinin de iyiyi savunması hukuk ile etik arasındaki ortak bir noktanın göstergesidir diyebiliriz.

Hukuk bilimi de insan eylemlerini kendisine konu edinmiş, fakat sorgulamasını ahlakilik açısından değil, temelde yasalara uygunluk açısından değil temelde yasalara uygunluk açısından yapmaktadır. Hukuk normları yasalar biçiminde topluluğun her üyesinin hakkı olanı güvence altına alır ve tüm sosyal eylemleri bağlayıcı kılan düzeni temsil eder.⁸⁰

Hukuk kuralları ile ahlak ilkeleri arasında bir örtüşme vardır diyebiliriz. Hatta bu örtüşme daha ileri boyutlarda gerçekleşir ve etik kurallardan türetilen ya da

⁷⁸ Ioanna Kuçuradi, Etik, Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları,1996, s.181

⁷⁹ Sedat Yazıcı, Felsefeye Giriş, Birinci Basım,İstanbul, Alfa Basım yayım Dağıtım,1999,ss.132-133

⁸⁰ Vecdi Aral, Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine, İstanbul:İ.Ü Hukuk Fakültesi Yayını,1979, s.64

onlara uygun düşen meşru normlar olmaksızın, hukuk kuralları ‘iyi’ yasalar olamazlar ve yasanın en üstün şey olmasını sağlayamazlar.⁸¹

1.3. Kamu Yönetimi Etiği

Kamu yönetimi örgütlerinde kamusal hizmetleri sunmakla yükümlü olan kamu görevlilerinin, eylem ve işlemlerle ilgili kararları alırken, ortaya koyacakları hareket tarzı ya da düşüncenin dayanağı, diğer bir ifade ile felsefi temelleri ne olacaktır. Kamu personelinin bu eylem ve işlemleri değerlendirilirken bu davranışlarında ahlaki ya da ahlaki değil ölçütünün belirleyicisi ne olacaktır. Ya da ahlaki bakımdan bu davranışları değerli ya da değersiz şeklinde tanımlarken dayanağımız ne olacaktır. Bu noktada literatürde iki farklı düşünce sistemi geliştirilmiştir⁸²;

- ❖ Birincisi, eylemin sonuçlarından hareketle eylemi ahlaki açıdan değerli ya da değerli değildir şeklinde tanımlayan görüş,
- ❖ İkincisi de, ortaya konulan eylemleri eyleme temel olan ya da eylemi koyan düşüncenin niteliğine göre ahlaki açıdan değerli ya da değersiz sayan görüştür.

Kamu yönetimi etiğinin felsefi temelleri de bu iki ana düşünceye hareketle ele alınabilir. Kamu yönetimi etiğinin felsefi temellerine ilişkin birinci yaklaşım, yapılan eylem ve işlemlerin sonucuna ve fayda temeline dayalı Subjektivist yaklaşım; ikinci yaklaşım ise iyi niyet, ödev ve sorumluluk gibi kavramları yapılan eylem ve işlemlere temel dayalı olan Objectivist yaklaşımdır⁸³

⁸¹ Harun Tepe, Etik ve Meslek Etikleri, Birinci Baskı, Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2000, ss.140-141

⁸² Bedia Akarsu, Ahlak Öğretileri, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1982, s.10

⁸³ Gerald M.Pops, ‘A Teleological Approach to Administrative Ethics’, Handbook of Administrative Ethics, (editör: Terry L.Cooper), Marcel Dekker, Newyork,1994, s.157

Kamu yönetiminde her geçen gün verimsiz, nitelikten ve nicelikten yoksun hizmetlerin verildiği, yolsuzluk ve dolandırıcılığın arttığı hususu vurgulanır olmuştur. Bu nedenle devletin asli görevlerine dönerek küçülmesi gerektiği vurgulanır.

Kamu yönetimlerinde yapılan çoğu araştırmalarda yaşanan etik olmayan davranışlar tanımlanmış ve kamu yöneticisini bu davranışa iten sosyal ve ekonomik nedenler belirlenerek çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

Örneğin bu anlamda⁸⁴;

- ❖ Etik dışı davranışları kontrol edebilmek amacıyla yeni yasalar konularak, cezaların etkinleştirilmesi,
- ❖ Araştırma ve soruşturma sisteminin kurularak etkin bir denetim sağlanması,
- ❖ Bürokraside varolan patolojik uygulamaların en aza indirilmesi
- ❖ Ücret dengesizliklerinin çözümlenerek adil bir ödüllendirme düzeninin kurulması,
- ❖ Yönetmelik ve eylemlerde açıklık ilkesinin yerleştirilmesi gereği,
- ❖ Toplumsal anlamda bir kınama ve baskı ortamının oluşturularak, başta basın olmak üzere kitle iletişim araçlarıyla etik dışı davranışlarla ve yozlaşmış uygulamalarla mücadele edilmesi şeklinde bir çok öneri ortaya atılmıştır.

⁸⁴ Coşkun Can AKTAN, Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları,1994,s.s 113-114

Etik genellikle tanımlanması, içeriğinin ne olduğu konusunda zorluklar yaşanan ve literatürde sık sık tartışılan bir konudur.⁸⁵ Etik, bir prensipler kümesi olarak da tanımlanabilir.⁸⁶

Kamu yönetiminde etik; kamu yöneticilerinin ortaya koyması gereken davranış kuralları, prosedürler ve şekil şartları gibi bir takım yöntemlerin kullanılması olarak karşımıza çıkmaktadır. 'yönetmelik ya da kamu yönetimi etiği, yönetmelik kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken hem de teşvik edilen olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşur.'⁸⁷ Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik kurallarının belirlenmesi ve bu kuralların uygulanmaması halinde doğacak yaptırımların kamu görevlilerine belirtilmesi kamu yönetimlerinde yolsuzluğun ortadan kaldırılması hususunda önemli bir basamak oluşturmaktadır.

Tüm dünya uluslarında temel anlamda örgütlü hali olan soyut devlet kavramının somut görünümü şüphesiz bürokratik yapılardır. Bürokratik yapılar, soyut devletin işleyen mekanizması, vatandaşlar üzerinde otorite kurmanın en yaygın ve rasyonel yolu olarak tanımlanabilir. İdari anlamda kamu yönetimindeki amaçların vatandaşlara benimsetilmesi gerekmektedir diyebiliriz.

Önceleri hiç bilinmeyen birçok faaliyet alanı ve konu, bugün devletin ilgilendiği, hizmet yürüttüğü ya da yoğun olarak düzenlediği alanlar haline gelmiştir. Sosyo-ekonomik gelişme, teknik yenilikler, toplumsal ihtiyaçlar, ideolojik ve siyasal baskılar devletin görev alanını genişletmiş ve yapısal anlamda büyümesine enden olmuştur. Devletin büyümesi ve yükünün artması ile birlikte kamu yönetimi ön plana çıkmıştır. Vatandaş olarak halk, kamu yönetimini güçlü ve sorun çıkarıcı bir örgüt,

⁸⁵ William. D. Hitt, *Ethics and Leadership*, Battle Press, Columbus Richland, 1990, p.98

⁸⁶ George A. Steiner and John F. Steiner, *Business, Government and society*, Eighty Edition, Newyork: McGraw Hill Companies, 1997, pp. 181-182

⁸⁷ Nohutçu Ahmet, *Etik ve Kamu Yönetimi*, Çağdaş Kamu Yönetimi II içinde, M.Acar ve H. Özgür(Der), Ankara, Nobel yayıncılık, s.393

müşteri olarak ise verimsiz işleyen bürokratik bir yapı olarak değerlendirir hale gelmiştir⁸⁸

İktidar gönüllü bir itaat düşüncesinin ürünüdür ve vatandaşlar bağımsızlıklarının bir kısmından vazgeçerek hükümetin emirlerine uyma konusunda rıza gösterirler. Bu ilişkide asıl önemli olan faktör, kamu görevlilerine olan güven ve etiğe dayalı bir hükümetin daha iyi bir yönetim gerçekleştireceği düşüncesidir. Bu nedenle demokratik anlamda sorumluluk kamu yöneticileri tarafından içselleştirilmelidir. Çünkü onlar vatandaş ve bürokrat olarak ikili rollerinde hükümetler tarafından desteklenmektedir ve bu destek bürokratlara etiksel davranışlarıyla onların kurumsal olarak belirlenmiş rollerinde denge sağlamalarında yardımcı olur.⁸⁹

2. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM SÜRECİNDE ETİK SORUNLAR

Kamu yönetimi örgütlerinde kamusal hizmetleri sunmakla yükümlü olan kamu görevlilerinin, eylem ve işlemlerle ilgili kararları alırken, ortaya koyacakları hareket tarzı ya da düşüncenin dayanağı, diğer bir ifade ile felsefi temelleri ne olacaktır. Ya da ahlaki bakımdan bu davranışları değerli ya da değersiz şeklinde tanımlarken dayanağımız ne olacaktır. Bu noktada literatürde iki farklı düşünce sistemi geliştirilmiştir⁹⁰;

- ❖ Birincisi, eylemin sonuçlarından hareketle eylemi ahlaki açıdan değerli ya da değerli değildir şeklinde tanımlayan görüş,

⁸⁸ Eryılmaz Bilal, 'Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler', Amme İdaresi Dergisi, Ankara: TODAİE Yayınları, cilt 26, sayı 4, 1993,s.1

⁸⁹ Öztürk N.Kemal, 'Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar', Amme İdaresi Dergisi, Ankara: TODAİE yayını, Cilt 32, sayı 2,1999,ss.20–21

⁹⁰ AKARSU Bedia, Ahlak Öğretileri, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1982, s.10

- ❖ İkincisi de, ortaya konulan eylemleri eyleme temel olan ya da eylemi koyan düşüncenin niteliğine göre ahlaki açıdan değerli ya da değersiz sayan görüştür.

Kamu yönetimi etiğinin felsefi temelleri de bu iki ana düşünceye hareketle ele alınabilir. Kamu yönetimi etiğın felsefi temellerine ilişkin birinci yaklaşım, yapılan eylem ve işlemlerin sonucuna ve fayda temeline dayalı Subjektivist yaklaşım; ikinci yaklaşım ise iyi niyet, ödev ve sorumluluk gibi kavramları yapılan eylem ve işlemlere temel dayalı olan Objectivist yaklaşımdır⁹¹

Kamu yönetiminde her geçen gün verimsiz, nitelikten ve nicelikten yoksun hizmetlerin verildiği, yolsuzluk ve dolandırıcılığın arttığı hususu vurgulanır olmuştur. Bu nedenle devletin asli görevlerine dönerek küçülmesi gerektiği vurgulanır.

Kamu yönetimlerinde yapılan çoğu araştırmalarda yaşanan etik olmayan davranışlar tanımlanmış ve kamu yöneticisini bu davranışa iten sosyal ve ekonomik nedenler belirlenerek çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.

Etiksel davranışı gerçekleştirmede gösterilen çabaların amacını Kernaghan, şöyle sıralamaktadır⁹² :

- ❖ Kamu görevlilerinin etiksel faaliyetleri vasıtasıyla halkın güvenini gerçekleştirmek,
- ❖ Kamu görevlilerini caydırarak ve cezalandırarak etiksel olmayan davranışları azaltmak ve mümkünse ortadan kaldırmak,
- ❖ Etiksel olmayan davranışlar için yaptırımların uygulanmasını meşrulaştırmak,

⁹¹ GERALD M.Pops, 'A Teleological Approach to Administrative Ethics', Handbook of Administrative Ethics, (editör: Terry L.Cooper), Marcel Dekker, Newyork,1994, s.157

⁹² KERNAGHAN Kenneth, 'The Postbureaucratic Organization and Public Service', International Review of Administrative Sciences, Vol.66,No:1, March 2000,s.18

- ❖ Hangi davranışların etik, hangilerinin etik dışı olduğu konusundaki belirsizliği azaltmak,
- ❖ Etiksel gelişmeyi desteklemek ve gerçekleştirmek.

Örneğin bu anlamda⁹³;

- ❖ Etik dışı davranışları kontrol edebilmek amacıyla yeni yasaların konularak, cezaların etkinleştirilmesi,
- ❖ Araştırma ve soruşturma sisteminin kurularak etkin bir denetim sağlanması;
- ❖ Bürokraside var olan patolojik uygulamaların en aza indirilmesi
- ❖ Ücret dengesizliklerinin çözümlenerek adil bir ödüllendirme düzeninin kurulması,
- ❖ Yönetmelik ve eylemlerde açıklık ilkesinin yerleştirilmesi gereği,
- ❖ Toplumsal anlamda bir kınama ve baskı ortamının oluşturularak, başta basın olmak üzere kitle iletişim araçlarıyla etik dışı davranışlarla ve yozlaşmış uygulamalarla mücadele edilmesi şeklinde birçok öneri ortaya atılmıştır.

Kamu yönetiminde etik; kamu yöneticilerinin ortaya koyması gereken davranış kuralları, prosedürler ve şekil şartları gibi bir takım yöntemlerin kullanılması olarak karşımıza çıkmaktadır. ‘yönetmelik etik ya da kamu yönetimi etiği, yönetmelik kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken hem de teşvik edilen olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşur.’⁹⁴ Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik kurallarının belirlenmesi ve bu kuralların uygulanmaması halinde doğacak yaptırımların kamu görevlilerine belirtilmesi kamu yönetimlerinde yolsuzluğun ortadan kaldırılması hususunda önemli bir basamak oluşturmaktadır.

⁹³ AKTAN Coşkun Can, Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları,1994,s.s 113-114

⁹⁴ NOHUTÇU Ahmet, Etik ve Kamu Yönetimi, Çağdaş Kamu Yönetimi II içinde, M.Acar ve H. Özgür(Der), Ankara, Nobel yayıncılık,2001,s.393

Tüm dünya uluslarında temel anlamda örgütlü hali olan soyut devlet kavramının somut görünümü şüphesiz bürokratik yapılardır. Bürokratik yapılar, soyut devletin işleyen mekanizması, vatandaşlar üzerinde otorite kurmanın en yaygın ve rasyonel yolu olarak tanımlanabilir. İdari anlamda kamu yönetimindeki amaçların vatandaşlara benimsetilmesi gerekmektedir diyebiliriz.

Önceleri hiç bilinmeyen birçok faaliyet alanı ve konu, bugün devletin ilgilendiği, hizmet yürüttüğü ya da yoğun olarak düzenlediği alanlar haline gelmiştir. Sosyo-ekonomik gelişme, teknik yenilikler, toplumsal ihtiyaçlar, ideolojik ve siyasal baskılar devletin görev alanını genişletmiş ve yapısal anlamda büyümesine enden olmuştur. Devletin büyümesi ve yükünün artması ile birlikte kamu yönetimi ön plana çıkmıştır. Vatandaş olarak halk, kamu yönetimini güçlü ve sorun çıkarıcı bir örgüt, müşteri olarak ise verimsiz işleyen bürokratik bir yapı olarak değerlendirir hale gelmiştir⁹⁵

İktidar gönüllü bir itaat düşüncesinin ürünüdür ve vatandaşlar bağımsızlıklarının bir kısmından vazgeçerek hükümetin emirlerine uyma konusunda rıza gösterirler. Bu ilişkide asıl önemli olan faktör, kamu görevlilerine olan güven ve etiğe dayalı bir hükümetin daha iyi bir yönetim gerçekleştireceği düşüncesidir. Bu nedenle demokratik anlamda sorumluluk kamu yöneticileri tarafından içselleştirilmelidir. Çünkü onlar vatandaş ve bürokrat olarak ikili rollerinde hükümetler tarafından desteklenmektedir ve bu destek bürokratlara etiksel davranışlarıyla onların kurumsal olarak belirlenmiş rollerinde denge sağlamalarında yardımcı olur.⁹⁶

Kamu yönetiminde etiksel davranışın oluşturulmasında ya da başka bir ifadeyle ahlak dışı davranışların ortadan kaldırılmasında kullanılacak yöntemler neler olabilir? İdari etik literatüründe bu konuyla ilgili farklı yaklaşımlar olmakla birlikte

⁹⁵ ERYILMAZ Bilal, 'Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler', Amme İdaresi Dergisi, Ankara: TODAİE Yayınları, cilt 26, sayı 4, 1993,s.1

⁹⁶ ÖZTÜRK N.Kemal, 'Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar', Amme İdaresi Dergisi, Ankara: TODAİE yayını, Cilt 32, sayı 2,1999,ss.20-21

üzerinde bileşilen hususlar da bulunmaktadır. Etiksel davranışın oluşturulmasında faydalanılan yöntemler, genelde dış ve iç denetim kapsamında değerlendirilmektedir.

Son yıllarda kamu yönetimi etiğine ilişkin altı temel konunun ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlar:⁹⁷

- ❖ Vatandaşlık ve Demokratik Teori
- ❖ Değer Etiği
- ❖ Yapıcı Düşünce ve Anayasal Gelenek
- ❖ Örgütsel Koşullar
- ❖ Etik Eğitimi
- ❖ Felsefi Teori ve Açılımları şeklinde başlıklandırılabilirler.

Vatandaşlık ve Demokratik Teori: İdari ve politik sürecin birbirlerinden ayrı olması gerektiği yönündeki tezlerin değişmesi ile birlikte, bu ki sürecin birbirleri ile nasıl ilişkilendirileceği sorusu gündeme gelmiştir. Frederikson, Kamu Yönetiminde Vatandaşlığın Yeniden Keşfi isimli makalesiyle vatandaşlarla kamu yöneticileri arasındaki kopukluktan yakınmış ve yurttaşların kamu yönetiminin merkezinde bir değer olarak algılanması yönünde fikirler ileri sürmüştür.⁹⁸

Erdem Etiği: Erdem kavramı, günümüzde karakter ile eş anlamda kullanılmaktadır. Cooper'ın Hiyerarşi, Erdem ve kuralların Bir Görünümü isimli makalesinde hiyerarşi, erdem ve düzenleyici kuralların yolsuzlukların önlenmesinde en temel içsel kontrol araçları olduğundan söz etmektedir.⁹⁹

Yapıcı Düşünce ve Anayasal Gelenek: Kamu yöneticilerinin anayasal ilkelere sadakatle bağlanmalarını ve siyasetçilerin belirlediği politikaların

⁹⁷ COOPER Terry L. 'The Emergence of Administrative Ethics', Handbook of Administrative Ethics, (Ed. Terry L. Cooper), Marcel Dekker, Newyork, 1994,p.17

⁹⁸ FREDERICKSON H.George, 'The Recovery of Civism in Public Administration', Public Administration Review, Volume 42, 1982,pp.501-508

⁹⁹ COOPER Terry L., 'Hierarchy, Virtue and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics',Public Administration Review, Volume 47,1987,pp.320-328

uygulanmasını bir ödev olarak yerine getirmeleri üzerine yoğunlaşmışlar ve böylece kurucu düşünce ve anayasal ilkelere sadakat olgusu idari etik literatürüne girmiştir.¹⁰⁰

Örgütsel Koşullar: Etik karar verme, etik düşünce ve davranışlar üzerinde bürokratik örgütlerdeki etkiler ve bunların yol açtığı sorunlar gün geçtikçe daha fazla araştırmacının ilgisini çekmekte, araştırmalara konu olmaktadır. Örgütsel ve kişisel değerler arasındaki ilişkiler, ikilemler, içsel ve dışsal kontrol araçlarının örgüt ortamına yansımaları yeni çalışmaların konuları olmaktadır.

Etik Eğitimi: İdari etik kavramı kapsamında en önemli çalışma konularından birisi de etik eğitimidir. Etik eğitimi ile kamu çalışanlarının daha verimli çalışacağı ve açık bir şekilde belirlenip ortaya konmuş olan etik kurallarının da uygulanması sağlanır diyebiliriz.

Felsefi teori ve Açılımları: Felsefi teori ve açılımları kapsamında ise, idari etik konusunun felsefi temelleri incelenmekte, metodolojik yönelimler ele alınmaktadır.

Garry M. Woller ve Kelly D. Patterson 1997 yılında American Behavioral Scientist dergisinde yayınlanan Kamu Yönetimi Etiği isimli makalelerinde, kamu yönetimi etiğini idari etiğin kurucu ve geleneksel yaklaşımlarını göz önüne alarak post-modern bir yaklaşımla değerlendirmişlerdir.¹⁰¹

2.1. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN ETİK SORUNLARI

Son yıllarda hem gelişmiş hem de gelişen ülkelerde kamu yönetiminde etiği geliştirme ve güçlü bir biçimde koruma ihtiyacı hissetmektedir. Özellikle çoğu ülkede hemen hemen yaygın bir biçimde kamu görevlilerinin bireysel çıkarları adına görevlerini kötüye kullandıkları yönünde kuşku ve özellikle de üst düzey kamu

¹⁰⁰ RICHARDSON William G. and NIGRO Lloyd G., 'Administrative Ethic and Founding Thought: Constitutional Correctives, Honor and Education', Public Administration Review, Volume 47,1987,pp.367-376

¹⁰¹ WOLLER Garry M., PATTERSON Kelly D., 'Public Administration Ethics', American Behavioral Scientist, Volume 41,1997,pp.103-119

yöneticilerinin varlıklarının denetlenmesi istekleri artmaktadır. Mevcut kuşkular, ciddi ahlaki sorunlar içeren skandallar ile giderek beslenmektedir. Artan yolsuzluk, kural hâkimiyetini, demokrasi ve insan haklarını tehdit etmekte, kamuda iyi yönetişimin (good governance) temelini çürütmekte, rekabeti bozmakta, iktisadi büyümeyi engellemekte ve demokratik kurumların istikrarı ve toplumun ahlaki temellerini tehlikeye sokmaktadır.

Ülkemizde kamu yönetimlerinde yaşanan sorunların ana kaynağı olarak kamu yönetimlerinde etik dışı davranışlar olarak gösterilmiştir. Bu bağlamda etik dışı davranışlar olarak gösterilen yozlaşma, rüşvet ve rant elde etme, çıkar ilişkileri, kamu yönetiminde gizlilik akraba kayırmacılığı, siyasi kayırmacılık ve irtikap gibi kamu yönetiminin temel sorunlarından ve hukuki sonuçlarından bahsedilmiştir.

Kamu görevlilerinin hizmet verdiği kişilere karşı sorumluluk bilinci içerisinde davranmasını sağlayan etik davranış ilkeleri, kamu görevlilerinin hizmetten yararlananlara karşı hukuka uygun, adaletli ve objektif işlem ve eylemlerde bulunmalarını amaçlamaktadır. North'un da belirttiği gibi toplumun yasama, yargı ve yürütme gibi formel kurumsal yapılarının yanı sıra, etik, din, inanç ve davranış biçimi gibi enformel kurumsal yapıları iktisadi aktörlerin müşevviklerini doğrudan etkileyerek ekonomik performansın temel belirleyicileri durumundadır.¹⁰²

2.1.1. Etiksel Bir Sorun Olarak: Yolsuzluk ve Yozlaşma

Yolsuzluk terimi, maddesel kazanç için ya da parasal olmayan özel amaç ve çıkarlara yönelik olarak kamusal yetkinin yasadışı kullanımını kapsayan davranış ve eylemleri içermektedir.¹⁰³ İngilizcede de 'corruption' sözcüğü aşağı yukarı bu anlamda, 'uygunsuz ve yasal olmayan araçların kullanımının yoğunluğu nedeniyle

¹⁰² NORTH D. , "Economic Performance Through Time", American Economic Review, 1994, s.s.359-368.

¹⁰³ BERKMAN Ümit, Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, Ankara, TODAİE Yayınları, No:3, 1983,s.9

ahlaki değerlerin bozulması' şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁰⁴ Türkçe literatürde de 'yolsuzluk' sözcüğü hemen hemen aynı anlamda kullanılmaktadır.

Yönetim sistemleri, hukuk devleti kurallarına uymak ve demokratik biçimde seçilmiş iktidarlar tarafından güvenilir bir araç olmak durumundadır. Kamu politikalarının etkili bir şekilde uygulanmaları da ancak siyasallaşmamış bir bürokrasiyle gerçekleştirilebilir. Bu sebeple siyasal bir müdahale ile işe alınan birisinin, kendini kayıran görüş ya da kişilere karşı yükledikleri borcu yerine getirerek sistemi yozlaştırmaları kaçınılmaz durumdadır.¹⁰⁵ Günümüzde yolsuzluk, uluslar arası alanda, toplumun güvenliği ve istikrarını tehlikeye düşürme, toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişmeyi tehdit etme ve demokratik ve ahlaki değerleri zayıflatma kapasitesine sahip toplumsal bir problem olarak görülmektedir. Gerek ilgili kuruluşlar, gerekse akademik çevrelerde kabul edilen yaygın ve genel kabul görmüş tanıma göre yolsuzluk, 'kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması'dır diyebiliriz.

Yolsuzluk tanımı, uluslar arası sözleşme niteliğindeki belgelerden 4 Kasım 1999 tarihli 'Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi' nde (Civil Law Convention on Corruption) tanımlanmıştır. Sözleşmenin ikinci maddesine göre yolsuzluk, 'doğrudan ya da dolaylı yollardan rüşvet ve haksız bir menfaat temin eden kişinin görevi veya kendisinden beklenen davranışları doğru bir şekilde yerine getirmesine engel olan, rüşvet veya her türlü haksız menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi'dir.¹⁰⁶

Kamu gücü ve yetkisinin günümüz toplumlarında siyasal işlemlere ve yönetsel işlemlere ilişkin olarak genelde iki şekilde kullanıldığını söyleyebiliriz;

❖ Politika yapımında, örneğin kanunların yapımında,

¹⁰⁴ CAİDEN Gerald E., 'Dealing With Administrative Corruption', Handbook of Administrative Ethics, (Editör: Terry L. Cooper), Marcel Dekker, Newyork, 1994, pp305-306

¹⁰⁵ STAHBELG Krister, 'Kamu Yönetiminin Politizasyonu: Politizasyon Sonuçları, Sebepleri ve Kavramları Üzerinde Düşünceler' (Çeviren: Dündar Gültekin), Türk İdaresi Dergisi, İşçileri Bakanlığı Yayınları, sayı 384, 1989, s.91

¹⁰⁶ 9-11 Aralık 2003 tarihli 'Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi' nde (United Nations Convention Against Corruption)

- ❖ Politika uygulamasında, örneğin yasaların, hükümet politika ve programlarının kamu bürokrasisi tarafından uygulanmasında,

Siyasal işlemlere ilişkin olarak kullanılan kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da siyasal politika yapımı sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere uygun olmayan biçimde kullanılması siyasal yozlaşma olarak nitelendirilebilir. İdari işlemlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da kamu politikalarının uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılmasını ise idari yozlaşma olarak tanımlayabiliriz.

2.1.1.1. Siyasal Yozlaşma

Siyasetle ilgilenen kitlelerden bazıları siyasal düzenin işleyişindeki aksaklıklardan faydalanarak kamu çıkarının zarar görmesine rağmen çıkar sağlama peşinde koşabiliyorsa, burada tek suçlu acaba politikacılar mıdır? Politikacılarla işbirliği halinde yozlaşan sistemin çarklarından haksız kazanç sağlayanların bizzat kendileri de politikacılar kadar siyasal anlamda yozlaşmadan sorumludur. Bu nedenle siyasal yozlaşmadan söz edildiğinde eleştiriler ve dikkatler politikacılar üzerine yoğunlaşmamalı siyasetin içerisindeki tüm aktörler bu çerçevenin içerisinde değerlendirilmelidir.¹⁰⁷ Siyasal yozlaşmayı, en geniş anlamda siyasal karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin ‘özel çıkar’ elde edebilme amacıyla yasal ve ahlaki normları yok sayıp ya da göz ardı eden eylemlerde bulunma’ şeklinde tanımlanabilir.¹⁰⁸

Bu noktada yönetenle yönetilenler arasındaki farkın demokratik bir anlayış içerisinde, daha fazla katılım, açık toplumun gereği olarak bilgi edinebilme haklarına dayalı, insan hak ve özgürlüklerine bağlı bir düzenin yerleştirilmesidir. İyi bir gelir dağılımı politikasıyla fakir ve zengin arasındaki gelir dağılımında bir denge

¹⁰⁷ TÜGİAD, 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 23-Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet, İstanbul: TÜGİAD Yayınları,1997,s.4

¹⁰⁸ AKTAN Coşkun Can, Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980–1990 Türkiye Deneyimi, İstanbul, AFA Yayıncılık, 1992,s.22

oluşturulmasıdır. Bu dengenin sağlanması ile her iki kesim vatandaşının da siyasi alana katılımları sağlanabilecektir.

2.1.1.2. İdari Yozlaşma

Kamusal anlamda görev yapan personelin özel maddi çıkarlar ya da buldukları statüyü kullanarak kazanç sağlamak amacıyla, görevlerinin gerektirdiği davranışlardan kaçınarak bu özel amaçları elde edebilme yönünde davranışlar sergilemeleri 'İdari Yozlaşma' olgusunu ortaya çıkarmaktadır.¹⁰⁹ İdari anlamda yozlaşma olgusunun temel nedeninin, yönetimin siyasallaşması ve siyasetin kamu yönetimleri üzerindeki etkisi diyebiliriz.

Yönetimde yozlaşmanın bir göstergesi olarak siyasallaşma olgusu iki temel ölçütten hareketle açıklanabilir. Bunlardan ilki, atamalarda siyasal amaçların ve partizanlığın ön planda tutulmasıdır. İkincisi ise; kamu görevlilerine tanınan siyasal faaliyetlerde bulunma özgürlüğünün derecesi ve bu konuda siyasal iktidarların tutumudur. Atamalarda ehliyet ve liyakat yerine partizanlığı bir ölçüt olarak uygulamak yönetimi siyasal davranışlara götürür.

Kamu görevlilerine tanınan siyasal faaliyette bulunma özgürlüğü çok partili siyasal rejimlerde kısıtlama getirilmiştir. Bunun temel amacı kamu görevlilerinin uygulamalarla ilgili verecekleri kararlarında tarafsızlığı hâkim kılmaktır. Ama asıl önemli olan, kısıtlamaların kendisinden çok, bu kısıtlamaların uygulanış biçimidir. Diğer bir ifadeyle bu kısıtlamaların kamu görevlilerine uygulanışında değişik ölçütlerin kullanılması olasılığıdır. Örneğin, bir yerde iktidar lehine olan karar ve davranışlar hoş görülmemekte ve bunun tersi uygulamalar soruşturmalara konu oluyorsa, söz konusu yerde partizanlık dolayısıyla yozlaşma var demektir.¹¹⁰

¹⁰⁹ ERGUN Turgay, 'Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine', Amme İdaresi Dergisi, 1978, C11, S.1, s.24

¹¹⁰ TUTUM Cahit, 'Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık', Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayınları, Cilt 9, sayı 4, 1976, s.28

Siyasal iktidarların kendi plan ve programlarını uygularken bazı kritik görevlere kendi elemanlarını getirmeleri doğaldır. Ancak bu uygulamalarda ölçüyü kaçırmamak gerekmektedir. Türkiye’de ise her iktidar değişikliğinde kamu yöneticileri de değişmektedir. Bu da bizlere kamu yönetimlerinin politik partilerin ne kadar etkisi altında kaldığını göstermektedir. Yönetimde değişim sürecinde de yaşanan ve kamu yönetiminde değişim sağlandıktan sonra bile yaşanması olası olan etik dışı bu durum siyasi yozlaşmanın en başta gelen örneğidir.

Ayrı ayrı ele aldığımızda siyasal ve idari yozlaşma süreçlerinde, siyasal yozlaşmalarda baş aktörler yöneticiler olurken; idari yozlaşmada baş aktörler kamu bürokrasisinde çalışanlar olduğu söylenebilir.

Sonuç olarak teorik anlamda siyasal ve idari yozlaşmayı ayırabilir gibi görünse de pratikte bu ayrımı kesin çizgilerle yapmak mümkün değildir. Bunun iki ana nedeni vardır; ilk olarak yozlaşma ve yolsuzluk olaylarının karmaşık görünümü oluşum süreci yani gizliliği, ikincisi de siyasal karar alma ve uygulama sürecindeki siyasal iktidar siyasal güçlerini kullanarak karar alma süreçlerinde etkin bir rol oynayarak yozlaşma ve yolsuzluklara karışabilmektedirler.

Yolsuzluk ve yozlaşmanın önüne geçebilmek için öncelikle kamu yönetiminde bu sorunlara yol açan kamu görevlilerinin etik değer anlayışlarındaki sapmaların önlenmesi gerekir. Nelerin yolsuzluğa gireceği kanunlarca belirlenmeli ve kamu çalışanlarına açık bir şekilde bu anlatılmalıdır. Kamu görevlilerinin etik değer anlayışları ise kamu yönetimine hâkim olan kültürel alt yapı ile şekillenmektedir.

2.1.1.3. Yozlaşmaya Sebep Olan Faktörler

Kaynakların kıtlasmaya başladığı ve buna karşılık toplumsal taleplerin arttığı günümüzde, üretim ve dağıtım mekanizmaları üzerinde denetimler mecburiyet kazanmıştır. Bu yetkinin kullanılması yine yönetimin elindedir. Kar amaçlayan özel iş ve ticaret çıkarları yanında ve onlardan ayrı olarak, kamu görevlileri üzerinde

kendi siyasal sempaticizani olan ve aralarında sıkı ilişkiler bulunan kişiler lehine baskı ve etki yapmaya kalkan güçlü siyasal çıkarlar da yer almaktadır.¹¹¹

Siyasal sistemlerde iktidarın sürekli olarak tek parti ya da tek bir grubun hakimiyeti içerisinde olması ve muhalefetin zayıflığı, yolsuzluklardan yararlanmada siyasetçilerle kamu görevlileri arasında bir çıkar antlaşması sağlanması için zemin hazırlanabilir. Yine uzun bir zaman iktidarda kesintisiz kalan siyasi partilerde, zayıflığın, yorgunluğun, verimsizliğin, yozlaşma ve yolsuzluğun kaynağı olarak, sistemi olumsuz anlamda etkileyebilirler. Çok kısa bir dönem içerisinde iktidara gelme durumu da daha hızlı biçimde kişisel çıkar sağlama girişimleriyle sonuçlanabilir. Kamu göreviyle özel çıkarlar arasında sürekli bir çatışma söz konusudur.¹¹²

Kamu yönetiminde etik bir sorun olan yozlaşmanın nedenlerini şu şekilde sıralayabiliriz:¹¹³

- ❖ Kamu yönetiminde yozlaşmanın, yolsuzluk ve kirliliğin en önemli nedeni bireysel çıkarıcılığa bağlanmaktadır.
- ❖ Fırsat, risk ve örgütsel kültür gibi değişkenler karışımı bu alanda temel rolü oynamaktadır. Bir fırsatın ortaya çıkması ile birlikte, eğer yakalanma riski de az ve örgütsel anlamda bir etik yapı tahsis edilmemişse, ahlaki olmayan davranışların gerçekleşme ihtimali artmaktadır. Yozlaşmanın idari anlamda var olmasını, kurumsal yapıdaki eksikliklere bağlayan bu görüş, etik olmayan davranışları bireysel eğilimden çok, kurumsal görevin yerine getirilmesine bağlamaktadır.
- ❖ Yozlaşmayı hem bireysel kişisel zayıflıklardan, hem de örgütsel etkilerden kaynaklandığını ileri sürmektedir. Bu görüş kamu yönetiminde yozlaşma olgusunun oldukça karmaşık, sistematik bir olgu olduğunu ve bu nedenle hem tek tek bireyleri, hem de onların çalıştığı ortamların göz önünde tutulması gereği vurgulamaktadır.

¹¹¹ ERGUN,a.g.e,s.25

¹¹² ERGUN,a.g.e, s.26

¹¹³ BAYRAMOĞLU Adalet Alada, Yerel yönetim ve Ahlak, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA EMME, İstanbul,s.s.36-37

2.1.1.4. Yolsuzluk Türleri

Yolsuzlukların bir kısmı ceza yasalarında veya ceza hükmü içeren özel yasalarda yaptırıma bağlanan eylemler olarak sayılırken, bir kısmı da herhangi bir suç tanımı içinde yer almamaktadır. Türkiye’de doğrudan ceza yaptırımına tabi olan yolsuzluk türleri, rüşvet, irtikâp, zimmet, dolandırıcılık vs. sayılabilir. Dolaylı olarak ise, ceza kanununda veya ceza hükmü içeren diğer kanunlarda suç olarak tanımlanmayan, ancak ihmal veya suistimal suçlarının kapsamında düşünülebilecek yolsuzluk eylemleri olarak açıklanabilir. Bu yolsuzluk türleri ise şunlardır:

Rant Kollama: Rant kollama, “çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlerdir. Suni rant, bazı ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi veya ekonomik faaliyetler üzerine sınırlar konulması suretiyle ortaya çıkmaktadır.

Lobicilik: Lobicilik, çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde, iktidar partilerini, muhalefet partilerini, bürokratları etkileyerek, kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleridir.

Kayırmacılık: Kayırmacılık, kamu görevlilerinin, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması, arka çıkmasıdır. Türk kamu yönetiminde kamu personelinin istihdamında, aynı zamanda bir etik ilke olan “liyakat ilkesi”nin dikkate alınmaması sonucu, kayırmacılığa yaygın olarak rastlanmaktadır. Türkiye’de liyakat (yeterlik), başta kamu kuruluşlarında, işe alınmada belirleyici olma özelliğini yitirmiştir. Kayırmacılığın değişik türleri bulunmaktadır. Bunlar;

Akraba Kayırmacılığı, beceri, yetenek, başarı ve eğitim düzeyi gibi unsurlar dikkate alınmaksızın sadece siyasetçi, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir kimsenin bir devlet görevinde istihdam edilmesi, atanması ya da terfi etmesidir. Kamu yönetimlerinde karar alma sürecinde ortaya çıkan bir yozlaşma türüdür.

Adam kayırmacılığın en yaygın tiplerinden birisi akraba kayırmacılığıdır. Akrabalar, kamu görevlisinin karşısına sadece bir vatandaş sıfatıyla çıkmamakta, memurla olan ailesel ya da duygusal nitelikteki toplumsal ilişkilerinden yararlanarak kamu işlerinde kendilerine ayrıcalıklı işlem yapılmasını isteyebilirler. Başka bir ifade ile kamu çalışanları, akrabalık bağlarının bir etkileme aracı olarak kullanılması durumunda, bunlara bağlılıkları ölçüsünde yakınlarına farklı işlem yani *iltimas* yapabilmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde kamu görevlileri kendilerine ilişkin rol ayrımını görseler bile, kendileri için önemi büyük olan yakın çevrelerinin yaptırım gücü karşısında yakınlarının bekledikleri ilgiyi ve yardımı göstermesi neredeyse bir zorunluluk olmaktadır.¹¹⁴

Siyasal kayırmacılık, siyasi partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini desteklemiş olan seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı davranılarak bu kişilere haksız menfaat sağlamaları olarak tanımlanmaktadır. Partizanlık, merkezi kuruluşlardan ziyade yerel kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda yaygındır. İngilizce’de *Patronage* olarak ad bulan siyasi kayırmacılık kavramı, partilerin iktidara geldikten sonra kendilerine yakın buldukları kişileri idari kadrolara atamalarıdır.

İdari anlamda yapılan atamalarda *ehliyet ve liyakat* yerine partilere yakınlığı bir ölçü olarak almak ve buna göre atmalarda bulunmak yönetimi partizanlığa götürür. Bunun en uç örneği bir zamanlar Amerika’da uygulama alanı bulan ganimet ya da yağma sistemi olarak ta isimlendirilen *Spoil System*’ dir. Yağma sisteminde temel anlayış bir siyasi partinin iktidara gelmesi sonucunda, onu destekleyen yandaşlarının, kamu personel kadrolarına yeterlik düzeyleri dikkate alınmaksızın atanmak suretiyle ödüllendirilmeleridir.¹¹⁵ Siyasallaşmanın ve partizanlığın idari anlamda doğuracağı en olumsuz görünümünden biriside, yükselmenin en kestirme yolunun ehliyet, liyakat ve başarı yerine siyasi parti ya da kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği gibi bir sonucun hâkim düşünce olmasıdır.

¹¹⁴ Berkman, a.g.e.s. 26

¹¹⁵ GÜRAN Sait, Memur hukukunda Kayırma ve liyakat Sistemleri, İstanbul: İ.Ü. yayınları No: 2781, 1980, ss.85-86

2.1.1.5. Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Sorunları

Kamu yönetimi anlayışında ahlaki anlamda ortaya çıkan etik erozyon ve yaygınlaşan yozlaşmış uygulamalar, toplumun tüm katmanları üzerinde yoğun şekilde etkili olmaktadır. Günümüzde ortaya çıkan yozlaşma türleri klasik olarak niteleyebileceğimiz rüşvet, irtikâp, zimmet, ihtilas ve adam kayırmacılık faaliyetlerinden öteye giderek siyasal kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, oy ticareti, lobicilik, rant kollama, gönül yapma şeklinde teknik açıdan çeşitlilik kazanmıştır.

Ülkemizde son zamanlarda artan bir oranda siyasal yaşamda, kamu yönetiminde, toplumsal anlamda etik sorunundan sıkça bahsedilmektedir. Toplumsal anlamda iyi ve kötü davranışlar arasındaki çizginin kaybolmaya başlaması temel ahlaki bir sorun olarak yaşanmakta, ortaya çıkan yozlaşmış uygulama ve yolsuzluklar da sürekli bu anlamda irdelenmektedir.

2.1.2. Rüşvet Ve Rant Sağlama

Kamu yönetiminde yozlaşmanın bir örneği olarak rüşvet en çok öne çıkan olgulardan birisidir. Kamusal hizmet görenlerin herhangi bir maddesel çıkar karşılığında bunları sağlayanlara ayrıcalıklı bir kamu işlemi ile çıkar sağlamaları rüşvet olarak algılanabilir. Diğer bir ifade ile kişisel çıkar için görev ve yetkinin kötüye kullanılmasıdır.¹¹⁶

Rüşvetin ekonomik tanımının yapılması da önemlidir. Rüşvet bir anlamda yönetimin hizmet çevresindeki beklentileri karşılayamaması nedeniyle ortaya çıkan hizmet açığından kaynaklanmaktadır. Bu anlamda rüşvet, adeta kamu hizmeti karşılığında ödenen bir karaborsa fiyatı gibidir.¹¹⁷ Ekonomik anlamda rüşvet, elde edilmiş olan ayrıcalıklı bir pozisyonun sürdürülmesi için kullanılan bir araç olarak da

¹¹⁶ AKTAN, a.g.e,s.15

¹¹⁷ OKTAY Cemil, Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İ.Ü SBF Yayını, İstanbul, 1983, s. 203-204)

görülmektedir. Rüşvetin kurumsallaşması ise dört farklı şekilde ortaya çıktığı görülmektedir.¹¹⁸

Birinci tipte, rüşvetin fiyatı sabitlemeye yakındır. Bu rüşvet tipinde talep sayıca çok fazladır ve elde edilmek istenen ayrıcalık ise çok büyük miktarda değildir. Rüşvet alıp vermekle ilgili somut davranış kalıpları ortaya çıkmıştır. Toplumda bu tip rüşvete karşı çok fazla bir tepki oluşmaz; büyük bir kesim olayı kabullenmiş gibidir. Trafik denetlemelerinde, gümrük kontrolleri, tapu muameleleri vb. hizmetlerin yürütülmesinde söz konusu rüşvet tipi egemendir.

Rüşvetin kurumsallaşmasında ikinci yol, onun gayrişahsî hale getirilmesidir. Bu durumda, kamu görevlileri, rüşvetle elde edilecek çıkarı doğrudan kendilerine değil, içinde buldukları bir gruba aktarmaktadırlar. Bu tipin en yaygın örneği, belli bir karar ya da işlem karşılığı bağış yapmaya zorlamaktır.

Üçüncü biçimi, ayrıcalıklı işlem yapacak kamu görevlisine, önceden meşruiyet kazandırılmış çıkarlar sağlama yoluyla gerçekleşmektedir. Ayrıcalıklı işlem yapması beklenen kamu görevlisi ya da bürokrata, araba tahsis etmek, düşük bir kirayla lüks bir ev tahsis etmek vb. birçok yöntemle önceden çeşitli menfaatler sağlanarak ileride ayrıcalıklı işlem yapması temin edilmeye çalışılmaktadır.

Dördüncü rüşvet biçiminde, kurumsallaşmadan söz etmek zor görünmektedir. Çünkü bu tip rüşvette fiyat değişkendir; elde edilecek çıkarın büyüklüğüne ve kamu görevlisinin statüsüne göre değişmektedir. Burada rüşveti alan taraf olarak bürokrasideki karar piramidinin en üst düzeylerindeki görevliler yer almaktadır. Paylaşılmaya çalışılan kaynak çok büyük olup elde etmeye çalışanların sayısı ve rekabeti oldukça fazladır.

Günümüzde de birçok toplumda rüşvet konusunun bir ceza hukuk kuralınca ele alındığı ve cezai şartlara bağlandığı söylenebilir. Bu anlamda kanunla Türk Ceza Kanununda da olduğu gibi rüşveti ikiye ayırarak, bir kamu görevlisinin

¹¹⁸ TEKELİ İlhan - ŞAYLAN Gencay, 'Rüşvet Kuramı', Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.3, s. 102-103)

açıkça ‘yapmaması gereken bir şeyi çıkar karşılığında yapması ya da yapması gereken bir şeyi yapmamak için çıkar sağlaması’ni ağır suç saymaktadır. Buna karşılık kamu görevlisinin ‘yapması gerekli bir şeyi yaparken ya da yapmaması gereken bir şeyi yapmamak için çıkar sağlaması’na hafif rüşvet denmektedir.¹¹⁹

Basit rüşvet ceza kanununun 212/1 ve 213/2 maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerin birincisinde basit rüşvet alma, ikincisinde ise basit rüşvet verme suçları öngörülmektedir. Bu açıdan memurun ‘Kanun ve nizam hükümlerine göre yapmak zorunda olduğu şeyi yapmak veya yapmamak zorunda olduğu şeyi yapmamak için rüşvet almak veya bir vaat veya taahhüt kabul’ etmesi basit rüşvet suçunu (Türk Ceza Kanunu m.212,f.1), buna karşın ‘haklı bir hususun temini için’ yani memurun görevini yerine getirmesi için rüşvet vermek veya başka yararlar temin etmek ise, basit rüşvet suçunu (Türk Ceza Kanunu m.213,f.2) oluşturur. Basit rüşvette rüşvet antlaşmasının konusunu oluşturan davranış kamu görevinin yerine getirilmesi sırasında gerçekleştirilen meşru bir davranış olmalıdır. Aksi halde, yani yapılması konusunda anlaşılan iş memurun görevine dâhil değil ise bu suçtan söz edilemez.¹²⁰

Ağır rüşvet ise Türk Ceza Kanununun 212/2 ve 213/1 maddelerinde yer alır. Bu maddelerden birincisi ağır rüşvet suçunu, ikincisi ise ağır rüşvet verme suçunu düzenlemektedir. Bu anlamda memurun ‘yapılması gereken işin yapılmaması veya yapılmaması gereken işin yapılması için’ rüşvet alması veya bir vaat veya taahhüt kabul etmesi ağır rüşvet suçunu (Türk Ceza Kanunu m.212,f.2) buna karşılık ‘yapmaya mecbur oldukları şeyi yapmamaları veya yapmamaya mecbur oldukları şeyi yapmaları için’ memurlara rüşvet vaat veya teklif etmek veya vermek ise ağır rüşvet suçunu oluşturur.(Türk Ceza Kanunu m.213,f.1) Demek oluyor ki; rüşvet suçunun varlığı için rüşvetin ya memurun görevine ilişkin veya yerine getirilmesi gereken bir işin yerine getirilmemesi veya memurun görevine ilişkin yükümlülüklerine aykırı bir işin gerçekleştirilmesi amacıyla alınmış veya verilmiş olması gerekir.¹²¹

¹¹⁹ AKTAN, a.g.e,s.15—16;BERKMAN,a.g.e ss.22-23

¹²⁰ TOROSLU Nevzat, Ceza Hukuku, İkinci Baskı, Ankara, Savaş Yayınları, 1991,ss.268-269

¹²¹ TOROSLU,a.g.e.,s.271

Rüşvet alma ve rüşvet verme suçlarının konusu memur ve memur sayılan kimselerdir. Bu nedenle rüşvet suçları devlet idaresine karşı işlenen suçlardır. ‘Devlet memura kamu hizmetlerini yerine getirme ödevini vermiş ve bunun karşılığında bir maaş bağlamıştır. Memur rüşvet almakla öncelikle bu ödevini kötüye kullanmış olmaktadır.’ Böyle bir düşüncenin vatandaşta uyanması devlet yönetimine karşı bir güvensizlik uyandırmaktadır. Devletin itibarını kötülediği için kamu menfaatini zedelemektedir. Devlet sisteminin demokratik ya da totaliter olması, bu konuda memura karşı takınılan tavrı hiçbir şekilde değiştirmemiştir.¹²²

Kimi kamu görevlileri rüşvet almadan görevlerini yapmadıkları ya da rüşvet karşılığı görevlerini kötüye kullandıkları yolundaki inanç ve yakınmalar kamuoyunda oldukça yaygındır. Özellikle bazı alanlarda çalışan kamu görevlilerinin maddi çıkar karşılığında görevlerini kötüye kullandıkları söylentileri o denli çoğalmıştır ki; bu durum televizyon programlarına ve gizli kamera çekimlerine konu olmuştur.¹²³

Rüşvetin yoğunluğu da oluşan talep fazlasının temel bir göstergesidir. Bu anlamda rüşvet, karar yetkisini elde bulduranların karar pozisyonundan doğan bir ranttır diyebiliriz. Rüşvet bir rant olduğundan piyasa açısından bir değer yaratılmış olmamakta ancak kamu görevlileri tarafından haksız bir kazanç olmaktadır.¹²⁴ Herhangi bir kaynağın kullanımına eğer talep arzdan büyük ise mutlaka bir rant doğacaktır ve bu arz var olan talepten ne kadar küçük ise oluşan rant o kadar büyük olacaktır.

Rant kollama, en temel anlamda devletin korumasıyla grupların refah transferlerini elde etme teşebbüsleridir.¹²⁵ Diğer bir ifade ile çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere ‘rant kollama’ denilmektedir.

¹²² MUMCU Ahmet, Osmanlı Devletinde Rüşvet, İkinci Baskı, İstanbul, İnkılâp Kitabevi, 1985, s.16

¹²³ ÇULPAN Refik, ‘Bürokratik Sistemin Yozlaşması’, Amme İdaresi Dergisi, 1980, cilt 13,S.2, s.34

¹²⁴ BULUTOĞLU Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş; Üçüncü Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1981,s.8

¹²⁵ PASOUR E.C., Politik Yozlaşma ve Rant Kollama, (Ed. Aytaç Eker-Çoşkun Can Aktan),TAKAV matbaa, Ankara,1994,s.235

Rant kollama, çıkar ve baskı gruplarının devletten ekonomik ya da sosyal anlamda bir transfer elde etmek amacıyla yapmış oldukları kıt harcamalardır diyebiliriz.¹²⁶

2.1.3. Siyasal İlişkiler

Siyasal kayırmacılık kavramı, iki anlamda ele alınmaktadır. Birincisi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde siyasal tercihlerin göz önünde bulundurulmasıdır. Başka bir ifade ile iktidar partisi ya da partilerin yandaşlarına, hizmet sunumunda ayrıcalık tanınmasıdır. Bu yozlaşma türü, ‘hizmet kayırmacılığı’ adı altında ileride ele alınacaktır. İkincisi ise, kamu görevlilerine atamalarda, kişinin siyasi görüşünün, atamada birinci derecede belirleyici faktör olmasıdır.¹²⁷ Bu ikinci durum, kamu personel yönetimi literatüründe, siyasal kayırmacılık sistemi, ‘siyasal yağmacılık sistemi’, ‘ganimet sistemi’ ya da ‘patronaj’ olarak adlandırılmaktadır.

Siyasal kayırmacılık kavramı, partilerin iktidara geldikten sonra kendilerine yakın buldukları kişileri idari kadrolara atanması şeklinde tanımlanabilir. Çoğu idari atamalarda liyakat yerine partilere yakınlıklar bir ölçüt olarak alınmaktadır.

En geniş olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde uygulama alanı bulan siyasal kayırmacılık sistemini, New York senatörü William L. Marcy, 1831 yılında Senato’da söylediği şu ünlü sloganıyla özetlemiştir: ‘ Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet savaşı kazananın hakkıdır!’¹²⁸ ‘Demokrasiye hizmet’ ve ‘ bürokrasiyi denetim altında bulundurmak’ gibi düşüncelerle ortaya çıkan bu sistem, ABD’de uzun bir süre etkinliğini sürdürmüş ve liyakata dayalı kamu yönetimi anlayışının gelişimini engellemiştir. Partizanlığın yönetimi olumsuz yönde

¹²⁶ AKTAN, a.g.e, ss.33-34

¹²⁷ ALTENBURGER J. Christine, ‘*Patronage: Ethics Gone Amok*’, Essentials of Government Ethics, (Ed. Peter Madsen-Jay M. Shafriz), A Meridian Book, Newyork, 1992, s. 353

¹²⁸ GÜRAN Sait, a.g.e, s. 85–86

etkilediği bir gerçektir. Bu nedenle de her ülkede bu sisteme karşı tepkiler ortaya çıkmıştır.

Tarihi gelişim içerisinde, siyasal kayırmacılık sistemi yerini, liyakat sistemine bırakmıştır. Liyakat sisteminin özü, kişide görevin gerektirdiği niteliklerden başka bir niteliğin aranmamasıdır. Ancak, birçok ülke, kanunlarında liyakat sistemini benimsemiş olsa da, uygulamada hala siyasal kayırmacılık sistemini terk edememiştir.

Siyasallaşmanın ve partizanlığın idari anlamda doğuracağı en olumsuz görünümünden biriside, yükselmenin en kestirme yolunun liyakat ve başarı yerine siyasal parti ya da kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği gibi bir sonucun hâkim düşünce olmasıdır. Kamu yönetiminin işleyişini nesnel ve akılcı kurallara bağlamaktır. Bu yapılmadıkça yönetim sürekli müdahalelere maruz kalır ve korunamaz. Yönetimin istikrarlılığı bir kez bozulunca bu istikrarın tekrar oluşturulması zor olmaktadır. Dışarıdan yapılacak sistemsiz müdahaleler ve karışmalar, idarenin özelliğini bozacak, tıkanma noktasına getirecek ve yozlaşmaları gündeme getirecektir.¹²⁹

Politikacılar, bürokrasi üzerindeki baskısını atama ve tayin tehdidiyle hissettirmektedir. Yerel politikacılar bile buldukları yerlerdeki bürokratlara ve devlet kurumlarına baskı yapmaktadırlar. Yazıcıoğlu, yerel politikalarını fiilen, atama ve görevden almada, istifa tehditleri de dâhil, her türlü yöntemi kullanarak etkili olmaya çalıştıklarını, atama ve tayinlerin önemli ölçüde yerel politikacı ve milletvekillerinin baskısıyla yapıldığını ifade etmektedir.¹³⁰

Ülkemizde siyasal kadrolaşma sonucu liyakatli-nitelikli kamu görevlilerinin yerini, kayırılmış, nitelikleri şüpheli ama varlığı ve üstelik yükselmesi ile diğer kamu görevlilerinin de çalışma ahlak ve maneviyatını bozan 'siyasi kadrolaşma ürünü' kamu görevlileri almaktadır.¹³¹

¹²⁹ TUTUM,a.g.e, ss.9-32

¹³⁰ YAZICIOĞLU Recep, 'Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma', Yeni Türkiye,1995,S.4,s. 44

¹³¹ YAYLA Yıldızhan, 'Türkiye'nin İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler',Yeni Türkiye,1995, S.4,s. 121

Sonuç olarak, seçimlerden sonra bir kadrolaşma faaliyetine gidilmesi liyakat sistemini zedelemektedir. Türkiye’deki partilerin ideolojik yönlerinin ağır basması kadrolaşma çabalarının önemli bir nedenini oluşturmaktadır. Bununla beraber, geçmiş dönemlerden gelen alışkanlıklar, siyasal kayırmacılığın bürokrasi üzerindeki etkilerini devam ettirmektedir.

2.1.4. İrtikâp

Yozlaşmanın diğer bir örneği de irtikâp’tır. İrtikâp uygulamada rüşvetin değişik bir türüdür. Rüşvet iki tarafın yani rüşvet alanla verenin karşılıklı olarak anlaşmaları sonucunda gerçekleşmektedir. Yani rüşvet karşılıklı bir kabulü gerektirmektedir. İrtikâpta ise, kamu görevlisinin tek yanlı olarak karşısında hizmet talep eden bireyi adeta rüşvet vermeye zorlamasıdır.¹³²

Temelde İrtikâp ve rüşvet birbirine çok benzemektedir. Bunları ayırt etmek zordur. İtalyan doktrininde hâkim olan bir görüşe göre, ilk teklif memurdan gelmiş ise irtikap, hizmeti talep edenden ise rüşvet söz konusu olmaktadır. Fakat bu görüşe karşı çıkanlar olmuş ve memurun mutlaka bir teklifte bulunmasının şart olmadığı, örneğin, memurun engelleyici davranışı ile kişinin kendisine maddi çıkar sağlaması zorunluluğuna sokabilir. Rüşvette taraflar tamamen bir suç antlaşması gerçekleştirmekte, buna karşın irtikâpta temel ayırıcı özellik ise memurun üstün olması durumudur.¹³³

Türk Ceza Kanunu 209’uncu maddesine göre memur ‘memuriyet sıfatını veya görevini kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına haksız olarak para verilmesine veya bu yolda vaatte bulunulmasına, bir kimseyi ‘icbar’ veya ‘ikna’ ederse yahut ‘kanunen almaması gereken bir şeyi diğerinin hatasından yararlanarak almış bulunursa’ cezalandırılır. Bu suçta memur, idare ile ilişkisi olanlardan haksız bir kısım menfaatler sağlamak irtikâp, Türk Ceza Kanunu 240. madde de öngörülen ‘görevi kötüye kullanma’ suçunun özel bir biçimidir. Bu hükümlerin amacı, devlete

¹³² AKTAN,a.g.e., ss.17-18

¹³³ TOROSLU,a.g.e., ss.265-266

ait menfaatleri korumak ve verecekleri zararlara engel olmaktır. Bu itibarla irtikâp, değişik hukuki varlıkları ve menfaatleri ihlal eden bir suçtur.¹³⁴

2.1.5. Çıkar Çatışması

Kamu yönetiminde çıkar çatışması en basit tanımı ile kamu görevlisinin kendisinin ve yakınlarının ya da özel bir yakınlık içerisinde olduğu kişi, şirket ve kuruluşların devletle olan ilişkilerinde bir görev ya da rol üstlenmesi ve kişisel menfaatin kamu menfaatiyle çatışmasıdır.

Bazı ülkelerde kamuda etik konusunda yapılan düzenlemeler özellikle çıkar çatışmalarını engelleme amacına yoğunlaşmıştır. Çıkar çatışmaları odaklı bir etik sisteminin kamuda etik standartların yerleşmesini sağlamasının güç olduğu ve kamuda etiğin çıkar çatışmasını engellemenin ötesinde çok daha kapsamlı bir amacının olduğu da açıktır.¹³⁵ Çıkar çatışmasının daha iyi anlaşılabilmesi için çıkar çatışması durumlarını incelememiz gerekmektedir. Kimi durumlarda bu çıkar çatışmaları kurumdan kuruma, kişiden kişiye değişiklik gösterir.

2.1.5.1. Çıkar Çatışması Durumları

Kamuda çıkar çatışması çeşitli şekillerde olabilmektedir. Çıkar çatışmalarının standartlarının etkili bir hukuki çerçeveye düzenlenip, yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleştirilmesi için büyük önem taşımaktadır.

Kendi yararına işlem(Self-dealing) durumlarında ‘çıkar’ kamu görevi dışında ortaya çıktığı gibi ‘çatışmada tamamıyla kamu görevi itibariyle çalışana yüklenen yükümlülüklerle ilgilidir.¹³⁶

¹³⁴ TOROSLU,a.g.e,s.258

¹³⁵ THOMPSON Dennis F., ‘Paradoxes of Government Ethics’, Public Administration Review, C.52, No.3, Mayıs-Haziran 1992,s.11-12

¹³⁶ STARK Anrew, Conflict of Interest In American Public Life, 2000, s.203

Memuriyet görevinin suiistimali kamu çalışanı kamu çalışanı tarafından kendisi veya yakınları için özel çıkar elde etmek amacıyla yapılan hilekâr bir zorlamadır. Kamu çalışanlarının, kendileri, aileleri için finansal menfaat elde etmek amacıyla, makamlarını diğer insanları zorlamak için kullanmalarıdır.

Kamu görevinden özel menfaatler elde edilmesi durumunda kamu görevlisi kamu görevi sayesinde elde ettiği avantajları kullanarak bunu kişisel hesabına aktarmaktadır.

Hızla değişen bir kamu sektörü ortamında, çıkar çatışmaları her zaman üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur. Özel çıkarların kontrol edilmesi için öngörülen çok katı bir yaklaşım kamu görevlisinin hakları ile çatışabilir. Çağdaş bir çıkar çatışması politikası;

- ❖ kamu kuruluşlarının dürüstlüğünü ve güvenilirliğini tanımlayan,
- ❖ çıkar sağlanan durumların kabul edilemez formlarını yasaklayan,
- ❖ çatışma durumlarını en uygun biçimde yöneten,
- ❖ çıkar çatışmalarını tanımlayan,
- ❖ yaptırımlar sağlayan ve olasılıkları göz önünde bulunduran,

bir etik altyapının oluşturulmasını öngörmeli ve pratikte de uygulanabilirliğini sağlamalıdır.

2.1.5.2. Çıkar Çatışması Politikasıyla İlgili Bilgilendirme ve Uyumun Denetlenmesi

Ülkeler çıkar çatışması politikasının standartlarını kamu çalışanlarına bildirmek ve bu standartları oluşturmak için katı hukuki enstrümanlarla esnek tamamlayıcı yönetim araçlarını kullanırlar. Yöneticiler, etik değerlere bağlılık ve çıkar çatışmasına uyum konusunda davranışlarıyla kamu görevlilerine örnek

oluştururlar. Etkili bir çıkar çatışması uygulamasının üç temel anahtarı bulunmaktadır;

- ❖ Kamu görevlilerine çıkar çatışması politikası hakkında bilgilendirme,
- ❖ Şüphe halinde tavsiye alma,
- ❖ Çıkar çatışması politikasının uygulanmasının denetlenmesi.

Çıkar çatışması düzenlemelerinin ihlali durumunda öngörülen başlıca disiplin cezalarını şu şekilde sıralayabiliriz;

- ❖ Uyarı ve ihtar,
- ❖ Para cezası,
- ❖ Maaş kesintisi,
- ❖ İşten çıkarma, işe son verilmesi.

Kamu hizmetinde çıkar çatışmalarını önlemek amacıyla yapılması önerilen uygulamaları şöyle sıralayabiliriz;

- ❖ Özel çıkar ve kamu çıkarı arasında meydana gelen bir ‘çatışma’ tüm alanlarda kamu görevlilerinin davranışlarını belirleyecek yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- ❖ Kamu görevlilerinin kendisi ya da yakınlarının özel çıkarlarının olduğu alanlardan uzak kalması sağlanmalıdır.
- ❖ Kamu kurum ve kuruluşlarında Ombudsman Kurumu oluşturulmalıdır.
- ❖ Çıkar çatışması yoluyla maddi ya da başka tür menfaat elde eden kamu görevlileri cezalandırılmalıdır.

3. BAZI ÜLKELERDEKİ REFORM SÜREÇLERİ SONRASI ETİK SORUNLAR

Ülkemizde olduğu gibi çeşitli ülkelerde de kamu yönetimlerinde yeniden yapılanma sürecinden sonra etik konusunda bazı sorunlar yaşanmıştır. Kurumsal etik kavramı tüm dünyada yeni ve farkındalık yaratacak bir yönetim anlayışına duyulan ihtiyaçla beraber 'anglo-saxon' dünyasında doğdu. Bu konuda A.B.D.'nin öncülüğünde kurulan ve kar amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşları kurumsal etik çalışmalarını 1980'li yılların başında başlattılar. Bugün gerek kamu, gerekse özel sektörlerinde, başta halka açık kurumlar olmak üzere, giderek artan bir kabul gören etik yönetimi, son bir sene içinde Türkiye'de de ilgi görmeye başlamıştır.¹³⁷

Bu etiksel sorunlar çözüm önerileri bulmamızda bizlere yardımcı olacaktır. Özellikle bu sorunların en çok hissedildiği, ABD ve Kanada ülkelerini ele alacağız.

3.1. ABD

Etik davranış ilkeleri, kamu yönetiminde ilk kez, ABD'de bulunan Uluslar arası Kent Yönetimleri Birliği (International City Management Association ICMA) tarafından 1924'de yayımlandı. 1958 yılında Kongre tarafından federal yürütme şubesi görevlileri için belli davranış kuralları kabul edildi. 1961 yılında da bu kurallar güçlendirildi. 1970'lerde Watergate skandalı ile beraber devletin bütün kademelerinde etik ilke ve standartlar yaygınlaştırıldı.¹³⁸

Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu'nun Etik Bildirgesi*

Biz, Amerika Kamu Yönetimi Topluluğu üyeleri, vicdanın davranışları yönlendirmedeki kritik rolünü idrak ederek ve hayatın ahlaki belirsizliklerini göz önünde bulundurarak, (şunları) taahhüt ediyoruz:

¹³⁷ <http://www.elegans.com.tr/arsiv/68/haber036.html>

¹³⁸ PLANT F.Jeremy, 'Codes of Ethics', Handbook of Administrative Ethics, (Ed. Terry L.Cooper), Marcel Dekker, Newyork, 1994, s. 222

* kaynak: (ASPA, 1988)

- ❖ Kamu kurumlarına kamusal güveni ve emniyeti aşlamak için tüm kamusal aktivitelerimizde kişisel dürüstlük, doğruluk, onur ve metanet gibi yüksek standartları göstermeyi,
- ❖ Halka hizmet etmenin herhangi bir kişiye hizmetin ötesinde olduğunu idrak ederek, halka saygı, ilgi, nezaket ve hevesle hizmet etmeyi,
- ❖ Kişisel mesleki mükemmellik için çaba sarf etmeyi ve kamu yönetimi alanına girmek isteyenlerin mesleki gelişimini teşvik etmeyi,
- ❖ Kamuya ait görevlerimize olumlu bir tutumla yaklaşmayı ve açık iletişim yaratıcılık ve şefkati yapıcı bir şekilde desteklemeyi,
- ❖ Resmi görevlerimizi yerine getirirken, meşru olmayan kişisel kazanç elde etmeyecek şekilde hizmet vermeyi,
- ❖ Resmi görevlerimizin yürütülmesi ile bağdaşmayan tüm menfaat ve aktivitelerden kaçınmayı,
- ❖ Resmi görevlerimiz sırasında ulaştığımız ayrıcalıklı bilgiyi korumayı ve ona saygı göstermeyi,
- ❖ Kamu çıkarını arttırmak için kanunen sahip olduğumuz tüm takdir yetkisini kullanmayı,
- ❖ Görevimizle ilgili olarak ortaya çıkan işleri zamanında yerine getirme ve kamu işlerini mesleki yeterlilikle, adil, tarafsız ve etkin bir şekilde yönetme sorumluluğunu kişisel bir görev olarak kabul etmeyi,
- ❖ Yasal olmayan farklı muamele, sahtekârlık ve kamu kaynaklarının yanlış idaresinin tüm şekillerini ortadan kaldırmayı ve bu tür farklı muamele, sahtekârlık yanlış idare ya da kötüye kullanmayı düzeltmeye yönelik sorumlu gayretlerinden dolayı zor duruma düşen iş arkadaşlarını desteklemeyi,
- ❖ Toplumun tüm kesimlerinden nitelikli kişilerin işe alınmasında seçilmesinde ve ilerletilmesinde eşit fırsat temin etmek için, liyakate dayalı istihdamı ve olumlu aksiyon programlarını desteklemeyi, uygulamayı ve geliştirmeyi,
- ❖ Federal ve eyalet anayasalarına ve kamu daireleri, çalışanlar, müşteriler ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri düzenleyen diğer

kanunlara saygı göstermeyi onları desteklemeyi ve zorunlu ise geliştirmek için çalışmayı.

Etik ilke ve standartlarının en hararetli savunucuları, söz konusu kuralların, tek başına etik dışı davranışların önlenmesinde kesin bir çözüm olmadığını kabul etmektedirler. Etik ilke ve standartlarla ilgili eleştiriler, toplu olarak şu şekilde ifade edilebilir:¹³⁹ Birincisi, etik ilke ve standartlarının çoğu, genel niteliklidir ve spesifik durumlara uygulanması zordur. İkincisi, detaylı maddeler kapsasa dahi, etik standartların uygulanma güçlüğü bulunmaktadır. Üçüncüsü, kamu yönetimi örgütlerinin karmaşık yapısı dikkate alındığında, bütün kurum ve birimlerde etkin ve adilane bir biçimde uygulanabilecek etik ilke ve standartlar hazırlamak zordur. Dördüncüsü, etik ilke ve standartlar, kamu görevlilerinin ötesinde, onların yakınlarının bireysel haklarını ve özel yaşamlarını olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Son olarak, örgütün kabul ettiğini söylediği dışsal etik ilke ve standartların örgüt içi uygulamalarla çeliştiği ve örgüt içi uygulamaların etik standardını ihlal etmeyi teşvik ettiği durumlarda, etik ilke standartlar, sistemik yozlaşmayla etkin bir şekilde mücadele edemez.

Kısacası, etik ilke ve standartları tek başına değil başka tür önlemlerle birlikte düşünülmesi gerekmektedir.

3.2. Kanada

Kanada, kamu yönetiminde etik standartların uygulanmasının sağlanması için İlke temelli yaklaşımı benimsemiş ve etik kodları ile kılavuz ilkeler benimsemiştir. Açık ve anlaşılır bir dizi kurallar zinciri oluşturmuştur. Bu yaklaşımın amacı, açık ve etik ilkelere bağlı karar alma sürecini cesaretlendiren yöntemler kullanarak kamu sektöründe bütünlük sağlanması konusunda çalışanlara ilham vermek ve bu yolla saydamlığı sağlamaktır. ‘Kamu Çalışanları Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası

¹³⁹ KERNAGHAN Kenneth, ‘*Promoting Public Service Ethics: The Codification Option*’, Ethics in Public Service, (Ed. Richard A. Chapman), Carleton Universty Pres, Ottawa, 1993,s. 19

İstihdam Kodu'¹⁴⁰ Etik Danışmanı Dairesinin hazırlayacağı daha detaylı etik standartlar için genel çerçeveyi çizer. Kod şu hükümleri içermektedir;

- ❖ **Amaç:** Kamu çalışanlarının ve karar alma sürecinin bütünlüğü konusunda kamu güveninin sağlanması amaçlanmaktadır.
- ❖ **Etik Standartlar:** Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken dürüstçe davranmalı, devletin bütünlüğü, nesnelliği ve tarafsızlığı konusunda kamu güveninin sarsılmaması için en yüksek etik standartlarda faaliyette bulunmalıdırlar.
- ❖ **Kamu Denetimi:** Kamu çalışanları resmi görevlerini ve özel ilişkilerini kamu görevlisine yakışır bir şekilde sürdürmekle yükümlüdürler.
- ❖ **Karar Alma:** Kamu çalışanları görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kamu menfaati doğrultusunda ve her vakanın kendi özelliklerini göz önünde bulundurarak karar almalıdırlar.
- ❖ **Özel Menfaatler:** Kamu çalışanları, bu kanunla izin verilen haller dışında, yer aldıkları idari faaliyetlerin etkileyebileceği özel menfaatler elde edemezler.
- ❖ **Hediye Ve Menfaatler:** Kamu çalışanları, beklenmedik hediyeler konukseverlik ya da itibari değeri olan herhangi bir menfaati teklif ve kabul edemezler.
- ❖ **Kamu Görevi Sonrası İstihdam:** Kamu çalışanları kamu görevinden ayrıldıktan sonra kamu görevlerinden uygunsuz avantaj sağlamak yönünde faaliyette bulunamazlar.

4. ETİK SORUNLARA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

¹⁴⁰ <http://strategis.gc.ca/ethics>

Kamu yönetimlerinin en büyük sorunu olarak gösterilen etik sorunları son zamanlarda çok konuşulan konulardan birisi olmuştur. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma süreci bağlamında bu sorunlar ele alınmış ve etik sorunların giderilmesi için çeşitli girişimler önerilmiştir. Bu girişimler kamu kurumlarında etik kodların oluşturulması, kamu kurumlarında çalışan personelin bu etik kurallara uyup uymadığını denetleyecek bir kurulun oluşturulması ve uymayanlar hakkında gerekli hukuki yaptırımların sağlanması şeklinde sıralanabilir. Bu bölümde bu yönde yapılan Bilgi Edinme Hakkı, Etik Kodlarının oluşturulması ve Etik Kurullarının Kurulmasından bahsedilecektir.

4.1. Etik Yönetiminde Etik Altyapı ve Etik Davranışı Etkileyen Unsurlar

Türk Kamu Yönetiminin en büyük sorunlarından birisi, kamuda etik dışı faaliyetlerdir. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, vatandaşların devlete olan güvenini azaltmaktadır. Bu durum devletin kamu ihtiyaçlarını karşılamaındaki etkinliğini düşürmekte, sosyal ve ekonomik kurumların verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını engellemektedir.

Bir etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır. Bunlar;

- ❖ siyasi irade,
- ❖ etkili bir yasal altyapı,
- ❖ etkin hesap verme mekanizmaları,
- ❖ uygulanabilir davranış kuralları,
- ❖ kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları,
- ❖ etik konularda eşgüdüm sağlayan kuruluşların varlığı ve
- ❖ kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum.

Bu sekiz unsuru kısaca irdelenecek olursak, öncelikli olarak etik kavramının yasal çerçevede açık ve anlaşılır bir şekilde tanımlanması yapılmalı ki böylece

kamu çalışanları tarafından neyin etik neyin etik dışı davranış olduğu anlaşılabilmelidir. Kamu çalışanı herhangi bir durumda hesap verebilir olmalıdır. Burada kamu yönetimlerinde şeffaflık esastır. Bu vatandaşın devlete olan olumsuz bakışını değiştirecektir. Yasal çerçevede düzenlenmiş olan etik kurallara kamu çalışanların uyup uymadıklarının denetlenmesi için etkili bir kuruluş kurulmalıdır.

Yeniden yapılanma sürecinde vatandaşın devlete olan güveninin sağlanabilmesi için, şeffaf devlet projesinin gerçekleştirilebilmesi için Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 9.10.2003 tarihi ve 4982 nolu kanunla kabul edilmiştir.

4.2. Şeffaf Devlet Anlayışı ve Hesap Verebilirlik

Devletin yeniden yapılanması sürecinde öncelikli olarak halkın devlete olan bakışını değiştirmek olmuştur. Bu değişimi sağlamak için en etkili yol ise, devletin şeffaflaşması ve devletim halka karşı hesap verebilirliğinin etkinleştirilmesi gerektiği söylenebilir. Bu durumda halkın devlete olan bakışını değiştirecektir.

Gizlilik, idari anlamda bilgi, belge ve diğer verilerle açıklanmaması anlamındadır. Gizliliği tamamlayıcı nitelikte olan kapalılık kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, karar ve uygulamalarının gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eden bir kavramdır. Gizliliği temel bir politika olarak amaçlayan bir yönetim, pratik olarak zaten kendisini dışa kapayacak veya dışa kapanan bir yönetimde gizlilik alanlarını daha da arttırma ve genişletme imkânını elde edecektir.¹⁴¹

Küreselleşme sürecinde iletişim ve bilgi işlem teknolojilerinde kaydedilen hızlı ilerlemeler, diğer toplumsal alanlarda olduğu gibi siyasette ve kamu yönetimi alanında da bilgi kanallarının daha hızlı ve etkili bir biçimde kullanılabilmesi yoluyla halkın kamu hizmetlerine ilişkin politikalardan haberdar olmasına ve hizmetin yerine

¹⁴¹ EKEN Musa, 'Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu', Türk İdare Dergisi, Ankara: İçişleri Bakanlığı yayını, sayı 419,1998,s.136

getirilmesi ve denetimiyle ilgili süreçlere bizzat katılabilmesine imkân sağlamıştır.

142

Yönetişim anlayışı ve buna dayalı uygulamaların bütün dünyada yaygınlık kazanması sonucu, yönetim olayının sadece yönetilenlere has bir meşguliyet konusu olmaktan çıkıp; kamu örgütü yöneticileri, örgüt çalışanları ve kamu hizmeti ile ilgisi olan kişi ya da gruplar arasında paylaşılması gereken bir güç ve yetki alanı olarak algılanmaya başlanmasıyla birlikte yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu gibi kavramlar da kamu yönetimi alanında yer tutmaya başlamışlardır.

4.3. Bilgi Edinme Hakkı ve Etik Kodların Oluşturulması

Bu bölümde son yıllarda ülkemizde sıkça söz edilen ve şeffaf bir devlet oluşturarak halkın devlete olan güvenini arttırmayı amaçlayan ‘Bilgi Edinme Kanunu’ uygulaması hakkında bahsedilecektir. Bilgi edinme ya da idari anlamda açıklık olgusu, yönetim alanında önemli bir yer tutmaktadır. Açıklık sadece yönetimin kendisine çeki düzen vermesini gerektiren temel değerlerden birisi olmayıp, aynı zamanda idarenin yeniden düzenlenmesi eğilimlerinin üzerinde durduğu bir noktadır. Bu anlayışın temelinde karmaşık işleri düzenlemeyi, gizli kalmış, yasal olmayan davranışları açığa çıkarılması yer almaktadır.¹⁴³

Bunun yanı sıra Bilgi Edinme Kanunu uygulamalarını denetleyen bilgi edinme kurulları ve etik kodların oluşturulması, bu etik kodların uygulama alanları üzerinde durulacaktır.

Bilgi Edinme Kanunun amacı; Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.¹⁴⁴ Bilgi Edinme Kanununun çıkmasıyla devlet vatandaşına karşı daha şeffaflaşmıştır. Bu ise halkın devlete olan

¹⁴² AL Hamza, Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilim Adamı Yayınları, Ankara,2002,s.87

¹⁴³ CHEVALLİER Jacques, ‘Yönetimde Açıklık’(Çev: Musa Eken), Politik Yozlaşma ve Rant Kollama,(Ed. Aytaç Eker,Coşkun Can Aktan),TAKAV Matbaa, Ankara,1994,s.67

¹⁴⁴ Bilgi edinme kanunu, kanun no:4982,birinci bölüm, madde 1

bakışını bir ölçüde olsa değiştirmiştir. Devlet idaresinde yöneticilerin halk adına sahip oldukları yetkileri kötüye kullanmalarını önlemek için şeffaflık gerekmektedir.

Yönetimde kapalılık, bozulmayı, rüşveti, adam kayırmacılığı, destekleyen en önemli nedenler arasında gösterilebilir. Açık yönetimin desteklenmesi ve hukuki yollarla güvence altına alınması idari bozulmanın önüne geçecek ve idari faaliyetini halkın denetimine açacaktır. Bu şekilde yolsuzluğun önlenmesi sağlanacaktır. Demokratik hukuk devletinin temel ve vazgeçilmez ilkesi olan idarede açıklığın sağlanabilmesi için, halkın bu kendilerini ilgilendiren idari kararlardan haberdar olmaları önem arz etmektedir. Bu bağlamda, bilgi edinme hakkı ile bu tür idari belgelere ulaşabileceklerdir.

Bilgi edinme hakkına ilişkin ilk uygulamaların Avrupa ülkelerinde başladığı ve bu alanda ilk uygulamaların İskandinav ülkelerinde ortaya çıktığı kabul edilmektedir. İsveç'te 1776 yılında kabul edilmiş olan ifade ve yayın özgürlüğü yasası ile halkın arşivlerdeki belgelere ulaşmalarını sağlamıştır.¹⁴⁵ 1976'da İsveç yasasında, 1951'de Finlandiya, 1970 yılında da Norveç ve Danimarka'da bilgi edinme hakkına ilişkin yasalar çıkartılmıştır.

Bilgi edinme kanunu ile halkın yönetime dolaylı da olsa katılımı sağlanarak demokratik ve hukuk bir devlet alt yapısı sağlamaya çalışılmıştır.

Kurum ve kuruluşlar, bilgi iletişim teknolojilerini kullanarak kamuoyuna şu bilgileri sunabilecek:

- ❖ Görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki bilgi veya belgelerin konularını ve bunların hangi birimde mevcut olduğunu ihtiva eden kurum dosya planlarını.

¹⁴⁵ İÇİMSOY Oğuz 'İdari Belgelere Erişim Hakkı: Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunları', Bilgi Edinme Özgürlüğü, Türk Kütüphaneciler Derneği Yayınları, Ankara, 1996, s. 48

- ❖ 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.

4.3.1. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulları

Bilgi edinme başvurusu ile yapılacak itirazlar üzerine 4892 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda öngörülen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kamu kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu, Bakanlar Kurulu kararı ile atanan 9 üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri;

- ❖ birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday,
- ❖ birer üyesi ceza hukuku ve anayasa hukuku alanlarında Profesör ve Doçent unvanına sahip kişiler,
- ❖ bir üyesi Türkiye Barolar Birliği'nin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içerisinde göstereceği iki aday
- ❖ iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar
- ❖ bir üyesi de Adalet Bakanlığı tarafından kendi bünyesinde idari görev yapmakta olan hakimler arasından seçilir.

Kurul, ayda en az 1 defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman başkanın çağrısı üzerine toplanır. Kurul üyelerinin görev süreleri 4 yıldır. Kurul, belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma komisyonları kurabilmekte; ayrıca gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılara katılmayı davet edebilmektedir. Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık tarafından yerine getirilir.

4.3.2. Avrupa Ülkelerinde Bilgi Edinme Hakkı Uygulamaları

Avrupa ülkeleri bilgi edinme yasalarını uygulamaya 1970'li yıllarda başlamıştır. Bu tip yasalar 1986'da Yunanistan ve 1990'da da İtalya'da yürürlüğe konmuştur. Yasa, yurttaşların kişisel bilgi içermeyen belgelere ulaşmalarını sağlamaktadır.

1993 yılının sonlarında Avrupa Komisyonu ve Parlamentosu var olan Avrupa Birliği kurumlarının gizlilik düzeyine ilişkin eleştirileri doğrultusunda yasal kuralları tekrar gözden geçirmiş ve bilgiye erişim, erişimde uygulanacak istisnalar ve erişim isteklerinin reddedileceği durumlar tespit edilmiştir¹⁴⁶:

- ❖ Kamu yararını koruma
- ❖ Araştırma ve haber alma
- ❖ Kişisel gizliliği koruma
- ❖ Avrupa Birliğinin mali çıkarlarını koruma
- ❖ Ticari gizliliği koruma
- ❖ Bilgiyi sağlayan kişinin korunması
- ❖ Avrupa Birliğinin Kurumlarının korunması.

4.3.3. Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Yasal Düzenlemeler

¹⁴⁶ STEEVE Pers, Freedom of Information: New Rules for Europe', Consumer Policy Review, London, 2000,S.10,s. 49

Türkiye’de bilgi edinme hakkını son yıllarda kabul eden ülkeler arasında bulunmaktadır. Ülkemizde 9.10.2003 tarihinde kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek üzere 4982 sayılı ‘Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’¹⁴⁷ kabul edilmiştir. 27.04.2004 tarihinde ise Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’nun uygulama yönetmeliği Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Diğer yandan yönetmelikte bahsedilmiş olan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu’ oluşturulmuş ve faaliyete geçirilmiştir.

Yasanın 5. maddesinde yönetimde açıklıkla ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşların kanunda sayılan istisnalar dışında her türlü bilgi ve belgeyi başvuranlara sunam yükümlülüğünden bahsedilmektedir.

Yasanın, pratikte kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak kişisel başvurular üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Yasaya göre, tüm kurum ve kuruluşlar iki ay içinde vatandaşların yasadan yararlanmasını sağlamak için kurumsal bir internet sayfasında yer alacak, bu sayede yurttaşların edinmek isteyeceği bazı bilgiler talep edilmeden web sayfaları aracılığıyla sunulacaktır. Bilgi edinme hakkının kullanılması sırasında yaşanan en büyük sorun, yöneticilerin bu hakkın içeriği ve amacına halen kuşkuyla yaklaşmakta olması ve idari süreçlerin henüz bu hakkın kullanımı için gerekli alt yapıyı oluşturamamış olması gösterilebilir. Anayasal bir hak olarak tanımlanan dilekçe hakkının kullanımında da görüldüğü gibi, yönetimin, hakkın kullanılması açısından kolaylık sağlaması, hakkın içeriğinin ve işlevinin anlaşılması gerekmektedir.¹⁴⁸

Türkiye’de vatandaşların bilgi edinme hakkının kullanımına talebi arttıkça iki beklentinin gerçekleşebileceğini söylemek mümkündür;

- ❖ Türk Kamu Yönetiminin geleneksel özelliklerinden olan gizlilik yerine saydam bir yönetim anlayışına geçişin sağlanması,

¹⁴⁷ 25269 sayılı ve 24.10.2003 tarihli Resmi Gazete

¹⁴⁸ UZUN Turgay, ‘Kamu Yönetiminde Değişim ve Bilgi Edinme Hakkı’, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s.254

- ❖ Bilgi Edinme Hakkının, yönetimi denetlemek için vatandaşların elinde bir araç olması.

4.3.4. Etik Kodları(Codes of Ethics)

Etiğe dayalı bir yönetim sisteminin oluşturabilmesi için, kamu görevlilerinin benzer olaylar karşısında benzer tutum ve davranışlarda bulunmasının sağlanması, yeni davranışların standartlaştırılması gerekmektedir.

Etik ilke ve standartlar (codes of ethics), kabul edilebilir davranışları tanımlamak amacıyla yapılan sistematik gayretlerdir. Etik ilkeler, iyi davranışta bulunma ve kötü davranışlardan kaçınma konusunda, kamu görevlilerine rehberlik ederler; devlete olan güvenini artırır ve kamu örgütlerindeki yönetsel davranış standartlarını yüceltirler; değerlerin çatıştığı durumlarda karar vericilere yol gösterirler.¹⁴⁹ Etik ilkeler, örgütlerdeki ahlak dışı davranışların cezalandırılması için de rehberlik görevi yaparlar. Etik ilkeler yazılı veya yazılmamış, genel veya özel biçiminde sınıflandırılabilir.

Etik ilke ve standartların hazırlanma aşamasında dikkat edilmesi gereken bazı noktalar vardır. Bunlardan birincisi, dürüstlüğü ve ahlaki sorumluluğu tanımlamaya girişen standartların, toplum tarafından genel kabul görmüş standartlarla açıkça çelişmemesi gerekir.¹⁵⁰

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması çağdaş demokratik ülkelerde genel olarak kamuda ve özellikle etik sisteminde ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının bir bütün halinde, açık ve anlaşılır dille yazılmış etik kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamaktadır. Günümüzde, uluslar arası alanda genel olarak kabul görmüş etik

¹⁴⁹ PLANT Jeremy F., 'Codes of Ethics', Handbook of Administrative Ethics,(Ed. Terry L:Cooper), Markel Dekker,Newyork,1994,s. 221

¹⁵⁰ STEINBERG Sheldon S.- Austern David T. 'Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler', TODAİE Yayını, No: 264, 1996, Ankara, s. 119

davranış ilkeleri şöyle sıralanabilir; tarafsızlık, hukukilik, dürüstlük, bütünlük, liyakat, nesnellik, sadakat, liderlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, eşitlik, süreklilik ve güven.

Etik davranış kodlarının belirlenmesi kamu yönetimlerindeki çalışanlar için önemli bir unsurdur. Bu kodların belirlenerek anlaşılır bir şekilde çalışanlara sunulmalı ve bu kodların belirlenmesi ve denetimi için etik kurulları oluşturulması gerekmektedir.

Etiğe dayalı bir yönetim sisteminin oluşturulabilmesi için, kamu görevlilerinin benzer olaylar karşısında benzer tutum ve davranışlarda bulunmasının sağlanması, yani davranışlarının standartlaştırılması gerekmektedir. Belli olaylar karşısında ortaya konulacak ahlaki olarak iyi ve doğru eylem biçimlerinin saptanarak, bunların bir araya getirilmesi, etiğe dayalı bir yönetim sisteminin oluşturulmasında önemli bir ihtiyaçtır.

Etik Kodu, belli bir grup ya da ülke içindeki insanların nasıl davranmaları gerektiğini gösteren ve genel ilkeler olarak kabul edilen yazılı kurallar kümesi olarak ifade edebiliriz. Yasalar ile etik kodlar arasında da ayırım vardır. Yasal yükümlülüklerin temel özelliği cezai yaptırım içermesidir. Bazı durumlar hariç Etik Kodların hiç bir yaptırım gücü yoktur. Etik Kod ile belli bir konudaki yükümlülüğün tespit edilmiş olması, ilgili kişide "manevi" etki ile içsel yaptırım gücüne dönüşür. Etik bir yükümlülüğe uymamak kişinin kötü hissetmesine sebep olabilir, ancak yasaya uymamak kişiyi hapse götürür. Hukuki düzenlemeler kişiyi "zorunlu" kılar, etik kodlar ise "gereklilik" bağlamında şekil alır.

Kodların kurallar, ilkeler ve standartlardan oluştuğu söylenebilse de çoğu kez kişilerin nasıl karakterde olmaları gerektiği tespit edilir, erdem sahibi olmaları istenir. Her yerel yönetim birimi, yasama organınca çıkarılacak, kentin ve başka hükümet birimlerinin yetkililerince yürürlüğüne konacak ahlak kuralları için uygun yapı belirlenmesi gerekmektedir. Ahlak kodlarının oluşturulması ve

güncelleştirilerek yayımlanması çalışanların zihinlerindeki dağınıklığı toparlar ve ortak bir sorumluluk anlayışı yaratır.

Etik davranış kodunun geliştirilmesini amaçlayan ulus devletlerin ve uluslararası kuruluşların çalışmalarına bakıldığında genelde kamu görevlilerinin davranışları üzerinde yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Bu yaklaşımın, gerekli olmakla beraber yetersiz olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü yönetim ilgili tüm aktörlerin birbiriyle etkileşen müdahale çabalarının ortak bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da aktörler grubuna indirgenemez. Kamusal ya da özel hiç bir aktör, karmaşık, dinamik ve çok çeşitli problemleri çözmek için gerekli olan tüm bilgilere, belli araçların etkin kullanımını sağlamak için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modelini tek taraflı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir.¹⁵¹Bu nedenle bir toplumun etik davranış kodu tartışılırken, en az siyasi etik (political ethics) kadar bireysel etiğin de (personel ethics) göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Etik davranış kodları, kabul edilebilir davranışı tanımlayan sistematik çabalardır.¹⁵² Normal olarak etik davranış kodları, kamu yönetiminde etikle ilgili kuralların sadece bir bölümünü kapsamaktadır. Kanunları, düzenlemeleri ve kılavuz ilkeleri içine alan etik davranış kurallarından daha dar bir kavramdır.

Etik davranış kodları, genel ya da belirli, ilham verici ve idealist veya zorlayıcı ve yasalara harfi harfine uyan belgeler olabilir.¹⁵³ Etik davranış kodları kamu faaliyetinin kapsamıyla, mesleki standartları birbirine bağlayarak kamu görevlilerinin etik davranışlarını tanımlar.¹⁵⁴

¹⁵¹ KESİM, K., “Avrupa Birliği’nde meşruiyet Sorununun Çözümüne İlişkin Bir Model Önerisi: Usul Meşruiyeti”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Editörler: M. Acar ve H. Özgür) içinde, Nobel Yayınları,2004.

¹⁵² PLANT Jeremy F., *Codes of Ethics*, (ed. Terry L.Cooper), Handbook of Administrative Ethics,2001,s.309

¹⁵³ CHANDLER R.C., ‘*The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration :The Case for A Code of Ethics*’, Public Administration Review, 1983, s.32-39

¹⁵⁴ BRUCE W.P., ‘*Codes of Ethics, and Codes of Conduct: Percieved Contrubution to the Practice of Ethics in Local Government*’, Public Integrity Annual ,1996,s.13

Etik davranış kodları, özlü ve esnek yapıları, basit ve açık anlatımıyla bütün kamu sektörü çıkar çatışması politikasının standartlarını ortaya koymak ve belirli ilişkilere ve yaşanan toplumsal ve siyasi değişimler sonucu ortaya çıkan yeni sorunlara dikkat çekmek için oldukça kullanışlı bir yol sunmaktadır.¹⁵⁵

Kodlar, kurumlarda tüm çalışanların o kurumun değerlerini ve ilkelerini anlamasında, kendinden beklenenleri bilmesinde ve uygulamada bu doğrultuda davranmasında yardımcı olur. Ortak kelimeler havuzu oluşturarak, kurul üyelerinin etik açıdan daha iyi ve daha tutarlı bir hizmet vermelerini temin eder. Ve kodlar yönetim kurullarına farklı bakış açıları vererek daha verimli çalışmalarını sağlar.¹⁵⁶

Etik ilkeler, iyi davranışta bulunma ve kötü davranışlardan kaçınma konusunda, kamu görevlilerine rehberlik ederler; devlete olan güveni artırırlar ve kamu örgütlerindeki idari davranış standartlarını yükseltirler; değerlerin çalıştığı durumlarda karar vericilere yol gösterirler. Etik ilke ve standartlar, halkla kamu yönetimi arasındaki kamusal güvene dayalı özel ilişkiyi sağlamada, önemli bir rol üstlenirler.

Buna rağmen etik ilke ve standartlarının en hararetli savunucuları dahi, söz konusu kuralların, tek başına etik dışı davranışların önlenmesinde kesin bir çözüm olmadığını kabul etmektedirler. Etik ilke ve standartlarla ilgili eleştiriler, toplu olarak şu şekilde ifade edilebilir¹⁵⁷: Birincisi, etik ilke ve standartların çoğu, genel niteliklidir ve spesifik durumlara uygulanması zordur. İkincisi, detaylı maddeler kapsasa dahi, etik standartların uygulama güçlüğü bulunmaktadır. Üçüncüsü, kamu yönetimi örgütlerinin karmaşık yapısı dikkate alındığında, bütün kurum ve birimlerde etkin ve adilane bir biçimde uygulanabilecek etik ilke ve standartlar hazırlamak zordur. Dördüncüsü, etik ilke ve standartlar, ilgili kamu görevlilerinin ötesinde, onların yakınlarının bireysel haklarını ve özel yaşamlarını olumsuz bir biçimde etkilemektedir. Son olarak, örgütün kabul ettiğini söylediği dışsal etik ilke ve standartların örgüt içi uygulamaların, dışsal etik standardını ihlal etmeyi teşvik

¹⁵⁵ 5176 sayılı Kamu Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr

¹⁵⁶ <http://www.elegans.com.tr/arsiv/68/haber036.html>

¹⁵⁷ Kernaghan, a.g.e, 1993, s.19

ettiği durumlarda, etik ilke ve standartlar, sistematik yozlaşmayla etkin bir biçimde mücadele edemez. Yani etik ilke ve standartların etkisini tek başına düşünemeyiz, bunları başka önlemlerle birlikte ele alıp desteklemek gerekmektedir.

4.3.4.1. Etik Davranış Kodlarının İşlevi

Kodlar bir boşluk içinde kendiliklerinden oluşmazlar. Tüzüklerin, görev ve sorumluluk tanımlamalarının yerine geçemezler. Başlangıç noktası, öncelikle yönetim kurullarının görev alanları ve sorumluluk yetkilerini ve faaliyetlerinin ne olduğunu anlamaktır. Kurulların nasıl işleyeceği kurumların tüzüklerinde, hukuki bir çerçevede, belirlenmiştir. Bunlar genellikle, o kurumun içinde bulunduğu toplumun hukuk kuralları ve diğer denetimsel yaptırımları doğrultusunda hazırlanırlar.

Etik davranış kodları kurum içi bir belge olarak, özellikle karar alma sürecine ilişkin faaliyetlerin düzenlemesine katkıda bulunur. Bu kurallar vatandaşların ilgili kurum, örgüt ya da meslek grubundan beklentilerini düzenler.

Bir başka deyişle, bu tür ilkelerin belirlenmesi ilgili kurum ya da meslek grubunun faaliyetlerinin iç ve dış paydaşlarca değerlendirilmesine olanak verdiği gibi kurum ve kurallara da saygıyı artırır.¹⁵⁸

Etik davranış kodlarının işlevlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- ❖ Yolsuzluk, görevini kötüye kullanma gibi etik dışı davranışlarla mücadele etmek,
- ❖ AB standartların uygun kamu çalışma koşullarının sağlanması,
- ❖ Kamu'da 'iyi yönetim' modelinin gelişmesini gerçekleştirmek,
- ❖ Kamusal eylemlerin açık olabilmesi için olanaklar sağlamak,
- ❖ Kamu görevlilerinin çalışmalarında çeşitli denetim araçlarını sağlamak,
- ❖ Toplumun kamu yönetimine güvenini sağlamak,

¹⁵⁸ MONEYPENNY Philip, A Code of Ethics as a Means of Controlling Administrative Conduct(ed. Willa Bruce),Classics of Administrative Ethics,2001, s.213–220

Etik ilke ve standartlar, bir kamu kurumunda karşı karşıya kalınan etik ikilemlerin çözümünde ve kamu yöneticilerinin davranışlarını yönlendirmede yardımcı olabilirler.

Kamu görevlileri için hazırlanacak bir etik yasasında, en azından şu unsurların bulunması gerekmektedir¹⁵⁹: Yasanın kimlere uygulanacağı, kamu görevine başvuracak kimselerin, başvurusunu engelleyecek daha önceki davranışların neler olduğu; suç niteliğinde olmasa bile göreve son verilmesini gerektiren davranışların neler olduğu; resmi görev dışında yapılan davranışlarla kamu görevi arasında bir bağın kurulup kurulmayacağı, kurulacaksa nasıl olacağı; ihbar edilmesi gereken ahlak dışı davranışların neler olduğu vb.

Kamu çalışanları bu etik yasaların ne işe yaradığı, uyulmadığı takdirde ne gibi yaptırımlarla karşılaşacaklarını bilmeleri gerekmektedir. Bu kurallar açık bir biçimde ortaya konmalıdır.

Etik yönetim, etik ilkelere ve kurallara bağlılığı sıkı sıkıya takip eder. Etik yöneticiler başarıyı amaçlarken, adalet, dürüstlük ve etik standartlar içerisinde iş yapmayı araştırırlar. Sonuç olarak etik yöneticiler yasal ve etik davranışlarla meşgul olurlarken, aynı zamanda kar elde etmeyi içeren iş amaçlarına da sahiptirler. Sadece yasalarda yazılı olanları değil, aynı zamanda yasaların ruhunu da takip ederler. Etik yöneticiler genellikle yasaların gerektirdiğinin üzerinde daha iyi çalışmalarını gerektiğini kabul ederler. Bu yönetim tarzına rehberlik eden temel ilke: “Bu karar, eylem veya davranış bizim için ve bundan etkilenen tüm taraflar için doğru mudur?” şeklinde olmaktadır.

4.3.4.2. Etik Kodu Davranışlarının Eğitimi

Eğitim, etkili bir etik sisteminin en önemli unsurlarından biridir. Eğitim sayesinde etik davranış kodları ve davranış kuralları işlevsel hale gelmektedir. Bir etik yapısının iyi bir şekilde oluşması için öncelikle kamu görevlilerinin hatta

¹⁵⁹ STEINBERG, SHeldon S.- AUSTERN David T. ‘Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler’,TODAİE Yayınları, No:264,Ankara 1996,s. 135

toplumun bu konuda bilinçlendirilmesi gerekmektedir. Bir ülkede kamu görevlisine etik bilincin aşılması için yapılması gereken çalışmaların başında eğitim gelmektedir.

Etik eğitimi konusunda üzerinde durulması gereken bazı noktalar vardır:

- ❖ Etik öğretilbilir mi?
- ❖ Eğer mümkünse özel bir eğitim mi gereklidir?
- ❖ Etik eğitimini kimler vermelidir?
- ❖ Eğitim masraflarını kim karşılamalıdır?¹⁶⁰

Etik kurallar her ne kadar tepede oluşturulup aşağıya doğru iletiliyorsa da her düzeydeki yöneticinin bunların önemini bilincinde olması, bunlara bağlı olduğunu açıkça ortaya koyması ve bu şekilde değerlerin kamu sektörü genelinde yayılması gerekir. Değişik düzeylerdeki yöneticilerin bir araya gelerek bu konuları tartışması, etik programlarının başarısı açısından gereklidir.

Kamu örgütlerinde uygulanan üç temel eğitim stratejisinden söz edilmektedir.¹⁶¹

Etik eğitiminde uygulanan birinci yöntem, eğitime katılan kamu görevlilerinin, daha önce dış denetim araçları olarak belirttiğimiz etik ilke ve standartlar ile etik kanunları kapsamındaki ilke ve kurallardan haberdar olmalarını sağlamaktır.

İkinci yöntem, kamu yönetiminin dışında gerçekleştirilen eğitimle etik öğretiminin gerçekleştirilmesidir. Bu eğitim, gerek, üniversitelerde gerekse üniversite dışında açılan etik kursları vasıtasıyla hayat geçirilmektedir.

¹⁶⁰ DEREK Bob, 'Can Ethics Be Taught?', Change, Oct, 1976, s.26-30

¹⁶¹ MNEZEL Donald C., 'Teaching Ethics and Values in Public Administration: Are We Making a Difference?' Public Administration Review, No: 3, May-June 1997, s. 225

Etik eğitiminde kullanılan son yöntem ise, kamu yöneticilerinin etiğe ilişkin konularda kendi kendilerini yetiştirmeleridir. Belli bir eğitim çalışması ve yönlendirmesinden bağımsız olarak, kamu görevlileri, kendi ilgileri doğrultusunda etik konusunda öncülük eden kamu kurum ve kuruluşların sponsorluğunda gerçekleştirilen kısa kurslara katılarak kendilerine bir etik eğitimi gerçekleştirebilirler.

Kamu görevlilerine bildirilmeyen ve kamu görevlilerini hukuken bağlamayan etik değerler, kağıt üzerindeki kelimelerden başka bir şey değildir. Bu değerlerin kamu görevlilerine aktarılması ve kamu görevlilerinin etik değerlere uyma yönünde yükümlülüklerden haberdar edilmeleri gerekmektedir. Bazı ülkeler, temel değerlere uyma yükümlülüğünü iş sözleşmesinin bir şartı olarak kabul eder. Kamu görevlisi işe başladıktan sonra, kamu yönetiminde etikle ilgili aldığı eğitim sırasında bu etik değerlerden haberdar olur ve yükümlülüklerini öğrenir. Gittikçe artan sayıda ülke, kamu görevlilerine etik değerlerin aktarılması amacıyla bağlayıcı hukuki mekanizmalar düzenlemekte ve kamu görevlilerine yönelik eğitim çalışmaları yapmaktadır.

Etik eğitiminin amacı, sadece nasıl davranılması gerektiğini öğretmek ya da etik problemlere cevap bulmak olmamalıdır, aynı zamanda insanları ahlak üzerinde kendi kendine yargılama yapabilecek bir düzeye getirmek ve etik ilkeleri, gelecekte karşılaşılabilecekleri problemlere nasıl uygulayacaklarını düşünmeye yöneltmek olmalıdır.

İyi programlanmış bir etik eğitimi, yönetimde yozlaşma ve ahlak dışı uygulamalar önemli ölçüde azaltılabilir.

4.4. Kamu Etik Kurulu Oluşturulması

Etiğe dayalı bir yönetim modelinde, dış denetim aracı olarak etik bildireleri, etik yasaları, mal bildirim ve ihbarcılık kurumunun etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacak mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu mekanizmalar

her örgütte bulunacak olan etik kurullarıdır. Ayrıca, yolsuzlukları ortaya çıkarmak amacıyla, tüm kamu yönetimini denetlemekle görevli bir denetim kurumunun bulunması da etiğe dayalı bir yönetim modeli açısından gereklidir. Bu kurulların denetimlerinin sık ve verimli olabilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

4.4.1. Türkiye’de Kamu Etik Kurulu

Etik kurula ilişkin yasa ve yönetmelik de etik kurulunu düzenleyen yasada kurulun kuruluş amacı ‘etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek’ olarak belirtilmiştir(madde 1). Bu maddeden de anlaşılacağı gibi kurulun kural koyucu ve konulan bu kuralları denetleyici olmak üzere iki ana işlevi bulunmaktadır. Etik kurulunu düzenleyen yasada kurulun 11 üyeden oluştuğu belirtilmektedir. Kurul üyelerinin tümü, yasada belirtilen özellikteki kişiler arasından Bakanlar Kurulu’na seçilmektedir. Kamu görevliliği mesleği, kendi içerisinde pek çok alt meslek gruplarını(doktor, mühendis, öğretmen, maliyeci, vb...) kapsamaktadır. Bu sebeple belirlenecek olan etik kural ve standartların hem kamu hizmetlerine ilişkin genel standartları içermesi gerekmektedir. Bu da, her kurumda oluşturulacak etik kurullarıyla gerçekleştirilebilir. Yönetmelikte yer alan etik davranış ilkeleri incelendiğinde ise ilk getirilebilecek eleştiri, ilkelerin bazılarının yeterince belirgin olmadığı görülmüştür. Etik kurulları, kuruma özgü etik problemlere ilişkin etik ilke ve standartların belirlenmesi¹⁶², etik kanunlarının uygulanması, etik standartları ihlal edenlerin belirlenmesi ve cezalandırılması gibi konularda önemli işlevler yerine getirmektedirler.¹⁶³

Etik kurullarının etkin olabilmesi için, siyasi etkilerden bağımsız olarak görev yapabilecek şekilde oluşturulması ve siyasi etkilere açık kişilerin bu kurullarda görev almasının yasaklanması gerekmektedir. Kurul üyelerinin sorumlulukları ve görevleri açık bir şekilde belirlenmelidir. Kurullar, etik ilke ve standartları ihlal ettiği belirlenen görevlilere ceza verme, soruşturmalarla ilgili belgeleri getirtme ve şahitlik

¹⁶²PEHLİVAN İnayet, a.g.e.s. 4

¹⁶³ MCCULLOUGH Harriet, ‘ Ethics Legislation’, Handbook of Administrative Ethics(Ed. Terry L.Cooper), Marcel Dekker, Newyork,1994,s. 253

yaptırma gibi yetkilerle donatılmalıdır. Etik kurullarının etkin olarak görev yapabilmesi için gerekli personel ve mali imkânın da sağlanması gerekmektedir.¹⁶⁴

Yasada kurula başvuru konusuna bakıldığında, başvuru sırasında ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağı belirtilmektedir(madde 4). Bu durum başvuracakları caydırıcı nitelikte olduğu söylenebilir. Özellikle başvuru sahibinin etikle ilgili konularda bilgi ve belgeye ulaşması imkânsız olarak gözükmektedir. Kurulun işlevine ilişkin bir başka konuda, kurulun yargıyla olan ilişkisidir. İncelenen konuyla ilgili olarak yargı yoluna gidildiğinin anlaşılması başvuruyu durdurmaktadır. Bu bağlamda, etik kurulunun kararları yargı denetimine açıktır.

Kamu etik kurulunun Türk Kamu Hizmeti alanında olumlu sonuçlar doğurduğunu söylemek doğru olur. Kurulun işi sıkı tutması sonucunda kamu görevlileri “eski alışkanlıklarından” vazgeçmek zorunda kalmış ve memurlar artık hediye ve ‘lüks otellerde ağırlandırma’ konularına daha temkinli yaklaşmaya başlamışlardır.¹⁶⁵ Ayrıca etik yönetimi için bir çerçeve çizen bu kanundan sonra, kamu çalışanları için detaylı davranış kurallarının belirlenmesi ve etik altyapının siyasi kararlılık, etkin yasal altyapı ve şeffaflık mekanizmaları gibi diğer unsurlarla sağlanması, kamu reformunun başarısı ve devlete duyulan güvenin artırılması bakımından belirleyici bir unsur olacaktır. Ayrıca, bu kanunun “Amaç ve kapsam” başlıklı 1. maddesinin son fıkrasında kapsam dışı bırakılan tüm kamu nitelikli kurumların da kapsam içine alınmasıyla etik davranış kurallarının yaygınlaşması, ülkemizde demokrasinin ve hukuk devletinin gelişmesi açısından çok önemli bir gösterge olabileceğini söyleyebiliriz.

4.4.2. Ulusal Etik Kurumu

¹⁶⁴ MCCULLOUGH, a.g.e, 1994, s.253

¹⁶⁵ <http://www.zaman.com.tr/webapp-tr/haber.do?jsessionid=0EA87FC2C057E9C664DB5AEC5E3C9633.node3?haberno=205733>, 27.10.2006

Kamu etiğe ilişkin ilke ve standartları ulusal düzeyde belirleyecek geliştirecek, onların uygulanmasını sağlayacak, kamu görevlilerinin karşılaşabilecekleri etik ikilemler konusunda yol gösterecek, etik yasaları hazırlayacak olan bir ‘ulusal etik kurumu’ oluşturulması etiğe dayalı bir yönetim modelinin önemli bir unsurudur.

ABD’de bu amaçla Devlet Etiği Ofisi(Office of Government Ethics) bulunmaktadır. Bu kurum, etik standartlarla ilgili yönetmeliklerin hazırlanmasında önemli bir rol üstlenmekte, çıkar çatışmalarını önlemeyi içeren politikalar geliştirmekte ve mal varlığı beyannamelerini izlemektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Geniş anlamda kamu yönetimi; yasama, yürütme, yargı organlarını ve bu organların faaliyetlerini içine alan bir sistemler bütünü olarak tanımlanırken çeşitli çevrelerce daha birçok tanımlı yapılmıştır.

Hızla artan nüfus ve kentleşme olgusu ile kamu yönetimlerinin zamanla hizmet alanları genişlemiş, ekonomileri büyümüş ve küreselleşen dünyada rekabet ortamına girmiştir. Bu rekabet ortamında halka faydayı amaçlaması çoğu alanda zarara uğramasına sebep olmuştur. Zamanla kendi içinde yarattığı katı, hiyerarşik ve bürokratik ‘geleneksel kamu yönetimi’ anlayışını kırarak yerine daha yumuşak ve esnek, halkın katılımının ön planda olduğu, şeffaf bir yönetime bırakma gereği hissedilmiştir.

1980’li yılların başından itibaren başlayan bu değişim hareketleri zamanla hız kazanmış ve devletin asli görevlerine dönerek küçülmesi amaçlanmıştır. Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapılanmadan kaçarak vatandaşa daha yakın, sonuç odaklı ve daha açık bir yapı almıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının temellerini yeni sağ ideolojisinden aldığını bahsetmiştik. Yeni sağ düşüncesinin temelinde özelleştirme ve Pazar temelli bazı yöntemlerle devletin rolünün azaltılması yatmaktadır.

Özelleştirme kavramının incelenmesi sırasında sorulması gereken bazı önemli sorular vardır. Şimdi bu soruları irdelemeye çalışacağız.

- ❖ Karlılık ve verimlilik kamu sektöründe mi yoksa özel sektörde mi daha yüksektir?
- ❖ Kamu sektöründe mi yoksa özel sektörde mi mal ve hizmetler daha iyi sunulur?
- ❖ İşgücü verimliliği hangi sektörde daha yüksektir?
- ❖ Hangi kesimde çalışanlar ve müşteriler daha fazla tatmin olur?

Daha önceden de bahsettiğimiz gibi kamu sektöründe amaç kar elde etmek değil vatandaşa fayda sağlamak olduğu için kamu kurumlarının karı özel sektöre daha düşüktür. Kamu sektörü, genellikle içinde olduğu piyasada tek olduğu için yani herhangi bir alternatifi olmadığı için (elektrik, tekel vs. gibi) ve kar amacı gütmeyen için rekabet piyasasında birçok alternatifi ile yarışan özel sektöre göre daha az kalitede mal ve hizmet sunmaktadır. Yani bu konuda söyleyebiliriz ki, tekel piyasasında mal ve hizmet sunan devletin ivedilikle asli görevlerine dönmelerinin gerektiğidir. Devletin çekildiği bu alanların özel sektörlerle devredilerek halka sunulan hizmetin daha kaliteli, daha hızlı ve daha verimli olması sağlanacağını söylemek mümkündür.

Değişen kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen uygulamalardan birisi de Toplam Kalite Yönetimidir. Toplam kalite yönetimi ile müşteri odaklık, sürekli iyileşme ve tam katılım amaçlanmaktadır. Birçok kamu yönetiminde başarılı uygulamaları olduğu görülmüştür.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya sebep olacak birçok nedenler bulunmaktadır. Bunlar bürokrasideki çıkmazların vatandaşların kamu yönetimlerinde işlerini yavaşlatması, aşırı personel istihdamı, kamu harcamalarının kamu yönetimleri üzerinde yük haline gelmesi ve verimliliğin azalması şeklinde sıralanabilir. Kamu yönetimlerinde yeniden yapılanma sürecinde aşılması gereken önemli noktalardan

birisi ise siyasi iradenin kamu yönetim ve yöneticilerinden uzak durması gerekliliğidir.

Kamu yöneticisi üzerinde yapılan siyasi baskı, verimliliği ortadan kaldırarak kimi zaman devletin aleyhine karar almalarına bile varmaktadır. Yeni kamu Yönetimi Yasa Tasarısı da siyaseti kamu yönetimlerinden uzaklaştıramamıştır. Siyasi parti liderleri (özellikle iktidar partisi) kamu kurumlarını siyasi oy yerleri olarak görmekte ve bu kurumları vatandaşa karşı kullanmaktadır. Siyasi bir parti il başkanı ya da ilçe başkanı o kamu kurumunun en üst yöneticisini belirleyebilme gücüne bile sahip olduğu da bir gerçektir.

Türk Kamu Yönetimi yapısının sorunlarının başında yolsuzlukların yaşanması gelmektedir. Yolsuzluk, yetkinin doğrudan kamu görevlisinin kendi çıkarı için kullanması şeklinde olabileceği gibi yakınlarının korunması şeklinde dolaylı olarak da kullanabilirler. Bütün bu olumsuzlukların karşısında devletin kapalı olması yani şeffaf olmaması da halkın kamu görevlisine ve devlete olan güvenini sarsmaktadır.

Kamu yönetimlerinde değişim süreci içerisinde görülen ve çeşitli şekillerde giderilmeye çalışılan sorunlardan birisi de bu süreçte ortaya çıkan etik sorunlardır. Devlette etik, adaletli ve faziletli bir toplumsal yaşamın ön koşuludur diyebiliriz. Etik amaca hizmet eden bir araç olduğundan zorunlu bir araçtır. Kamusal etik, adaletli ve faziletli bir toplumsal yaşamı amaçlamaktadır.

Kamuda etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkarılması ve etik ihlallerde bulunan kamu görevlilerinin hesap verebilirliklerinin sağlanması için şeffaflık konusu üzerinde durulması gereken bir konudur. Türk kamu yönetimindeki gizlilik vatandaşın devlete şüpheyle bakmasına sebep olmaktadır. Kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması sadece bilgiyle erişim haklarının tanınmasını değil, vatandaşın karar alma sürecine aktif katılımını da sağlamaktadır.

Etik bilincin devlet yönetiminde en tepeden aşağıya kadar var olması, bir siyasal sistemin iyi işleyişinin garantilerinden birisidir. Birçok çağdaş ülkede bu bilinç oluşmuş ve etiksel yaklaşımlara önem verilmiş iken ülkemizde ise bu yaklaşımın önemi henüz anlaşılmış ve bu amaçla çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin, daha şeffaf bir kamu yönetimi anlayışını sağlamak üzere vatandaşa bilgi edinme hakkı sağlanmış ve vatandaşın devlete güveninin artması amaçlanmıştır.

Etik ilkelere bağlı bir yönetsel yapı yaratabilmek için, öncelikli olarak yapılması gereken açık, anlaşılır bir dilde belirlenmiş olan etik kuralların ortaya konması, kamu çalışanlarına bu etik kuralların duyurulması ve kamusal faaliyetlerde belirlenmiş kurallara uyulmasının sağlanmasıdır. Etik standartların belirlenmesi ve idarenin her kesiminde etik davranışın zorunluluk haline getirilmesi için, etik kurallar da resmileşmekte ve kanunlaşmaktadır. Ülkeler, etik ilkeleri kodlaştırma yoluyla bu ilkelere maddi birer karakter kazandırmakta ve bu ilkelere herhangi bir ihlalde yaptırım gücü uygulanmaktadır.

Çağdaş demokratik ülkelerin seneler önce terk ettikleri ayrıcalıklar sisteminin kaldırılması, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleşmesi yönünde atılmış ciddi bir adım olacaktır. Kamu adına kamu gücünü ellerinde bulduranların bu gücü suiistimal ettiklerinde hesap verebilir kılınmamaları ya da kanunlarla sağlanan ayrıcalıklardan yararlanmaları kamu yararı amacına hizmet etmemektedir. Bu ayrıcalıkların kaldırılmasıyla birlikte kamu idaresi daha saydam, daha hesap verebilir ve daha etkin olacaktır. Bu, verimliliği de etkileyecek, kalkınmaya katkı sağlayacaktır.

İyi işleyen ve etik kurallara bağlı bir yönetsel alt yapı, belirli davranış standartlarını destekleyen bir kamu yönetimi ortamına katkıda bulunur. Etik alt yapının unsurları siyasi irade, etkin hesap verme mekanizması, uygun çalışma koşulları, medya dâhil etkin bir sivil toplumdur.

Kamuda oluşturulan bu etik alt yapının denetimini sağlayacak olan bir kurulun oluşturulması gerekmektedir. Etik dışı davranan, yolsuzluğa bulaşan yönetici ya da kamu çalışanlarını denetleyen bir kuruldur. Bu kurul sadece denetleme

mekanizması olmayıp uyulması gereken etik kodları belirleyerek kamu görevlilerini de eğitmelidir. Belirlenen ilkelerin kararlı biçimde yerleştirilmesiyle, ‘yurttaş odaklı yönetim’ anlayışının hâkim olması mümkün olabilecektir. Kamu yönetiminin kamu yararına uygun, etkili ve verimli işlemlerini; dürüst ve adil olmasını sağlayacak siyasal, idari ve yargısal denetim türlerine sahip olan Türkiye’de, Etik Kurul ombudsman benzeri bir denetim yapabilecek durumdadır.

Öncelikli olarak bu etik alt yapısının yasal bir zemine oturtulması gerekmektedir. Başta anayasal olmak üzere, yasal düzenlemelerde değişiklikler yapılarak, siyasi iradenin kamusal alana müdahaleleri en aza indirgenebilir.

Yolsuzlukla ve kamuda etik dışı davranışlarla mücadelede yapılması gereken en etkili yol devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliğinin sağlanmasıdır diyebiliriz.

Eki.1 KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KURULMASI VE BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA KANUN

Kanun No: 5176

Kabul Tarihi: 25.5.2004

Amaç ve Kapsam

MADDE 1.- Bu kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararı gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.

Bu kanun, genel bütçeye dâhil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz.

Kuruluş

MADDE 2.- Bu kanunda yazılı görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Bakanlar Kurulu, bu kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere;

- a) Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye,
- b) İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye,
- c) Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- d) Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- e) Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye,
- f) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye,

Olmak üzere toplam on bir üyeyi biri Başkan olmak üzere seçer ve atar.

Kurul başkan veya üyeliğine atanacaklar hakkında, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası hükmü ile ek 68 inci maddesinin dördüncü fıkrası hükmü uygulanmaz ve bu kişiler Kurulda emekli aylıkları kesilmeksizin çalıştırılır.

Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeyle toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı kararı ilgililere duyurulur. Kurul ayda dört defa toplanır. Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar.

Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.

Kurul Başkan ve üyelerine, 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak koşuluyla, fiilen görev yapılan her gün için(3000) gösterge rakamının memur aylık katsayı ile çarpımı

sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Bu ödemededen damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz.

Huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçları için her yıl Başbakanlık bütçesine gerekli ödenek konulur.

Kurulun görevleri

MADDE 3.- Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.

Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru

MADDE 4.- Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kurum ve kuruluşların teşkilat yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenir.

Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir.

Başvurular, 3071 sayılı dilekçe hakkının kullanılmasına dair kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur.

İnceleme ve Araştırma

MADDE 5.- Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul, kendisine Őikayet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.

Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirilir.

Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekteştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur. Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlatır.

Bu kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tabi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

Bilgi ve belge istenmesi

MADDE 6.- Bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.

Kurul, bu kanunun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

Yönetmelik

MADDE 7.- Bu kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanacak yönetmelikler Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur.

MADDE 8.- 19.4.1990 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununun 9 uncu maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Ancak, kamu görevlileri Etik Kurulu Mal Bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahiptir. Mal Bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunu kontrol amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar(bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri en geç 30 gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

MADDE 9.- 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 29. maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür ve eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir.

Yürürlük

MADDE10.- Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 11.- Bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Eki.2 Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Kanun No. 4982

Kabul

Tarihi : 9.10.2003

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam ve Tanımlar

Amaç

MADDE 1. — Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

Kapsam

MADDE 2. — Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır.

1.11.1984 tarihli ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun hükümleri saklıdır.

Tanımlar

MADDE 3. — Bu Kanunda geçen;

- a) Kurum ve kuruluş: Bu Kanunun 2 nci maddesinde geçen ve kapsama dahil olan bilgi edinme başvurusu yapılacak bütün makam ve mercileri,
- b) Başvuru sahibi: Bu Kanun kapsamında bilgi edinme hakkını kullanarak kurum ve kuruluşlara başvuran gerçek ve tüzel kişileri,
- c) Bilgi: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları kayıtlarda yer alan bu Kanun kapsamındaki her türlü veriyi,
- d) Belge: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları bu Kanun kapsamındaki yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plân, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını,
- e) Bilgi veya belgeye erişim: İstenen bilgi veya belgenin niteliğine göre, kurum ve kuruluşlarca, başvuru sahibine söz konusu bilgi veya belgenin bir kopyasının verilmesini, kopya verilmesinin mümkün olmadığı hâllerde, başvuru sahibinin bilgi veya belgenin aslını inceleyerek not almasına veya içeriğini görmesine veya işitmesine izin verilmesini,
- f) Kurul: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunu,
- İfade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Bilgi Edinme Hakkı ve Bilgi Verme Yükümlülüğü

Bilgi edinme hakkı

MADDE 4. — Herkes bilgi edinme hakkına sahiptir.

Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, bu Kanun hükümlerinden yararlanırlar.

Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan hak ve yükümlülükleri saklıdır.

Bilgi verme yükümlülüğü

MADDE 5. — Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.

Bu Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Bilgi Edinme Başvurusu

Başvuru usulü

MADDE 6. — Bilgi edinme başvurusu, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya iş adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır. Bu başvuru, kişinin kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir.

Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilir.

İstenecek bilgi veya belgenin niteliği

MADDE 7. — Bilgi edinme başvurusu, başvuru kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olmalıdır.

Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma, inceleme ya da analiz neticesinde oluşturulabilecek türden bir bilgi veya belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verebilirler.

İstenecek bilgi veya belge, başvuru kurum ve kuruluştan başka bir yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilir ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilir.

Yayımlanmış veya kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler

MADDE 8. — Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilân ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgeler, bilgi edinme başvurularına konu olamaz. Ancak, yayımlanmış veya kamuya açıklanmış bilgi veya belgelerin ne şekilde, ne zaman ve nerede yayımlandığı veya açıklandığı başvurana bildirilir.

Gizli bilgileri ayırarak bilgi veya belge verme

MADDE 9. — İstenecek bilgi veya belgelerde, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanlar birlikte bulunuyor ve bunlar birbirlerinden ayrılabilirse, söz konusu bilgi veya belge, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulur. Ayırma gerekçesi başvurana yazılı olarak bildirilir.

Bilgi veya belgeye erişim

MADDE 10. — Kurum ve kuruluşlar, başvuru sahibine istenecek belgenin onaylı bir kopyasını verirler.

Bilgi veya belgenin niteliği gereği kopyasının verilmesinin mümkün olmadığı veya kopya çıkarılmasının aslına zarar vereceği hâllerde, kurum ve kuruluşlar ilgilinin;

- a) Yazılı veya basılı belgeler için, söz konusu belgenin aslını incelemesi ve not alabilmesini,
- b) Ses kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları dinleyebilmesini,
- c) Görüntü kaydı şeklindeki bilgi veya belgelerde bunları izleyebilmesini,

sağlarlar.

Bilgi veya belgenin yukarıda belirtilenlerden farklı bir şekilde elde edilmesi mümkün ise, belgeye zarar vermemek koşuluyla bu olanak sağlanır.

Başvurunun yapıldığı kurum ve kuruluş, erişimine olanak sağladığı bilgi veya belgeler için başvuru sahibinden erişimin gerektirdiği maliyet tutarı kadar bir ücreti bütçeye gelir kaydedilmek üzere tahsil edebilir.

Bilgi veya belgeye erişim süreleri

MADDE 11.— Kurum ve kuruluşlar, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi onbeş iş günü içinde sağlarlar. Ancak istenen bilgi veya belgenin, başvuru kurum ve kuruluş içindeki başka bir birimden sağlanması; başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişim otuz iş günü içinde sağlanır. Bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesi başvuru sahibine yazılı olarak ve on beş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirilir.

10 uncu maddede belirtilen bilgi veya belgelere erişim için gereken maliyet tutarının idare tarafından başvuru sahibine bildirilmesiyle on beş iş günlük süre kesilir. Başvuru sahibi on beş iş günü içinde ücreti ödemezse talebinden vazgeçmiş sayılır.

Başvuruların cevaplandırılması

MADDE 12. — Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirirler. Başvurunun reddedilmesi hâlinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yolları belirtilir.

İtiraz usulü

MADDE 13. — Bilgi edinme istemi 16 ve 17 nci maddelerde öngörülen sebeplerle reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren onbeş gün içinde Kurula itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir. Kurum ve kuruluşlar, Kurulun istediği her türlü bilgi veya belgeyi onbeş iş günü içinde vermekle yükümlüdürler. Kurula itiraz, başvuru sahibinin idarî yargıya başvurma süresini durdurur.

Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu

MADDE 14. — Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, 16 ve 17 nci maddelerde öngörülen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur. 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 Bakanının önerisi üzerine bu Bakanlıkta idarî görevlerde çalışan hâkimler arasından Bakanlar Kurulunca seçilecek dokuz üyeden oluşur. Kurul üyeliğine önerilen adayların muvafakatleri aranır. Kurul Başkanı, kurul üyelerince kendi aralarından seçilir. Kurul, en az ayda bir defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman Başkanın çağrısı üzerine toplanır. Kurul üyelerinin görev süreleri dört yıldır. Görev süresi sona erenler yeniden seçilebilirler. Görev süresi dolmadan görevinden ayrılan üyenin yerine aynı usule göre seçilen üye, yerine seçildiği üyenin görev süresini tamamlar. Yeni seçilen Kurul göreve başlayıncaya kadar önceki Kurul görevine devam eder. Kurul üyelerine 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla fiilen görev yaptıkları her gün için uhdesinde kamu görevi bulunanlara (1000), uhdesinde kamu görevi bulunmayanlara ise (2000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Bu ödemelerde damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz. 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. Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık tarafından yerine getirilir. Kurulun görev ve çalışmalarına ilişkin esas ve usuller Başbakanlıkça hazırlanarak yürürlüğe konulacak bir yönetmelikle düzenlenir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Bilgi Edinme Hakkının Sınırları

Yargı denetimi dışında kalan işlemler

MADDE 15. — Yargı denetimi dışında kalan idarî işlemlerden kişinin çalışma hayatını ve mesleki onurunu etkileyecek nitelikte olanlar, bu Kanun kapsamına dahildir. Bu şekilde sağlanan bilgi edinme hakkı işlemin yargı denetimine açılması sonucunu doğurmaz.

Devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler

MADDE 16. — Açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.

Ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler

MADDE 17. — Açıklanması ya da zamanından önce açıklanması hâlinde, ülkenin ekonomik çıkarlarına zarar verecek veya haksız rekabet ve kazanca sebep olacak bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

İstihbarata ilişkin bilgi veya belgeler

MADDE 18. — Sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

Ancak, bu bilgi ve belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir.

İdarî soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler

MADDE 19. — Kurum ve kuruluşların yetkili birimlerince yürütülen idarî soruşturmalarla ilgili olup, açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

- a) Kişilerin özel hayatına açıkça haksız müdahale sonucunu doğuracak,
- b) Kişilerin veya soruşturmayı yürüten görevlilerin hayatını ya da güvenliğini tehlikeye sokacak,
- c) Soruşturmanın güvenliğini tehlikeye düşürecek,
- d) Gizli kalması gereken bilgi kaynağının açığa çıkmasına neden olacak veya soruşturma ile ilgili benzeri bilgi ve bilgi kaynaklarının temin edilmesini güçleştirecek, Bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

Adlî soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler

MADDE 20. — Açıklanması veya zamanından önce açıklanması hâlinde;

- a) Suç işlenmesine yol açacak,
- b) Suçların önlenmesi ve soruşturulması ya da suçluların kanunî yollarla yakalanıp kovuşturulmasını tehlikeye düşürecek,
- c) Yargılama görevinin gereğince yerine getirilmesini engelleyecek,
- d) Hakkında dava açılmış bir kişinin adil yargılanma hakkını ihlâl edecek,

Nitelikteki bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, 18.6.1927 tarihli ve 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, 6.1.1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu ve diğer özel kanun hükümleri saklıdır.

Özel hayatın gizliliği

MADDE 21. — Kişinin izin verdiği hâller saklı kalmak üzere, özel hayatın gizliliği kapsamında, açıklanması hâlinde kişinin sağlık bilgileri ile özel ve aile hayatına, şeref ve haysiyetine, meslekî ve ekonomik değerlerine haksız müdahale oluşturacak bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.

Kamu yararının gerektirdiği hâllerde, kişisel bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluşlar tarafından, ilgili kişiye en az yedi gün önceden haber verilerek yazılı rızası alınmak koşuluyla açıklanabilir.

Haberleşmenin gizliliği

MADDE 22. — Haberleşmenin gizliliği esasını ihlâl edecek bilgi veya belgeler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

Ticarî sır

MADDE 23. — Kanunlarda ticarî sır olarak nitelenen bilgi veya belgeler ile, kurum ve kuruluşlar tarafından gerçek veya tüzel kişilerden gizli kalması kaydıyla sağlanan ticarî ve malî bilgiler, bu Kanun kapsamı dışındadır.

Fikir ve sanat eserleri

MADDE 24. — Fikir ve sanat eserlerine ilişkin olarak yapılacak bilgi edinme başvuruları hakkında ilgili kanun hükümleri uygulanır.

Kurum içi düzenlemeler

MADDE 25. — Kurum ve kuruluşların, kamuoyunu ilgilendirmeyen ve sadece kendi personeli ile kurum içi uygulamalarına ilişkin düzenlemeler hakkındaki bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkının kapsamı dışındadır. Ancak, söz konusu düzenlemeden etkilenen kurum çalışanlarının bilgi edinme hakları saklıdır.

Kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler

MADDE 26. — Kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça bilgi edinme hakkı kapsamındadır.

Bilimsel, kültürel, istatistik, teknik, tıbbî, malî, hukukî ve benzeri uzmanlık alanlarında yasal olarak görüş verme yükümlülüğü bulunan kişi, birim ya da kurumların görüşleri, kurum ve kuruluşların alacakları kararlara esas teşkil etmesi kaydıyla bilgi edinme istemlerine açıktır.

Tavsiye ve mütalaa talepleri

MADDE 27. — Tavsiye ve mütalaa talepleri bu Kanun kapsamı dışındadır.

Gizliliği kaldırılan bilgi veya belgeler

MADDE 28. — Gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bu Kanunda belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyorsa, bilgi edinme başvurularına açık hâle gelir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

Çeşitli ve Son Hükümler

Ceza hükümleri

MADDE 29. — Bu Kanunun uygulanmasında ihmali, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tâbi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezaları uygulanır. Bu Kanunla erişilen bilgi ve belgeler ticarî amaçla çoğaltılamaz ve kullanılamaz.

Rapor düzenlenmesi

MADDE 30. — Kurum ve kuruluşlar, bir önceki yıla ait olmak üzere;

- a) Kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını,
 - b) Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,
 - c) Reddedilen başvuru sayısı ve bunların dağılımını gösterir istatistik bilgileri,
 - d) Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını,
 - e) Başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçlarını,
- Gösterir bir rapor hazırlayarak, bu raporları her yıl Şubat ayının sonuna kadar Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna gönderirler. Bağlı, ilgili ve ilişkili kamu kurum ve kuruluşları raporlarını

bağlı, ilgili ya da ilişkili oldukları bakanlık vasıtasıyla iletirler. Kurul, hazırlayacağı genel raporu, söz konusu kurum ve kuruluşların raporları ile birlikte her yıl Nisan ayının sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderir. Bu raporlar takip eden iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca kamuoyuna açıklanır.

Yönetmelik

MADDE 31. — Bu Kanunun uygulanması ile ilgili esas ve usullerin belirlenmesine ilişkin yönetmelik, Kanunun yayımını takip eden altı ay içinde Başbakanlık tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulur.

Yürürlük

MADDE 32. — Bu Kanun yayımı tarihinden itibaren altı ay sonra yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 33. — Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

KAYNAKÇA

AKDOĞAN A. Argun, “*Uygulama Açısından Türkiye’ de Kamu Yönetim Reformu*” Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37 Sayı: 4, Ankara, 2004

AKSOY Şinasi, “*Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi*” Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE, Ankara, 1995

AKTAN Coşkun Can, “Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli”, Türkiye’ de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları içinde, Editörler: Davut DURSUN, Hamza AL, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998

AKTAN Coşkun Can, Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 1-Ahlak ve Ahlak Felsefesi, İstanbul, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, 1999

AKTAN Coşkun Can, Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980–1990 Türkiye Deneyimi, İstanbul, AFA Yayıncılık, 1992

AKTAN Coşkun Can, Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları, 1994

AKTAN Coşkun Can, Toplam Kalite Yönetimi, Kamudaki Kalitesizliğe Çözüm Olabilir Mi?, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-kamuda-kalitesizlik.pdf, (02.02.2006)

AKTAN Coşkun Can, Yönetimde Rönesans: Toplam Kalite Yönetimi, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-yonetimde-ronesans.pdf, (02.02.2006)

ALADA BAYRAMOĞLU Adalet, Yerel yönetim ve Ahlak, T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA EMME, İstanbul

ALODALI M. Fatih Bilal, ARSLAN Erdal, “Kamu Yönetiminde Değişim Ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, <http://www.sbe.sakarya.edu.tr/kongree.php>, (15.12.2005)

ALTENBURGER J. Christine, ‘Patronage: Ethics Gone Amok’, Essentials of Government Ethics,(Ed.Peter Madsen-Jay M.Shafriz), A Meridian Book, Newyork,1992

Ankara;AtatürkçüDüşünceDerneği,<http://www.add.org.tr/duyurular.php>.(12.07.2004)

ARAL Vecdi, Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine, İstanbul: İ.Ü Hukuk Fakültesi Yayını,1979

AZRAK Ülkü, ‘Kamuda Tehlikeli Reform’,Radikal,12.01.2004

BALCI Asım, ‘*Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar Ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri*’ <http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/balci.pdf>, (12.12.2005)

BALKIZ Özlem İrmak, Toplam Kalite Yönetimi Ve Eleştirisi, <http://155.223.1.158/edergi/sosyoloji/2004/s1213/7.pdf>, (02.02.2006)

BARANSEL Atilla, Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, İ. Ü. İşletme Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1993

BERKMAN Ümit, Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, Ankara, TODAİE Yayınları, No:3, 1983

Bilgi Edinme Kanunu, kanun no:4982,birinci bölüm, madde 1

BİLGİÇ Veysel, “*Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı*”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar içinde, Derleyenler: Asım BALCI, Ahmet NOHUTÇU, N. Kemal ÖZTÜRK, Bayram ÇOŞKUN, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003

BİLGİN Kamil Ufuk, “*Performans Yönetiminde İnsan Kaynağı Planlaması*”, Amma İdaresi Dergisi, Cilt:37 Sayı:2, Ankara, 2004

BROWN, Mary M. ve JEFFREY L. . Achieving Advanced Electronic Government Services: An Examination of Obstacles and Implications from and International Perspective, Brudney. 2001, [<http://www.spea.indiana.edu/NPMRC6/>]

BRUCE W.P., Codes of Ethics, and Codes of Conduct: Percieved Contrubution to the Practice of Ethics in Local Government, Public Integirty Annual ,1996

BULUTOĞLU Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş; Üçüncü Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1981

CAİDEN Gerald E., ‘*Dealng With Administrative Corruption*’, Handbook of Administrative Ethics,(Editör: Terry L. Cooper), Marcel Dekker, Newyork

CAN Halil, Organizasyon ve Yönetim, Siyasal Kitabevi, 4. Baskı, Ankara, 1997

CHANDLER R.C., The Problem of Moral Resoning in American Public Adminastration :The Case for A Code of Ethics, Public Adminastration Review, 1983

CHEVALLIER Jacques, ‘*Yönetimde Açıklık*’(Çev: Musa Eken), Politik Yozlaşma ve Rant Kollama,(Ed. Aytaç Eker,Coşkun Can Aktan),TAKAV Matbaa, Ankara,1994

COOPER Terry L. ‘The Emergence of Administartive Ethics’ , Handbook of Administrative Ethics, (Ed. Terry L. Cooper), Marcel Dekker, Newyork, 1994

ÇOŞKUN Bayram, NOHUTÇU Ahmet, BALCI Asım, ASUNAKUTLU Tuncer, Etkin Devlet, Muğla Üniversitesi Yayınları, Muğla Üniversitesi Basımevi, Muğla, 2003

ÇOŞKUN Selim, “*Toplam Kalite Yönetimi ve Yönetim Teorisi*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:36 Sayı:4, Ankara, 2003

ÇULPAN Refik, ‘Bürokratik Sistemin Yozlaşması’, Amme İdaresi Dergisi, 1980, cilt 13,S.2

DALE, B. (1994), *Managing Quality*, New York: Prentice Hall, 1994

DEMİR Oğuzhan, ‘Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’, http://www.liberaltdt.org.tr/guncel/diger/od_kamuyonetimi.htm(09.06.2004)

DEREK Bob, ‘Can Ethics Be Tough?’, *Change*, Oct ,1976

DİNÇER Ömer, FİDAN Yahya, *İşletme Yönetimi*, Beta Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul, 1996

DİNÇER Ömer, YILMAZ Cevdet, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T. C. Başbakanlık, Ankara, 2003

DUFFY, Daintry. 2000. Q&A: Balancing the Role of E-Government. GovWorks Şirketi E-Devlet Genel Müdürü Mike Hernon ile Söyleşi. CNN, 13 Kasım 2000

DURNA Ufuk, EREN Veysel, “*Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 35 Sayı: 1, 2002

EFİL İsmail, *İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, 6. Baskı, İstanbul, 1999

ERDUMLU GÜNGÖR, “İngiltere’ de Kamu Yönetimi Reformları”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 403, Ankara, 1994

EREN EROL, Örgütsel Davranış Ve Yönetim Psikolojisi, 5. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1998

ERGÜN TUNCAY, “Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.30, Sayı.4, 1997

ERGÜN TURGAY, ‘Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine’, Amme İdaresi Dergisi,1978,C11,S.1

ERGÜN TURGAY, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi Ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, Amme İdare Dergisi, Cilt: 24 Sayı: 4, Ankara, 1991

ERTÜRK MÜMIN, İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., İstanbul 1995

ERYILMAZ BİLAL, ‘Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler’, Amme İdaresi Dergisi, Ankara: TODAİE Yayınları, cilt 26, sayı 4, 1993

ERYILMAZ BİLAL, Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa yayınları, İstanbul,2004

ERYILMAZ BİLAL, Kamu Yönetimi, İstanbul, 1999

GENÇ NURULLAH, Yönetim ve Organizasyon –Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar-, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004

GERALD M.POPS, ‘A Teleological Approach to Administrative Ethics’, Handbook of Administrative Ethics, (editör: Terry L.Cooper), Marcel Dekker, Newyork,1994

GOURNAY Bernard, Yönetim Bilimine Giriş Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi, Çeviren: İhsan Kuntbay, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayınları No: 122, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971

GÖYMEN Korel, “*Türk Yerel Yönetimlerinde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Devlette Yönetişim Dinamikleri*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 32 Sayı: 4, Ankara, 1999

GÖYMEN Korel, “*Türkiye’ de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler, Yönelimler*”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:9 Sayı: 2, Ankara, 2000

GÜL Songül S., ‘*Kamu yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri*’, Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri, TODAİE yayınları, Ankara 1999

GÜRAN Sait, Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul,1980

H.George Frederickson, ‘The Recovery of Civism in Public Administration’, Public Administration Review, Volume 42, 1982

HAKTANKAÇMAZ M. İlker, “*Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37 Sayı: 1, Ankara, 2004

HALİS Muhsin, TEKİNKUŞ Mehmet, Kamuda Performans Yönetimi, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar içinde Editörler: Asım Balcı, Namık Kemal Öztürk, Ahmet Nohutçu, Bayram Çoşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003

HANÇERLİOĞLU Orhan, Ekonomi Sözlüğü, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1981

HAQUE M.Shamsul, 'Relationship Between Citizenship and Public Administration: A Reconfiguration', International Review of Administrative Sciences, Vol.65,No:3,September 1999

HARRIET McCullough, ' Ethics Legislation', Handbook of Administrative Ethics(Ed. Terry L.Cooper), Marcel Dekker, Newyork,1994

HATRY Harry P., WHOLEY Joseph S., "*The Case For Performance Monitoring*", Public Administration Review, Vol. 52 No. 6, 1992

HİTT William. D., Ethics and Leadership, Battle Press, Columbus Richland,1990

HODGETTS Richard M., Yönetim Teori, Süreç ve Uygulama, (Çevirenler: Canan ÇETİN, Esin Can MUTLU), Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., 2. Bası, İstanbul, 1999

HOLZER Marc, VANG Kaifeng, "*Performance Measurement And Improvement: An Assessment Of The State Of The Art*", International Review Of Administrative Sciences, Vol. 70 No. 1, 2004

HOOD, Christopher, " A Public Management for All Seasons?", Public Administration, Vol.69, 1991

[http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik_gorusler.php.\(21.04.2004\)](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik_gorusler.php.(21.04.2004))

<http://strategis.gc.ca/ethics>

İÇİMSOY Oğuz 'İdari Belgelere Erişim Hakkı: Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunları', Bilgi Edinme Özgürlüğü, Türk Kütüphaneciler Derneği Yayınları, Ankara, 1996

İNAN Kemal, 'Sosyalist Etik', Gelecek, 1/3, Kasım-Aralık,1996

İNCE Murat, Elektronik Devlet , DPT, Mayıs 2001,s.,11

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 5'inci Madde ve Genel Gerekçe Metni, Başbakanlık, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-II: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,Ankara,2003

KARLUK Rıdvan, Türkiye Ekonomisi, Birlik Ofset Yayıncılık, Eskişehir, 1994

KERNAGHAN Kenneth, 'Promoting Public Service Ethics: The Codification Option', Ethics in Public Service, (Ed. Richard A. Chapman), Carleton Universty Pres, Ottawa, 1993

KERNAGHAN Kenneth, 'The Postbureaucratic Organization and Public Service', International Review of Adminastrative Sciences, Vol.66,No:1,March 2000

KILLIOĞLU İsmail, '*Ahlak Maddesi*', Sosyal Bilimler Ansiklopedisi, C.1,Risale yayınları, İstanbul,1990

KIRKPATRICK Ian, LUCIO M. M., "Introduction: The Politics Of Quality In The Public Sector" The Politics Of Quality In The Public Sector içinde, Edit by Ian KIRKPATRICK, M. M. LUCIO, London, 1995

KOÇEL Tamer, İşletme Yöneticiliği Organizasyon ve Davranış, 4. Baskı, İstanbul, 1993

KOÇEL Tamer, İşletme Yöneticiliği Yönetim ve Organizasyonlarda Davranış Klâsik- Modern- Çağdaş ve Güncel Yaklaşımlar, Genişletilmiş 9. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2003

KÖKTAŞ M.Emin '*Toplumsal ve Siyasal Hayatımızda İhmal Edilen Değer: Ahlak*',Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyomu.Adapazarı: Sakarya Üniversitesi İİBF-Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası Yayını,1998

KUBALI Derya, “*Performans Denetimi*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 32 Sayı: 1, Ankara, 1999

KUÇURADİ Ioanna, Etik, Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 1996

LONGENECKER Justin, KINNEY Joseph Mc and MOORE Carlos, ‘*Egotism and Independence: Entrepreneurial Ethics*’, Organizational Dynamics, Winter 1988

MASSİE Joseph and DOUGLAS John, Managing: A Contemporary Introduction, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall, 1992

MATHIASSEN David G., “*The New Public Management and its Critics*”, International Public Management Journal, Vol. 2 No. 1, 1999

MEANS Grady, DAVID Schneider, Meta-Capitalism: The E-Business Revolution and the Design of 21st Century Companies and Markets, John Wiley and Sons Inc., New York, 2000

MONEYPENNY Philip, A Code of Ethics as a Means of Controlling Administrative Conduct (ed. Willa Bruce), Classics of Administrative Ethics, 2001

MUMCU Ahmet, Osmanlı Devletinde Rüşvet, İkinci Baskı, İstanbul, İnkılâp Kitabevi, 1985

Mülkiyeliler Birliği, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Mülkiye Görüşü, Mayıs 2004

NOHUTÇU Ahmet, Etik ve Kamu Yönetimi, Çağdaş Kamu Yönetimi II içinde, M. Acar ve H. Özgür (Der), Ankara, Nobel yayıncılık, 2001

NYHAN Ronald C., MARLOWE Herbert A., “*Performance Measurement In The Public Sector: Challenges And Opportunities*”, Public Productivity&Management Review, Vol. 59 No. 4, 1995

OKTAY Cemil, Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İ.Ü SBF Yayını, İstanbul,1983

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., Kamu Sektörünün Sorununa Yeni Bir Yaklaşım:Yeni Kamu İşletmeciliği, Çağdaş Kamu Yönetimi, Derleyenler: Muhittin ACAR, Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003

ÖNDE Murat, “*Örgütsel ve Yönetimsel Eklektizm: Toplam Kalite Yönetimi*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 31 Sayı:3, Ankara, 1998

ÖRÜCÜ Edip, Modern İşletmecilik, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003

ÖZER M. Akif, “*Yeni Kamu Yönetimi – Japonya Uygulaması*”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 447, Ankara, 2005

ÖZGÜR H,*Yeni Kamu Yönetimi Hareketi*, Çağdaş Kamu Yönetimi, Derleyenler: Muhittin ACAR, Hüseyin ÖZGÜR, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara,2003

ÖZTEKİN Ali, “Türk Kamu Personel Yönetiminde Liyakat, Kariyer ve Sınıflandırma İlkeleri”, Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Kitabı, Adapazarı, 1998

ÖZTÜRK N.Kemal, ‘ *Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar*’, Amme İdaresi Dergisi, Ankara: TODAİE yayını, Cilt 32, sayı 2,1999

ÖZTÜRK Namık Kemal, “*Yeni Yönetim Paradigması*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26 Sayı:4, Ankara, 1993

PALABIYIK Hamit, “*Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar*”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37 Sayı: 1, Ankara, 2004

PASOUR E.C., Politik Yozlaşma ve Rant Kollama, (Ed. Aytaç Eker-Çoşkun Can Aktan),TAKAV matbaa, Ankara,1994

PEHLİVAN İnyet, ‘*Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları*’,21.yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 7-9 Mayıs 1997, TODAİE Yayınları, Ankara

PLANT F.Jeremy, ‘*Codes of Ethics*’,Handbook of Adminastrative Ethics,(Ed. Terry L.Cooper), Marcel Dekker, Newyork,1994

POLATOĞLU Aykut, Kamu Yönetimi,ODTÜ yy.,2003

RİCHARDSON William G. and NİGRO Lloyd G., ‘Administrative Ethic and Founding Though: Constitutional Correctives,Honor and Education’, Public Administration Review, Volume 47,1987

ROSENTHAL M., YUDIN P., Felsefe Sözlüğü.(Çeviren: Aziz Çalışlar).5.Baskı, İstanbul, Sosyal Yayınlar,1997

SABUNCUOĞLU Zeyyat, TOKOL Tuncer, İşletme I- II, Bursa, 1991

SARAN Dr. Ulvi, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas yayıncılık, Ankara, 2004

SHAW William H., Business Ethics, California Wardsworth Publishing Cooperation, 1991

SIMON Herbert A., SMITHBURG Donald W., THOMPSON Victor A., Kamu Yönetimi, Çeviren: Cemal Mıhçıoğlu, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 446, Ankara, 1980

STAHBELG Krister, '*Kamu Yönetiminin Politizasyonu: Politizasyon Sonuçları, Sebepleri ve Kavramları Üzerinde Düşünceler*'(Çeviren: Dündar Gültekin), Türk İdaresi Dergisi, İçişleri Bakanlığı Yayınları, sayı 384,1989

Stark Anrew, Conflict of Interest In American Public Life, 2000, s.203

STEİNBERG Sheldon S.- AUSTERN David T. , Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler, TODAİE Yayınları, No:264, Ankara, 1996

STEİNER George A. and STEİNER John F., Business, Government and Society, Newyork: Random House, 1985

STOKER G., "*Governance As Theory: Five Propositions*", International Social Science Journal, Vol. 50 No. 155, 1998

ŞAHİN Ali Ekber, ŞİMŞEK Hasan, TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ, <http://www.mebnet.net/duyurular/seminer/Toplam%20Kalite%20Y%C3%B6netimi.pdf>, (02.02.2006)

TAKIŞ Taşkın, '*Etik*', Doğu batı Düşünce Dergisi, Yıl 1, sayı 4, Ağustos-Eylül-Ekim 1998

TEKELİ İlhan - ŞAYLAN Gencay, '*Rüşvet Kuramı*', Amme İdaresi Dergisi,C.7, S.3

TEKELİ İlhan, Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara, Şubat 1999

TEPE Harun, Etik ve Meslek Etikleri, Birinci Baskı, Ankara, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2000

Terry L.Cooper, '*Hierarchy, Virtue and the Practice of Public Adminastration: A Perspective for Normative Ethics*',*Public Administration Review*', Volume 47,1987

TMMOB Elektrik Mühendisleri Odası, <http://dergi.emo.org.tr/altinde.php>.(09.06.2004)

TOROSLU Nevzat, Ceza Hukuku, İkinci Baskı, Ankara, Savaş Yayınları, 1991

TORTOP Nuri, İSBİR Eyüp G., AYKAÇ Burhan, Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993

TUTUM Cahit, '*Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık*', Amme İdaresi Dergisi, Ankara, TODAİE Yayınları, cilt 9, sayı 4, 1976

TÜGİAD, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 23-Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet, İstanbul: TÜGİAD Yayınları,1997

TÜKENMEZ N. Mine, TKY' ne Getirilen Eleştiriler, D. E. Ü. İİBF Dergisi, Cilt: 11 Sayı: 1, İzmir, 1996

Türk Dil Kurumu, Türkçe Sözlük, Ankara, 2005

Türkiye Bilişim Stratejileri Çalışma Raporu, Türkiye Bilişim Vakfı, İstanbul,1996

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı TESEV

Görüşleri,http://www.tesev.org.tr/TESEV_gorus_oneriler.pdf,(10.06.2004)

ULUĞ FEYZİ, '*Yönetimde Yeniden Yapılanma*',Amme İdaresi dergisi, TODAİE yayınları, Mart 2004

Uzun Turgay, '*Kamu Yönetiminde Değişim ve Bilgi Edinme Hakkı*', SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s.254

ÜLGEN Hayri, İşletmelerde Organizasyon İlkeleri ve Uygulaması, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 258, 2. Baskı, İstanbul, 1993

WOLLER Garry M. , PATTERSON Kelly D., 'Public Administration Ethics' , American Behavioral Scientist, Volume 41,1997

YAYLA Yıldızhan, 'Türkiye'nin İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler',Yeni Türkiye,1995, S.4

YAZICI Sedat, Felsefeye Giriş, Birinci Basım, İstanbul, Alfa Basım yayım Dağıtım,1999

YAZICIOĞLU Recep, 'Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma', Yeni Türkiye,1995,S.4

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Raporu, DPT Yayını, Ankara, 2000

YILDIZ Mete, "Elektronik (E)-Devlet Kuram Ve Uygulamasına Genel Bir Bakış Ve Değerlendirme", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=536, (12.12.2005)

YILMAZ Aytekin, "Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar", Türkiye' de Yönetim Geleneği Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları içinde, Editörler: Davut DURSUN, Hamza AL, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998

YILMAZ Osman, "Bir Kamu Yönetimi Reformu İçin Strateji Seçenekleri", <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/yilmazo.pdf>

YOZGAT Osman, İşletme Yönetimi, YönetimSistemleri'ninGelişimi 6. Baskı, İstanbul, 1984, <http://www.ozyazilim.com/ozgur/marmara/orgut/sistem.htm>, (17.12.2005)

YÜCETÜRK E.Elif, "Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları Ve Tabana Yayılabilme Yeteneği Bakımından Bir Değerlendirme: Bolu Örneği", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=225, (12.12.2005)