



**ETİK KAVRAMININ TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE  
TÜRK KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI**

**Mustafa DİNÇ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Zuhal ÖNEZ ÇETİN**

**Uşak**

**Eylül, 2019**

**ETİK KAVRAMININ TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK  
SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI**

**Mustafa DİNÇ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Programı**

**Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Zuhal ÖNEZ ÇETİN**

**Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Eylül, 2019**

## YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZETİ

### ETİK KAVRAMININ TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI

Mustafa DİNÇ

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eylül, 2019

Danışman: Dr. Öğretim Üyesi Zuhâl ÖNEZ ÇETİN

Bu araştırmanın amacı, etiğin kamu yönetimindeki yeri ve önemini kavramak olduğu kadar, ülkemiz kamu yönetiminde etik amaçlı yapılan düzenlemelerin geçmişini ve bu konudaki uygulamaları incelemek, Avrupa Birliği’ndeki etik anlayışın, üyelik sürecinde Türk kamu yönetimini nasıl etkilediğini görüp, bu süreçte kamu yönetimimizde etik anlamda nelerin değiştiğini gözlemlemektir.

Bu amaçla, etiğin kavramsal açıdan incelemesi yapılmış, tarihi gelişiminden bahsedilmiş, dünyada ve Türk tarihinde etiğin yeri ve öneminden bahsedilerek tarihsel süreç içerisinde yaşanan etik gelişmeler anlatılmıştır.

Avrupa Birliği’ndeki etik anlayıştan bahsedildikten sonra, kamu yönetiminde Avrupa kriterlerinin neler olduğu, Avrupa Birliği’nde kamu yönetimini geliştirmeye yönelik çabalar, etik dışı davranışların önlenmesiyle ilgili çabalar yapan birlik organları, bu konudaki belgeler, konuyla alakalı yapılan zirveler ve etik çalışmalar yapan birlik organlarının çalışmalarına yer verilmiştir.

Son bölümde ise Avrupa Birliği etik anlayışın Türk kamu yönetimine yansımaları, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum süreci bağlamında ele alınmıştır. Özellikle tam üyelik başvurusunun kabul edilmesinden sonra Avrupa Birliği etkisiyle kamu yönetiminde etik gelişmelerin hızla arttığı görülmüş, bu gelişmelerin Avrupa Birliği organlarınca izlenip değerlendirildiği raporlar ve belgeler ışığında Avrupa Birliği Kamu yönetimi anlayışının Türk kamu yönetimine nasıl etki ettiği ve etik gelişmelerdeki yansımaların neler olduğu konusunda sonuca ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Kamu yönetimi, etik, Avrupa Birliği, yolsuzlukla mücadele*

**ABSTRACT****THE REFLECTIONS OF THE CONCEPT OF ETHICS ON TURKISH  
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROCESS OF TURKEY'S ACCESSION  
TO THE EUROPEAN UNION**

Mustafa DİNÇ

Department of Public Administration

Uşak University Institute of Social Sciences, September, 2019

Advisor: Assistant Prof. Dr. Zuhâl ÖNEZ ÇETİN

The aim of this study is to comprehend the place and importance of ethics in public administration as well as to examine the history of the regulations made in the public administration in Turkey and to see what has been done in this regard, and to understand the ethical understanding of the European Union in Turkish public administration in the process of membership. to observe what has changed.

For this purpose, ethics has been examined from the conceptual point of view, its historical development has been mentioned.

After mentioning the ethical understanding in the European Union, what are the European criteria in public administration, efforts to promote public administration in the European Union, unity bodies that make efforts to prevent unethical behavior, documents on the subject, summits made on the subject, and studies are given.

In the final part of the European Union to the Turkish public administration ethics implications, it is discussed in the context of Turkey's harmonization process with the European Union. In particular, following the adoption of the application for full membership, it has been seen that the ethical developments in the public administration have increased rapidly and the results of the European Union Public Administration have been affected by there port sand documents of the European Union.

*Keywords: Public administration, ethics, European Union, fight against corruption.*



**UŞAK ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI**

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı 164011013 No'lu öğrencisi Mustafa DİNÇ' in "Etik Kavramının Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimine Yansımaları" adlı tezi 29/08/2019 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Uşak Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Yüksek Lisans Tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

<b>Jüri</b>	<b>Adı Soyadı</b>	<b>İmza</b>
Danışman	: Dr. Öğr. Üyesi Zuhal ÖNEZ ÇETİN	
Üye	: Dr. Öğr. Üyesi Mısra CİĞEROĞLU ÖZTEPE	
Üye	: Dr. Öğr. Üyesi Yurdanur URAL USLAN	

**Enstitü Müdürü**

Prof. Dr. Mehmet KARAYAMAN

## ÖNSÖZ

Bu zorlu tez sürecinde, bana yardımlarını esirgemeyen kıymetli hocam Dr. Öğretim Üyesi Zuhâl Önez Çetin'e sonsuz saygı ve teşekkürlerimi sunuyorum. Bu süreçte hiçbir fedakârlıktan kaçınmayarak maddi manevi desteklerini her zaman yanımda hissettiğim canım annem Sıdıka Dinç'e ve kıymetli babam Gürbüz Dinç'e, tezin her alanında olduğu gibi, en zor zamanlarında yanımda olan kıymetli Zeynep Doğan'a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum. Tez sürecinde bana desteğini esirgemeyen çok kıymetli iş arkadaşlarıma da saygılarımı sunar, teşekkürü bir borç bilirim.

Mustafa DİNÇ

## ÖZGEÇMİŞ

**ADI SOYADI:** Mustafa DİNÇ

**Doğum Tarihi:** 12.08.1993

**Doğum Yeri:** Alaşehir/ Manisa

**Mezun olduğu okullar:**

**Lise** : Demirci Anadolu Öğretmen Lisesi, 2011

**Lisans** : Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Kamu yönetimi, 2015

**Yüksek Lisans** : Uşak Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi, Halen devam etmekte.

**Çalıştığı Kurum:** Adalet Bakanlığı, Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü, Salihli  
T Tipi Kapalı/ Açık Ceza İnfaz Kurumu

**Sınav Puanları:**

**Ales** : 75

**Yökdil** : 65

## İÇİNDEKİLER

<b>YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZETİ.....</b>	<b>iii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>iv</b>
<b>JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....</b>	<b>v</b>
<b>ÖNSÖZ.....</b>	<b>vi</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>vii</b>
<b>İÇİNDEKİLER .....</b>	<b>viii</b>
<b>TABLolar LİSTESİ .....</b>	<b>xii</b>
<b>ŞEKİLLER LİSTESİ.....</b>	<b>xiii</b>
<b>KISALTMALAR LİSTESİ.....</b>	<b>xiv</b>
<b>GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>

### BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: ETİK KAVRAMI VE ETİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. ETİK KAVRAMI.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. ETİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ .....</b>	<b>11</b>
1.2.1. Antik Yunan Medeniyetinde Etik .....	11
1.2.2. Ortaçağ Avrupa'sı ve İslam Dünyası'nda Etik .....	12
1.2.3. Modern Çağda Etik .....	14
<b>1.3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK .....</b>	<b>17</b>
1.3.1. Kamu Yönetiminde Etiğin Felsefî Temelleri.....	20
1.3.1.1. Teleolojik Yaklaşım.....	20
1.3.1.2. Deontolojik Yaklaşım.....	22



1.3.1.3. Erdem Etiği.....	24
<b>1.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİĞİN GELİŞİMİ .....</b>	<b>25</b>
1.4.1. Cumhuriyet Öncesi Türk Kamu Yönetiminde Etiğin Gelişimi.....	25
1.4.2. Cumhuriyetle Birlikte Türk Kamu Yönetiminde Etiğin Yükselişi .....	30
<b>1.5. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN SEBEPLERİ .....</b>	<b>34</b>
1.5.1. Hukuk Devleti İlkesine Uyulmaması.....	34
1.5.2. Görev Bilincinin Eksikliği .....	36
1.5.3. Bürokrasiden Kaynaklanan Nedenler .....	38
1.5.4. Ekonomik Nedenler .....	41
1.5.5. Diğer Etik Dışı Davranış Sebepleri.....	42
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b>	
<b>2. AVRUPA BİRLİĞİ ETİK ANLAYIŞI .....</b>	<b>44</b>
<b>2.1. AVRUPA BİRLİĞİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE KAMU YÖNETİMİNDE AB KRİTERLERİ .....</b>	<b>44</b>
2.1.1. Avrupa Komisyonu ve Etik.....	48
2.1.1.1. OLAF (European Anti-Fraud Office) .....	53
2.1.2. Avrupa Konseyi ve Etik.....	55
2.1.2.1. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) .....	55
2.1.3. OECD ve Etik .....	57
2.1.3.1. OECD SIGMA Programı .....	61
2.1.4. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International).....	62

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. AVRUPA BİRLİĞİ ETİK ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI..... 67

#### 3.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİ VE ETİK ALTYAPININ GELİŞİMİ..... 67

#### 3.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK YAPILANMA ..... 75

##### 3.2.1. Türk Kamu Yönetiminde Etik Yapılanmayı Belirleyen Ulusal Mevzuat..... 77

###### 3.2.1.1. Anayasa..... 78

###### 3.2.1.2 Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ..... 78

###### 3.2.1.3. Türk Ceza Kanunu ..... 83

###### 3.2.1.4. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu..... 84

###### 3.2.1.5. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ..... 84

###### 3.2.1.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ..... 85

###### 3.2.1.7. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu..... 85

###### 3.2.1.8. Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ..... 86

###### 3.2.1.9. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ..... 86

###### 3.2.1.10. Kamu İhale Kanunu ..... 86

###### 3.2.1.11. Sayıştay Kanunu ..... 87

##### 3.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Yapılanmayı Belirleyen Uluslararası Mevzuat.....87

###### 3.2.2.1. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ..... 87

3.2.2.2. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi.....	88
3.2.2.3. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi .....	88
3.2.2.4. OECD Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi.....	90
<b>3.3. AVRUPA BİRLİğİ İLERLEME RAPORLARINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ ETİK ALTYAPIYA YÖNELİK DEğERLENDİRMELER .....</b>	<b>90</b>
<b>3.4. OECD SIGMA RAPORLARINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ ETİK ALTYAPIYA İLİŞKİN DEğERLENDİRMELER .....</b>	<b>107</b>
<b>4. SONUÇ.....</b>	<b>119</b>
<b>5. KAYNAKÇA.....</b>	<b>123</b>

## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1.1. Etik Altyapının Temel Bileşenleri.....	45
<b>Tablo 2.1. Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk endeksinde Türkiye .....</b>	<b>63</b>
Tablo 3.1. AB İlerleme Raporlarında Etik ve İlgili Kavramların Kullanımı.....	110
Tablo 3.2. OECD/ SIGMA Raporlarında Etik ve ilgili Kavramların Kullanımı.....	122



**ŞEKİLLER LİSTESİ**

Şekil 2.1. Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk endeksinde Türkiye.....	64
Şekil 3.1. Etik Ve İlgili Kavramların İlerleme Raporlarında Gösterim Sıklıkları.....	90
Şekil 3.2. Etik ve ilgili kavramların OECD/SIGMA Raporlarında gösterim sıklıkları .....	115



**KISALTMALAR LİSTESİ**

**AB** :Avrupa Birliği

**ABGS** :Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

**AET** :Avrupa Ekonomik Topluluğu

**AKÇT**:Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

**AT** :Avrupa Topluluğu

**BM** :Birleşmiş Milletler

**CEC** :Commission of the European Communities

**DMK** :Devlet Memurları Kanunu

**DEA** : Düzenleyici Etki Analizi

**DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı

**GRECO**: Group of States Against Corruption

**KGEK**: Kamu Görevlileri Etik Kurulu

**OECD**: Organization of Economic Co-operation and Development

**OHAL**: Olağanüstü Hal

**OLAF**: Avrupa Birliği Sahtecilikle Mücadele Ofisi

**RCD** : Regional Cooperation for Development

**SIGMA**: Support for Improvement in Governance and Management

**STK** :Sivil Toplum Kuruluşu

**TODAİE**: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

**TÜSİAD**: Türkiye Sanayiciler ve İşadamları Derneği

## GİRİŞ

Bir toplum bilimi terimi olarak devlet, toplumların insanca yaşayabilmek amacıyla siyasal manada örgütlenmesi anlamını ifade eder. Bu örgütlenme toplumu oluşturan insanların çok çeşitli gereksinimler sebebiyle bir arada yaşama isteğinden kaynaklanır ve yine aynı sebepten toplumun yetkilerini siyasal anlamda en yüce kurum olan devlet organizmasına devretmesi ile sonuçlanır. Başka bir ifade ile insanlar sahip oldukları birçok özgürlüğü bir devlet organizması ile aidiyet bağı kurarak bu kurulan yapıya devretmiştir. Bunun karşılığında devletten elbette çok önemli faydalar beklenmektedir. Bu beklenti devlet organizmasına zaman içerisinde birçok farklı görev verilmesine sebep olmuştur (Hobbes, 2007:127-131).

Yakın tarihe gelene kadar devlet mekanizmasının görevleri topladığı vergiler karşılığında vatandaşlarının can ve mal güvenliğini sağlamak gibi önemli ama basit düzeyde iken 19. yüzyılın sonlarından ve 20. yüzyılın başlarından itibaren insanlığın yaşadığı büyük dönüşüme ayak uydurarak çeşitlenmeye başlamıştır. Özellikle yirminci yüzyıl ortasına kadar dünya toplumlarının o güne dek görmediği kadar büyük felaketler ve yıkımlarla sonuçlanan iki büyük Dünya Savaşı, yaşattığı yıkımların toplum üzerindeki yeniden yaşanması korkusu yüzünden büyük çaplı savaşlarla belli kazanımlar elde etme duygusunu köreltmıştır.

Bunun yanında teknolojik ve bilimsel gelişmelerin artması, insanların devletlerinin sahip olduğu gücü ordu kapasitesi ve savaş kabiliyeti ile ölçmekten vazgeçmesine ve gücün, gelişmenin ve ilerlemenin medeniyet bağlamında gelişmiş bir teknoloji, refah düzeyi yüksek, mutlu insanlar ve toplum, sosyal anlamda gelişmiş bir devlet mekanizması ile mümkün olacağına inanmaya başlamasını sağlamıştır. Toplum üzerindeki devlet algısının bu yönde değişmesi devletin asli görevlerinin de zamanla değişmesini sağlamıştır.

Klasik devlet anlayışında hakim olan otoriter ve merkezîyetçi devlet algısı yerini adem-i merkezîyetçi sosyal hukuk devletine bırakmıştır. Bu yeni anlayış, beraberinde kamu hizmetlerinde vatandaş odaklı hizmet anlayışının da zamanla yerleşmesini getirmiştir. 70'li yıllardan itibaren egemen olan neo-liberal politikalar; yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yönetişim, yönetimde açıklık, şeffaflık, hesap

verebilirlik, etkinlik ve verimlilik gibi kavramların kamu hizmetlerinde yer edilmesini sağlamıştır. Bu yıllardan itibaren yolsuzlukla mücadele, etik dışı faaliyetler ile mücadele gibi kavramlar da önem kazanmıştır. Bu kavramların ortak amacı, kamu idaresi teşkilatlarında kamu hizmetlerinden faydalanan vatandaşların hizmetlerden tatmin düzeyini en yüksek seviyeye çıkarabilmektir. Bu kavramların yaygınlaşması, kamu hizmetlerinde vatandaş odaklı devlet anlayışını ön plana çıkarmıştır (Ciğeroğlu Öztepe, 2013:104-105).

Vatandaş odaklı devlet anlayışına göre devlet idaresinde kamu yönetimi faaliyetlerinde vatandaşın hizmetlerden en etkin ve verimli düzeyde faydalanabilmesi için etik uygulamalara ağırlık verilmesi ve etik dışı faaliyetlerle ve yolsuzlukla etkin bir şekilde mücadele edilmesi gerekmektedir. Eski tarz katı, merkeziyetçi Weberyen bürokrasi modeli, zamanla küreselleşen dünya düzeninde modern ihtiyaçlara cevap veremez duruma gelmiştir.

Kamu yönetimi faaliyetlerinin etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklar, hantallaşan bürokrasi ve aşırı merkeziyetçi olduğu için hantallaşan devlet mekanizması yüzünden işlerliğini kaybetmesi, özellikle 80'li yıllardan itibaren neo-liberal politikalar ekseninde yeni tarz bürokratik örgütlenme arayışlarına neden olmuştur. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yönetişim, yeni kamu işletmeciliği gibi kavramlar ortaya çıkmış, eski tarz bürokratik örgütlenmeler yerini hizmet ve sonuç odaklı yeni kamu idaresi sistemlerine bırakmaya başlamıştır.

Etik dışı davranışlar ve yolsuzluk faaliyetlerinin zamanla çok yüksek boyutlara ulaşması, ülkelerin kamu yönetimi faaliyetlerinin verimliliğini son derece kötü etkilemiş ve kamu yönetimi faaliyetlerinden yararlanan vatandaşlarca kamu idarelerine karşı bir güvensizlik oluşmasına sebep olmuştur. Bu güvensizlik zamanla devlete olan güvenin de kaybedilmesine neden olmuştur.

Devlete olan güvenin tekrar kazanılması için kamu yönetimi teşkilatları içerisinde açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik gibi etik argümanların yaygınlaştırılması düşüncesi hakim olmuş, ve 70'ler ve 80'lerden itibaren yoğunluk kazanan bir ivmeyle birçok ülke bunları kendi kamu yönetimi teşkilatlarına uygulamaya başlamıştır.



Ülkemizde de etikle ilgili çalışmaların hızlanması, Avrupa Birliği'ne uyum çabaları ekseninde bu yıllarda başlamıştır. Etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklar 90'lı yıllarda çok yüksek bir artışla ayyuka çıkmıştır. Bu yıllarda birçok yolsuzluk skandalı patlak vermiş, vatandaşın devlete olan güvenini yeniden sağlamak için köklü bir reform hareketinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği'ne adaylığın daha yeni onaylanmasını da etkisiyle kamu yönetiminde reform, etik düzenlemeler gibi argümanlar vadeden Adalet ve Kalkınma Partisi 2002 seçimlerinde büyük bir destekle tek başına iktidara gelmiştir.

Bu yıllardan sonra Türkiye, üyelik müzakereleri çerçevesinde kamu yönetiminde birçok değişik reform paketi hazırlayarak uygulamaya koymuştur. Bu uygulanan reformların hemen hepsi, Avrupa Birliği etkisiyle oluşturulmuştur. Bu yüzden bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin Türk Kamu yönetimindeki etik düzenlemelere etkisini incelemiştir.

Tezin konusu; küreselleşen dünya düzeninde değişen kamu yönetimi anlayışına uygun olarak artan etik dışı faaliyetlerle mücadele hareketleri çerçevesinde özellikle Avrupa Birliği'ne uyum çalışmalarının etkisiyle Türk kamu yönetiminde görülen etikle ilgili gelişmelerdir. Bu gelişmeler Avrupa Birliği ve OECD çalışmalarıyla hazırlanan belgeler ışığında incelenmiştir.

Tezin amaçları; birkaç başlıkta sıralanabilir. Bunlar; a) Kamu yönetimi faaliyetlerinde etik ilkelere uymanın önemini kavramak, b) Avrupa Birliği'ndeki etik uygulamaların ve etik standartların incelemesini yaparak Avrupa Birliği'ne üyelik çalışmaları sebebiyle Türk kamu yönetimindeki dönüşümü incelemek, c) Türk kamu yönetiminin Avrupa Birliği kamu yönetimi standartlarına kavuşması için mevzuat ve pratik alanlarında yapılan çalışmaları inceleyerek bu konuda Türkiye'nin ne durumda olduğunu ortaya koyup öneriler geliştirmektir.

Tezin kısıtı; bu araştırma, Avrupa Birliği ilerleme raporlarında Türk kamu yönetimiyle ilgili bölümler ve OECD'nin kamu yönetimi geliştirme programı olan SIGMA'nın Türk kamu yönetimi hakkında hazırlamış oldukları raporlarla kısıtlıdır. Bu kısıtlamanın temel sebebi Türk kamu yönetiminde görülen etik gelişmeleri Avrupa Birliği'nin bakış açısıyla görebilmektir.

Tezin metodolojisi; bu tez, daha çok literatür taraması şeklinde teorik ve betimleyici bir anlatım tarzına sahiptir. Tezin konusu itibariyle kaynakların çoğunluğu mevzuat ağırlıklı olup, bunun yanında yurtiçindeki kurumların resmi yayınları, yerli ve yabancı kurumsal internet sitelerinden alıntılanan kaynaklar, çeşitli yüksek lisans tezleri ve doktora tezlerinin yanı sıra makaleler mevcuttur. Yurtdışı kaynakların çoğunluğu Avrupa Birliği ve OECD gibi kurumların resmi makale ve raporlardan oluşan yayınları olup, ağırlığı resmi internet sitelerinden alıntılanan kaynaklardır.

Buna ilaveten, raporların analiz edilip yorumlanmasında "Nvivo" adlı bilgisayar programı kullanılmış, özellikle kavram analizlerinde, raporlardaki kelimelerin kullanım sıklıklarına göre analiz edilmesinde, kavramların cümle içlerindeki kullanımlarını, metinlerdeki yerlerini görebilmek amacıyla kullanılan bu programla araştırma yapılmıştır.

Tezin hipotezi; Türk kamu yönetiminde Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları çerçevesinde etik ile ilgili kaydedilen birtakım gelişmeler olmuştur. Ancak bu alanda her ne kadar, birtakım ilerlemeler kaydedilmiş olsa da bu ilerlemeler istenilen seviyeden uzaktır.

Tezin temel problemi; Avrupa Birliği kamu yönetimindeki etik düzenlemelerin Türk kamu yönetimine yansımaları neler olmuştur? Sorusudur. Tez boyunca bu soruya cevap aranmıştır. Bu doğrultuda belirlenen alt problemler de şunlardır:

- Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi anlayışının temel prensipleri nelerdir?
- Kamu yönetiminde etik standartlar nelerdir?
- Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler nelerdir ve bunlara sebep olan faktörler nelerdir?
- Avrupa Birliğine üyelik sürecinin Türk kamu yönetimine katkıları ne şekillerde olmuştur?
- Türk kamu yönetiminde AB'ye üyelik süreciyle şekillenen etik altyapının genel hatları nelerdir?

Çalışmanın birinci bölümünde etiğin kavramsal ve tarihsel olarak bir analizi yapılmış, etiğin anlamı, geçmişten günümüze kullanılış biçimleri, geçirdiği

dönüşümler, farklı toplumlardaki geçmişi ve kullanım alanları üzerinden bilgiler verilmiştir. Daha sonra Türk kamu yönetiminde etiğin tarihsel gelişimi anlatılarak Türk kamu yönetimindeki etik dışı davranışların neler olduğu ve bu davranışların sebepleri başlıklar halinde kategorize edilerek açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Avrupa Birliği'ndeki etik anlayışı anlayabilmek adına Birliğin önemli kurumlarınca (Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu, OLAF, OECD, GRECO gibi) yayımlanan belgeler, kararlar üzerinden kamu yönetiminde Avrupa Birliği Standartlarının neler olduğu belirlenmeye çalışılmıştır. Avrupa Birliği'nde ve Dünya çapında etikle ilgili kamu yönetiminde etiğin uygulama alanlarını artırılması ve etik dışı faaliyetlerin ve yolsuzluğun önlenmesiyle ilgili çalışmalar yapan Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu, OLAF, GRECO, OECD ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi kuruluşlardan ve yaptıkları çalışmalardan bahsedilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Türk kamu yönetiminde etiğin tarihsel gelişimi anlatılarak bir temel oluşturulmuş, bu temel üzerine kamu yönetiminde ne gibi etik dışı faaliyetler olduğu ve bu faaliyetlere sebep olan etmenlerin neler olduğu, açıklamalı olarak anlatılmıştır. Sonraki bölümde ise Türk kamu yönetiminin dönüşümüne etki eden Avrupa Birliğinin kamu yönetimi kriterlerinden ve anlayışından bahsedilip bu kriterler bazında Avrupa Birliği ilerleme raporları ve SIGMA raporları ışığında Türk kamu yönetimi faaliyetlerine Avrupa Birliğindeki etik uygulamaların yansımaları anlatılmıştır.

Bu bağlamda Avrupa Birliği ve OECD'nin tavsiyeleri doğrultusunda Türk kamu yönetiminde ne gibi gelişmelerin olduğu, bu gelişmelerin Avrupa Birliği tarafından nasıl değerlendirildiği konusuna açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Daha sonra Türk kamu yönetiminde etik altyapıyı oluşturan mevzuattan bahsedilmiş, mevzuatımızda etikle ilgili oluşturulan kanunlar, yönetmelikler ve bunların yanı sıra Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar sayılmış, bunların etikle ilgili bölümleri açıklanmıştır. Bunların içinde 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması hakkında kanun ve bu kanunun yönetmeliği detaylı bir şekilde anlatılarak etik konusunda ülkemizde en önemli kurum olan Kamu görevlileri Etik Kurulunun kuruluşu, yapısı ve işleyişi hakkında bilgiler verilmiştir. Kurulun

işlevselliği ile ilgili değerlendirmelerde bulunulmuş, yaptırım gücüyle ilgili tartışmalara yer verilmiştir.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: ETİK KAVRAMI VE ETİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

#### 1.1. ETİK KAVRAMI

Kamu yönetiminde etik ilkeleri açıklamaya başlamadan önce etik kavramının ne olduğunu anlamak gerekir. Bu kavramın ne olduğunu özümseyip hayatın her alanına yansıtılabilmek için etik kavramının kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi gerekir. Bu yüzden, araştırmanın bu bölümünde etik kavramının kavramsal çerçevesi, Dünyada ve Türk kamu yönetiminde gelişimiyle ilgili bilgi verilmektedir.

Sözlük anlamına göre etik, daha çok karakter anlamına gelmekte olup, toplumda benimsenmesi gereken değerleri, insanlarla kurulan iletişimde onlara nasıl davranılacağını ya da kişinin toplumdaki diğer bireylere karşı olan sorumluluklarını inceler. Bu durumda etik, ahlak kavramıyla daha çok değişimli, bazen de anlamları birbirleriyle karıştırılarak kullanılır. Ahlak kavramıysa "morality" kökeninden gelmekte olup etikten farklıdır. Morality, Yunanca'da adet, gelenek anlamına gelmektedir (Yüksel, 2006: 171).

Etik, felsefenin bir alt disiplini olarak, ahlaki fiilin bilimi olarak kavramlaştırılabilir. Köken olarak Aristo'ya kadar götürülebilen ve Antik Yunanca "ethos" kelimesinden gelen etik, ilk olarak gelenek ve töreye uygun hareket etme, ikinci olarak ise, erdem ve erdemli kişinin yaptığı hareketler ve onun davranışları olmak üzere, iki ana kısımda tanımlanabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında etik, daha çok ahlakla özleştirilebilen bir davranma biçimidir.<sup>1</sup> Bu konuda karşımıza çıkan sorunlardan birisi de değerlerin ve ahlaki kuralların toplumdan topluma

---

<sup>1</sup> Etik kavramıyla ahlak kavramı, filozoflarca çoğu zaman birbirinin yerine kullanılmıştır. Özlem'e (2010: 22-23) göre ahlak, toplumda bireylerin birbirleriyle ilişkilerinde uymaları gereken davranışları düzenler. Bu açıdan bakıldığında ahlak, yaşamın her alanında var olan değerler bütünü olduğu için, tarihin her döneminde ona rastlanılmaktadır. Bu yüzden köken itibarıyla birbirine yakın olan etik ve ahlak kelimeleri, iç içe geçmiştir. Etik ahlakın ayrımı, uygulamada karşımıza çıkmaktadır (Yüksel, 2006:172). Bu bağlamda etik, karakterin eğitilmesinde karşılık bulurken ahlak, toplumun doğrularına karşılık gelmektedir. Bu yüzden etik değerlerin ahlaki değerlere göre daha evrensel olduğu kabul edilebilir. Ancak bu ayrımlara rağmen yine de etik ve ahlak birçok noktada birbirinin yerine kullanılmaktadır. Etiğin tarihsel gelişimi incelenirken bu sebeple birçok yerde iki kavram birbirinin yerine kullanılmıştır.

değişme göstermesi olmakta olup, genellikle ahlak felsefesi olarak adlandırılan etik, karşımıza hayatın birçok alanında farklı şekillerde çıkmaktadır. Etik, insanların kendilerince basitleştirip nesilden nesile aktardığı kuralları sadece izlemekle yetinmeyip bu kurallara akla mantığa uygun gelecek pozitif sebepler aramaya başladıklarında ortaya çıkar. Bu da etiğin eylemin iyisine ulaşmak için bireyi akılcı düşünmeye yönlendirmesiyle eğitmesi şeklinde açıklanabilir (İnal, 2012: 6).

Yaşamımızın çoğu alanında kullandığımız etiğin aslında ne anlam içerdiği, geçmiş çağlardan bugüne dek nasıl bir görev yüklendiği ve kendisiyle ilişkili kavramlarla nasıl bir bağ kurduğu, çalışmamızın temel konusunu doğru anlayabilmemiz için önemlidir. Etik kavramının medeniyet üzerindeki etkisini, ve bu etkinin sonuç olarak önlenemez olduğunu öncelikle kabul etmek gerekir. Bu durum kabullenildiğinde ise kamu yönetimine konu olan tüm alanlarda etik kurallarının varlığı da kabul edilmiş olmaktadır. Bu yüzden toplumdaki etik ve kamu yönetimi teşkilatı içindeki etik birbirinden ayrılmaz bir bütün oluşturmaktadır. Burada yapılması gereken, etikle etiğin kamu yönetimindeki kısmını birbirinden ayırmadan incelemek olacaktır (Şen, 2012: 11).

Etik, davranışın ahlaki boyutlarını inceleyen ilkeler bütünüdür şeklinde bir tanımlama yapılabilir. Başka bir ifadeyle söylenecek olursa etik, toplumsal hayatta işlerin nasıl yapılması veya nasıl yapılmaması gerektiğini gösterip bize rehber olmaktadır. Bu yüzden etik, insanın “davranırken” bağlı kaldığı ahlaki değerler bütünüdür (Ciğeroğlu Öztepe, 2013: 76).

Felsefi olarak incelendiğinde felsefenin ahlaki boyutuyla ilgilenen dalına denilen etik, insanların toplum içinde diğer insanlarla olan davranışsal etkilerinin ahlaki açıdan incelenmesiyle ilgilenir. Burada amaçlanan hedef, devlette ve onu oluşturan toplumda ahlaki açıdan kötüye gidişi önlemek ve yaşamın her alanında etik ilkeleri hakim kılmaktır (Cevizci, 2002: 1).

İnsanların yakın çevreleriyle aralarında ufak farklılıklar haricinde ahlaki değerler bakımından büyük oranda benzerlikler mevcuttur. Bu olgu, bir standardizasyona gidilecek olursa, insanların yakın çevreleriyle aralarında benzer standartların hakim olduğunu gösterebilir. Ancak başka çevrelerdeki insanların kendi standartlarıyla kıyaslandığında bu standartların arasında da farklılıkların

olduğu görülecektir. Burada zorluk teşkil eden konu, iyi ve kötünün kesin tanımlarla tanımlanamaması, birtakım durumlara, farklılaşan yer ve zamana göre değişkenlik göstermesidir. Bu yüzden de insanların yaptıkları işlerin tam olarak iyi veya tam olarak kötü oldukları hiçbir zaman net ve kesin olarak bilinemeyecektir (Örs, 2005: 3).

Örneğin iyi, adil ve doğru kavramları, değer yargılarıyla çok yakından bağlantılı olması nedeniyle bu kavramlar tartışmalı kavramlar halindedir. Doğrular, yalnızca belirli basit sebeplerle oluşmazlar, aynı zamanda pratik olarak hayatın içinde yaşananlardan meydana gelirler. Adalet kavramı herkes tarafından aynı şekilde tanımlanamazken adaletsizlik, çok daha kolayca tanımlanabilir. Aynı şekilde, yanlış kavramı da doğru kavramına göre çok daha kolay bir şekilde tanımlanabilmektedir. Yine benzer şekilde herkes için geçerli bir “iyi” tanımı yapılamazken, kötünün tanımı çok daha kolay bir şekilde herkes için geçerli olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında etik, insanların anlam yüklediği değer yargılarını inceler (Yüksel, 2006: 169).

Buna rağmen, insanların birtakım tutum ve davranışlara verdikleri tepkiler birbirine genel olarak benzemektedir. Fakat bu durum daha genel ve belirli davranışlara karşı olmaktadır. Örnek verilecek olursa yalan söylemenin, hırsızlık yapmanın, adam öldürmenin veya bir kişiye herhangi bir şekilde zarar vermenin hemen her toplumda hoş karşılanmaması gösterilebilir. Bu durumda etik kurallar, dünya üzerinde hemen her yerde geçerliliği olan, belli bir zaman ya da mekana özgü olarak değişiklik göstermeyen ve insanların toplumsal olarak iyiye ulaşılmasını sağlayan araçlar olarak kabul edilebilir (Korkut, 2010: 7). Ancak yine de, güçlü olan toplumların zayıf toplumlar üzerinde kendi ahlaki hegemonyasını kurabileceği göz önüne alınarak, bu genel geçerliğe istisnalar oluşturabileceği de unutulmamalıdır.

Etik, insanların sosyal hayattaki davranışlarını ve bunları çözümleyerek ele alır. Ahlaki davranışların arka planında yatan gerekçeleri yine ahlaki yargıların toplumdaki statüsünü çözümleyerek yapar. Etiğin inceleme alanına, bir eylemin hangi şartlar altında gerçekleştirildiği, eylemin hangi amaca yöneldiği, eylemin ahlaki olarak doğruluğu veya yanlışlığı gibi konular girmektedir (Cevizci, 2007: 137).

Etik anlayışının tarihsel süreçten günümüzdeki haline gelmesi, bir anda oluşmuş bir olay değildir. Çok uzun bir süreç içerisinde birçok olaydan etkilenecek dönüşen toplumsal davranışlar, beraberinde ahlak ve etik anlayışının da beraberinde değiştirip ve dönüştürmüştür. Pek tabii bu dönüşüm kamu görevlilerinin görevlerini yaparken etkilendiği ahlaki ve etik kuralları belirlemiştir. Bu yüzden bu bölümde öncelikle dünyadaki etik anlayışın gelişiminden bahsedilecektir.

Tunalı'ya (2009: 122-123) göre bir eylemin ahlaki olup olmadığını anlayabilmek için gereken ölçüt, vicdandır. Vicdan, ahlaki olan iyiyi ahlaki olmayan kötüden ayıran duygudur. Bu açıdan vicdan, bir hakemdir. İyi bir eylemde bulununca duyulan rahatlama hissiyle kötü bir eylemde bulununca duyulan üzüntünün kaynağı, vicdan denilen yetidir. Sorumluluk duygusunun da bu açıdan bakıldığında kaynağı yine vicdandır. Çünkü kötü bir eylemde bulunulduğunda o işten vicdan azabı duyacak olan yine kişinin kendisi olacaktır.

Tunalı (2009: 112) ve Gökalp'e (2010: 21-22) göre diğer tüm felsefe dallarında olduğu gibi, etiğin de kendine has birtakım terimleri vardır. Bu terimlerden en önemlileri şunlardır:

- İyi: Ahlaki eylemin ulaşmak istediği hedeftir. Çünkü her ahlaki eylemin amacı iyiye ulaşmak olmalıdır. Ahlaki olarak yapılması gereken davranışın adıdır.
- Erdem: Kişinin ahlaki olarak nitelenen iyilik, doğruluk, dürüstlük, adalet ve yiğitlik gibi niteliklere sahip olması durumuna denir.
- Sorumluluk: Kişinin, fiillerinin sonuçlarını üstlenebilecek bilince sahip olması durumudur. Bu açıdan, sorumluluğun var olabilmesi için özgürlüğün de var olması gerekir. Çünkü özgürce alınmamış kararlardan doğan sorumluluk, kişiye yüklenemez.
- Özgürlük: Ahlaki anlamda kişinin kendi yaptığı fiillerinde herhangi bir kısıtlama ile karşılaşmaması, bilinçli olarak istediği tercihi kendisi yapabilmesidir.
- Vicdan: İnsanın davranışlarının ahlaki olup olmadığının değerlendirmesini yapan bir içsel değerlendirme yetisidir. Ahlaki sorumlulukların yerine getirildiğinde duyulan huzurdur.



## 1.2. ETİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bugünkü kullanılan anlamıyla etiğin başlangıç yeri Antik Yunan'dır. Ancak bunun yanında farklı toplumlarda ve farklı zamanlarda etiğin farklı şekillerde ortaya çıktığı görülmektedir; özellikle ahlak, erdem, iyilik gibi birçok kavram, tarihte etiğin yerine kullanılmış, bu yolla etik, yeryüzünün hemen her yerinde gelişme imkânı bulmuştur. Bu medeniyetlerin içerisinde literatürde en fazla yer kaplayanlara tez çalışması kapsamında değinilecektir.

### 1.2.1. Antik Yunan Medeniyetinde Etik

Etik anlayışın gelişiminde başlangıç noktası Antik Yunan'dır. Yeryüzünde bilinen ilk felsefi düşüncelerin Antik Yunan medeniyetinde doğduğunu düşünecek olursak bu konuda da yani etik konusunda da ilk düşüncelerin ortaya çıkışını yadırgamamak gerekir. Hali hazırda birçok konuda antik Yunan medeniyeti öncü olarak kabul edilmektedir. Ancak tabii etik gelişmelerin temelini sadece bu döneme dayandırmak da doğru olmayacaktır. Bu yüzden tez kapsamında Antik Yunan'dan başlanarak günümüze kadar incelenecektir.

Antik Yunan medeniyeti etik konusunun ortaya çıktığı yerdir ve temel olarak iki kavramla alakalıdır. Bunlar “eudaimonia” ve “arete” kavramları olmakta olup, genel olarak mutluluk ve erdem olarak çevrilse de bu çevirilerde aslını tam olarak karşılamamaktadır. Bu temelde iki kavramla birlikte, Antik Yunan medeniyetinde bilge ve erdemli kişilerin yönetimde yer alması düşüncesi ortaya çıkmıştır (Rowe, 2000: 122-123).

Sokrates'in düşüncesine göre bilgi insana doğuştan gelmediği gibi, erdem de doğuştan gelmez. Her ikisi de insana eğitim yoluyla öğretilir. Burada önemli olan düzgün bir eğitimle insan ruhunun terbiye edilebilmesidir. Sokrates bu yüzden bilge ve erdemli kişilerin yönetimde var olması gerektiğini savunur. Platon ise kendi icadını idealar kuramının ışığında “devlet” adlı eserinde ideal kanunların akıl eşliğinde filozoflarca yönetilen bir yönetimde ortaya çıkacağını vurgulamıştır. Yine “Yasalar” adlı eserinde de yöneticinin kendi aklından doğan yasalar yerine, yurttaşların katılımından doğan yasalar olduğunu savunur. Aristo ise devleti biraz daha karmaşık olarak ele alıp insanı sosyal- siyasal bir hayvan olarak görmektedir. Ona göre 3 iyi ve 3 kötü yönetim şekli vardır. İyiler; Monarşi, Aristokrasi ve

Cumhuriyet, kötüler; Tiranlık, Oligarşi ve Demokrasidir. Bu yönetim biçimleri sürekli değişip dururlar ve bunu önlemek için yapılması gereken şey, kuvvetler ayrılığının sağlanmasıdır (Akad ve Dinçkol, 2006: 20-25).

### 1.2.2. Ortaçağ Avrupa'sı ve İslam Dünyası'nda Etik

Bu çağdaki etik anlayışın temelinde insanların hayatlarındaki en etkili olgu olan din olgusu ağırlıklı olarak ön plana çıkmaktadır. O zamanlarda, yani tarihsel sürece odaklanıldığında, yaşanan tüm büyük gelişmelerin temelinde din etkisi vardır. Bu çağda da bilinen dünyanın en önemli iki din faktörü, Hristiyanlık ve İslamiyet'tir. İki din de tek tanrılı semavi dinlerdendir. Ve bunların ahlak anlayışları Ortaçağ etik anlayışının temelini oluşturmaktadır. İlk olarak Hristiyan etiği incelenecektir.

Hristiyanlığın doğup yayıldığı dönemde dünya üzerinde Roma imparatorluğu bir süper güçtü. Roma imparatorluğunun düşüşe geçtiği yıllarda Hristiyanlık Avrupa'nın ortak dini haline gelmiştir. İlerleyen bin yıl içerisinde Hristiyanlık beş temel mezhebe ayrılmıştır; Doğu Avrupa ve Rusya'da Ortodoksluk, Katoliklik, Lutheryanlık, Kalvenizm veya Anglikanlıktır (Preston, 2000: 92-93).

Hristiyanlığın insanların hayatına yön verecek olan temel kuralı her zaman "kendine nasıl davranılmasını istiyorsan, başkasına da öyle davran" dır. Ortaçağ'da Avrupa'da Hristiyan etiğinin aslı insanın tanrıyla olan ilişkisinden ve insanı tanrının yaratmış olmasından gelmektedir. Ortaçağ Avrupası Hristiyan etiğini anlamak için üç önemli düşünürü bakmak gerekir.

Aziz Augustinus'a göre insan hayatının doğal arzusu mutluluktur. Ona göre insan sadece tanrının emirlerine göre yaşamalıdır. Bu yüzden gerçek mutluluk tanrının emirlerine uygun yaşamaktır. İkinci olarak ele alınacak olan düşünür de Aquinaslı Thomas'tır. Ona göre hakikat, akıl yoluyla da doğruluğu ispat edilebilen inançlardan oluşmaktadır. Yine ona göre insan ruhu bitkisel, hayvansal ve insani ruhtan ibaret üç hiyerarşik yapısal parçadan oluşmaktadır. Bitkisel ve hayvansal ruh ile üremeyi ve beslenmeyi sağlar, insan ruhu ve ondaki rasyonel akıl yardımıyla hem bu dünyaya, hem de öbür dünyaya ait olarak tanrıya yaklaşır. Bu yolla erdemi ve ahlakı, insanın insanca yaşayabilmesi için gerekli olan iyi nitelikleri ve bilgileri kasteder. Üçüncü önemli düşünür Petrus Abelardus'a göre niyet, en kötü eylemleri

masum hale getirebileceği gibi, en iyi eylemleri de kötülük haline getirebilir. Bununla birlikte ona göre ahlak sadece niyetle de ölçülemez. Niyet, sadece temelde yatan malzeme ve koşullardır (Korkut, 2010: 46-48).

St. Augustinus'a göre, Adem ve Havva'nın işledikleri günah, onlardan sonra gelen bütün nesillerin cezalandırılmasına neden olmuştur. Bu sebeple insanların tümü, Hz. Adem'in günahını miras olarak devraldığı için, sonsuza dek lanetlenmiştir. Bu yüzden vaftiz edilmeden ölen bebekler bile cehenneme gideceklerdir. Ona göre bu lanetten ancak Tanrının lütfuyla cennete gitmek için seçtiği kişiler kurtulabilir. Bunun da sebebi o insanların iyi olmaları değil, seçilmiş olmalarıdır (Russel, 2017: 111-112).

Aquinalı Thomas, Summa Contra Gentiles adlı eserinde kötülüğün sırf kötülük amacıyla yapılmadığını, mutlaka iyi bir nedeni olduğunu belirtir. Ona göre gerçek mutluluk ahlaki fiile dayanmaz. Mutluluğun gerçek kaynağı Tanrının tefekkürüdür. Yani gerçek mutluluk, eylemle değil, düşünceyle gelir (Russel, 2017: 267).

İslam, yeryüzündeki semavi dinlerin en genci olup, günümüzden 1400 yıl önce Arap yarımadasında doğmuş, günümüze dek büyüyerek 1 milyarı aşkın insan tarafından benimsenen bir din haline gelmiştir.

İslam'da inanç ve davranışları tanımlayan kurallar temel olarak iki kaynaktan beslenir. Bunlardan birincisi Tanrının peygamberine vahiy yoluyla gönderdiği mesajların yazılı halde toplandığı kutsal kitap Kur'an, diğeri ise peygamberin etrafındakilere neleri yapmaları ve neleri yapmamaları konusunda gösterdiği, sünnet olarak adlandırılan davranışlarıdır. Diğer dinlerde olduğu gibi İslam dini de neyin ahlaki, neyin ahlaki olmadığı sorusunu sormuş ve böylelikle ahlaki otoritenin kaynağını kendi perspektifinden açıklamıştır (Hilav, 2009: 91).

Kur'an'da ahlaki kurallar çerçeveleyen kurallar bütünü takva olarak adlandırılmış ve çeşitli şekillerde diğer dini metinlerde de kendine yer bulmuştur. Takva bu açıdan bakıldığında hem davranışların arkasında yatan temel bir nedendir, hem de insanın Tanrı'ya ve içinde yaşadığı topluluğa karşı sorumluluklarının bilincinde olması demektir. İslamiyet'i kendisinden başka olan semavi dinlerden ayıran en önemli özelliği din ve buna bağlı olarak ahlak felsefesinin önde gelmesidir. Yani İslam, Allah'la kul arasındaki ilahi bağı çok önemser. Bu anlayışın da getirdiği

iki farklı yaklaşım vardır. İlk olarak, insanların tavır ve hareketlerinde özgür olduğunu söyleyen kaderiye anlayışı, ikinci olarak da insanların tavır ve davranışların da özgür olmadıklarını söyleyen cebriye anlayışıdır (Korkut, 2010: 50).

İslamiyet'in insan aklına verdiği önem zaman içinde farklı yaklaşımlar getirmiştir. İslam düşünürleri arasında akli en üst değer olarak gören düşünür Fahreddin Razi'dir. Onun ahlak görüşü Sokrates ve Platon'a dayanmakta olup, Platon gibi insanın ruh ve bedenden meydana geldiğini ve bedenin sadece ruhun amaçlarını gerçekleştirebilmek için bir araç olduğunu söyler. Erdem de işte bu sürecin bir getirisi olarak, ruhun, bedeni kontrol altında tutmasından, onun kontrolsüz ve akılsız davranışlarda bulunmasını engellemesinden meydana gelir (Cevizci, 2001: 116).

Başka bir İslam düşünürü olan Farabi'ye göre erdemli olabilmek için erdemli bir toplumda yaşamak şarttır. Ona göre eğer doğru bir toplum kurulacaksa da bu, toplumu oluşturacak vatandaşların belli ahlaki özelliklere sahip olanların seçilmesi ve bu toplumda görevlendirilmeleriyle mümkün olacaktır. İbni Sina'da ise tüm erdemli davranışların peygamberde görüldüğü, bu yüzden bir davranışın erdemli olup olmadığını anlayabilmek için onun Hz. Peygamberin hayatında yer bulup bulmadığına bakmak yeterli düşüncesi hâkimdir (Cevizci, 2001: 138).

### **1.2.3. Modern Çağda Etik**

Modern ahlak anlayışının gelişmesinin altında yatan temel sebep, skolastik düşüncenin yıkılarak Rönesans ve reform hareketleriyle bir aydınlanma çağının gelmiş olmasıdır. Bunu sağlayan ise antik Yunandan itibaren toplumlararası etkileşim ve İslam medeniyetinde Antik Yunan eserlerinin çevrilmesiyle ortaya çıkan bilimsel ilerlemenin yeniden Batıya aksetmesiyle Batıdaki skolastik düşüncenin yıkılmasıdır. Reform hareketini Martin Luther'in Katolik kilisesinin dini çıkar amaçlı kullanmasına karşı çıkıp bu durumu protesto etmesi başlatmış, kısa zamanda Avrupa'nın geneline yayılmış, değişik fikir akımlarıyla da genişleyerek devam etmiştir. Bu durum elbette ki Katolik kilisesinin kendi yaptıklarını sorgulamasına ve bir takım düzenlemeler getirmesine sebep olurken diğer yandan da kilisenin sorgulanabilirliği, aydınlık düşüncenin önündeki en büyük engelin ortadan kalkmasını sağladığı ifade edilmektedir (Hilav, 2009: 111-112).

İtalya'da başlayan Rönesans hareketinin temelinde de yine skolastik düşüncenin yıkılması ve kilisenin bilim alanındaki gelişimi engelleyen otoritesinin kırılması yatar. Böylece bilimle uğraşan insanlar bilgiyi yeniden ele alıp özgür biçimde bilimi tartışabilmişler ve dini inançların ve kilise otoritesinin yerine akıl ve deney geçebilmiştir (Korkut, 2010: 53).

Hobbes'a göre her zaman kendi çıkarını düşünen insanın kendisini toplumsal kargaşadan korumasının en akıllıca yolu, toplumsal bir uzlaşmayla kurulan mutlak yönetimdir. J. Locke'a göre ise insanın bazı haklarının devredilemez olması, bu yüzden de idareyi elinde bulunduranların ahlaki kurullarla sınırlandırılmaları gerekir. Descartes'a göre ise ahlaki doğruya ancak akılla ulaşılabileceği görüşü hakimdir. Bu anlayış aynı zamanda modern ahlak anlayışının temelini oluşturması bakımından önemlidir (Hilav, 2009: 111-112).

Russel, (2017) bu üç düşünür hakkında şunları söyler: Hobbes'a göre, doğa durumunda herkes başka insanlar üzerinde egemenlik kurarak kendi özgürlüğünü korumayı amaçlar. Bu da toplumsal kargaşaya yol açar.<sup>2</sup> Locke'a göre kötülüğün erdeme tercih edilmesi, en bariz yanlıdır.<sup>3</sup> Descartes'a göre zihnin özü düşüncedir. Bu yüzden insan her zaman düşünmelidir.<sup>4</sup>

Modern ahlak anlayışının oluşmasına katkıda bulunan aydınlanma çağı düşünürlerden Voltaire' e göre ise erdemin ve kötülüğün ölçütü içinde bulunulan toplumun mutluluğu ve refah seviyesine göre değişebilmekte olup, bir eylemin ahlaki olup olmamasının ölçütü; içinde bulunduğu toplumun çıkarlarına ve toplumun kendi içindeki uyumuna uygun olmasıdır. Diğer bir aydınlanma çağı düşünürü ise D. Hume'dur. D. Hume'a göre ise bir eylemin ahlaki olup olmadığını anlamada tek ölçüt akıl olamaz. Hatta daha da ileri giderek bazen akıl bilgiye karşıt bile olabilir demektedir. Ona göre iyiyi kötüden ayıran şey akıl değil, insanların onlara karşı ne hissettikleridir. Kant'a göre ise ahlak, ödev ve özgürlük kavramlarıyla açıklanabilir. İnsan ahlaki olanın yapmak konusunda özgür değilse, doğru olanın ne olduğunu da bilir. Bu yüzden Kant'a göre ahlakın temeli ödev ve uygun davranmaktır (Cevizci, 2008: 148-149). Yine Kant'a göre erdemden söz edilebilmesi için özgürlüğün var

---

2 ( a.ge.,109)

3 (a.g.e.,218)

4 (a.g.e.,135)

olması gerekmektedir. Ancak bu, buradaki yaşamımızda gerçekleşemez. Bu yüzden bir tanrı ve bir de gelecek yaşam var olmalıdır (Russel, 2017: 384).

Modern ahlak anlayışının oluşması bu temeller üzerine olmuştur. Sosyal hayat içerisinde yer bulan ahlak kavramı, bu temel dinamiklerle oluşmuştur. Bu da sosyal hayatı değiştirdiği gibi yönetim anlayışını da değiştirmiş, buna bağlı olarak insanların bilinçlenmeye başlamasıyla yönetenler ve yönetilenler arasındaki ilişkileri de değiştirmiştir (Korkut, 2010: 57).

Kamu yönetiminde etik tartışmaların giderek atması modern çağda kamu yönetimi sistemlerinin ortaya çıkması ve gelişmesiyle başlamıştır. Örnek verecek olursak Amerika'da 19. Yy' dan itibaren görülmeye başlanan yağma sistemi, temel kamu yönetimi uygulamalarının başında gelmiştir. Bu sisteme göre iktidara gelen siyasal parti, o dönemde devletin içinde yer alan tüm bürokrasiyi kendi istediği şekilde yontma, biçimlendirme yetisine sahip olmuştur. Bu sistem de çoğu sistem gibi zaman içerisinde giderek bozulmuş ve sistemde bir ahlaki yozlaşmaya sebep olmuştur. Nitekim 19. Yüzyılın sonlarına doğru bu yozlaşmanın önüne geçmek ve daha profesyonel bir kamu yönetimi sistemi oluşturmak amacıyla birtakım reformlar yapılmıştır. Bu reformlar sonucunda genel bir kamu yönetimi etiği anlayışı oluşmuştur. Buna göre kamu yönetimi etiğinin temel özellikleri şunlardır (Özdemir, 2008: 185);

- Kamu yararının asıl amaç olması,
- Kamuda mesleklerin profesyonel anlayışla yapılması,
- Vatandaş ve devlet arasında karşılıklı güvenin sağlanması,
- Tarafsızlık.

1970'lere kadar bu değerler ve etik kodlar kamu yönetimi etiği anlayışına hakim olmuştur. Bu tarihten sonra ise ortaya yeni kamu yönetimi anlayışı çıkmış ve geleneksel etik anlayışı yerine kamu görevlilerinin hizmet verdikleri vatandaştan da öte öncelikle kendilerine karşı sorumlu olmaları anlayışı çıkmıştır.

Bu yeni anlayış, evrensel etik standartlar ve kodların oluşturulmasını ve bunlara göre hareket edilmesini desteklemektedir. Ahlakın herkes için aynı kurallara dayandırılması ise bu kuralların var olmasıyla ilgilidir. Bu kurallar devreye girdiğinde de bu sefer kişileri ahlaki davranmaya zorlayan ahlaki güdüler ortadan

kalkmış olmaktadır. Yani ortaya, etiğin ahlaki gerekçelerle değil, kanunlarla şekillenmesi ve akıl yürütmeye ilerlemesi sistemi çıkmaktadır. Böylece etik, yasa biçiminde görünerek insanların ne yapması ve ne yapmaması gerektiğinin belirten kurallar bütünü haline gelir ki bu da insani değerler ve ahlaki ideallerin çoğunu bir tehdit olarak algılayıp ahlaki yargıların değişebilirliğinin ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır (Ciğeroğlu Öztepe, 2013: 103).

Oluşturulan etik standartlarla, bu etik standartların uygulanmasını sağlayacak kurumlar, ahlaki seçim yapma konusunda bireylere güvenmemektedir. Yani bu anlayışa göre bireyler tercihleri konusunda kendi vicdanlarına bırakılırsa doğru yolda kalmaktan çok yozlaşmaya ve kötülüğe meyletmeye yatkındırlar. Bu da iyiye kötüye karar vermenin kişilerin vicdanından toplumun denetleyici kurumlarına devredilerek bunlara uyulması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Günümüz kamu yönetimi anlayışıyla da yapılmaya çalışılan tam olarak budur denilebilir.

### **1.3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK**

Değerlerin ve ahlaki yargıların hem toplumsal hem de bireysel dayanakları vardır. Ahlak yargılarını biçimlendiren toplumun kültürü, sosyoekonomik yapısı, tarihsel yapısı ve coğrafyasıdır (Ural, 2004:47). Bu açıdan bakıldığında kamu görevlilerinin de görevlerini yürütürken en önemli iki dayanağı değerler ve ahlaki yargılarıdır denilebilir.

Kamu yöneticileri görevleri esnasında aldıkları kararlar ve uyguladıkları faaliyetlerde yasalar ve kendi kişisel değerlerini göz önünde bulundurarak hareket etmektedirler. Bunlardan kanunlar yöneticiyi sınırlayan ve hareketlerine yön veren dış etken olurken kişisel değerler ve ahlaki yargılar iç etken olmaktadır; bu iki etken birlikte kamu görevlilerini kamu yararına uygun faaliyetlerde bulunmaya zorlamaktadır (Özdemir, 2008: 182). Bu bağlamda, kişisel değerler ve ahlaki yargılar kanunların yetersiz kaldığı durumlarda kalan boşluğun doldurulmasını sağlamaktadır denilebilir.

Temel anlamda, kamu yöneticilerinden karar alıp uygularken kamu yararını gözetmeleri beklenir. Ancak bu süreçte görevliler, zor durumlarla karşılaşp ikilem yaşayabilirler. Bu gibi durumlarda onlara rehberlik edecek olan ahlaki yükümlülükler ve etik amaçlardır. Bu bağlamda çalışma ahlakı kişinin görevi esnasında göz önünde

bulundurup içselleştirmesi gereken davranışlar olarak ifade edilmektedir (Usta, 2011: 45).

Aydın'a (2012: 53) göre yönetsel etik, yönetim faaliyetleri sürecinde üçüncü kişileri ilgilendiren kararlar almayı ve bunların herkesin yararını gözetecek şekilde uygulamayı hem örgütsel hem de kişisel gereksinimlerin karşılanmasını, kamu kurumunun kaynaklarını kullanılırken bireylere ve gruplara ayrıcalık sağlamadan kurumun çıkarı gözetilerek kullanılmasını gerektirmektedir.

Kavramsal olarak bakıldığında kamu yönetiminde etik idari alanda doğru davranış standartları olarak adlandırılabilir. Bu anlamda kamu görevlilerinin görevlerini yaparken kullandıkları kamu gücünü sınırlandıran kontrol mekanizmalarının bütünüdür denilebilir (Yüksel, 2006: 189).

Değerlerin olmadığı bir ortamda hiçbir siyasal sistem sağlıklı bir şekilde işlemez. Ancak her kesimi memnun edecek bir değerler sistemi kurabilmek de çok güçtür. Bunun için çağdaş bir devlet, siyasal yargılar ve bürokratik değerlerle etik ilkelerin arasındaki optimum dengeyi kurabilen devlettir. Değerlerin belirlenmesi, doğabilecek birçok problemde iyi işleyen bir çözüm politikası oluşturmayı sağlayan en önemli olgudur (Yüksel, 2006: 190).

Kamu yönetiminin insan unsuru olan kamu görevlilerinin faaliyetlerinde dikkat etmek zorunda olduğu konulardan biri de kamuda etikdir. Kamu personeli kişisel çıkarları için değil, kamu yararı için çalışmalıdır. Kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin faaliyetlerinin kanunlara, etik kodlara ve kurallara göre yapması olarak tanımlanabilir. Bu davranışlarda yasaların sınırlandırıcı rolünün yanında, etik değerler de içsel bir denetim mekanizması görevini görür (Koç ve Güler, 2010: 42).

En temel ifadesi ile kamu yönetiminde etik, kamu personelinin faaliyetlerini yerine getirirken etik ilkeler çerçevesinde buldukları idari mekan idari makamın kişisel çıkarları için kullanmadıkları bir yönetim anlayışı gerektirir (Koç ve Güler, 2010: 42).

Kamu yönetiminin faaliyetlerinin var olma nedeni olan kamu yararını gerçekleştirme, idare hukuku alanında toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılandığı, günlük yaşantının sürdürülmesi için yapılan her türlü kamusal faaliyet olarak tanımlanmaktadır. Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken sorumlu oldukları alanlar ahlaki, mesleki, mali, kamusal ve yasal alanlar olarak



sınıflandırılmıştır. Bu sorumluluk alanları, kamu yönetiminde etiğin odak noktasını oluşturmaktadır (İnal, 2012: 21).

Klasik kamu yönetimi anlayışı, günümüzde artık ihtiyaçlara cevap veremez durumdadır. Bu da toplumda, idarenin faaliyetlerine karşı kuşku ve güvensizliğe neden olmaktadır. Eski tarz kamu yönetimi anlayışı birçok açıdan ve birçok sebeple eleştirilmektedir. Özellikle 1970'li yıllardan sonra 1980'li yılların başından itibaren özel sektörün idarecilik anlayışının kamu sektöründe uygulanmasına dayanan bir “yeni kamu işletmeciliği” anlayışı doğmuştur. Buna göre esnek, çıktı odaklı, performansa dayalı ve yerel yönetimlere ağırlık veren, piyasa ve müşteri anlayışıyla hareket eden, etkin ve saydam bir kamu yönetimi anlayışı egemen olacaktır. Kamu yönetiminde etiğin önemi bu anlayışla arttığı belirtilmektedir (İnal, 2012: 22-23).

Kamu yönetiminde yozlaşmanın varlığı, devlet idaresinin sağlıklı bir şekilde işleminin önünde engel olurken aynı zamanda halkın idarecilere karşı güvenini kaybetmesine de neden olur. Güveni kötüye kullanma ve savurganlık, yetersiz ve kalitesiz hizmet sunumuna neden olmaktadır. Ancak demokratik bir yönetim anlayışına göre halk, kamu görevlilerine güven duymak istemektedir. Bu bağlamda halk, kamu görevlilerinden idari standartlara uygun olarak kamu hizmetlerini yasalara dayalı olarak sunmasını ve bunun yanında yolsuzluklardan arınarak güvenilir bir kamu personeli olmasını istemektedir. Ancak mevcut denetim unsurları, yolsuzluklar ve kötü yönetimi engellemekte yetersiz kalacağından burada kamu etik denetimine başvurulup kamu görevlilerinin faaliyetlerinin etik ilkeler ve kurallar çerçevesinde sınırlandırılması, yolsuzlukları ve kötü yönetimi önleyecektir (Önen ve Yıldırım, 2014: 112 - 113).

Kamu yönetiminde bir etik hiyerarşiden bahsedilecek olursa, hiyerarşinin ilk basamağında görevlilerin kendi öznel yaşantısıyla şekillenen bireysel ahlak bulunmaktadır. İkinci basamakta bulunan mesleki ahlak ise kamu görevlisinin görevini yaparken görevinin gerektirdiği ahlaki kurallar çerçevesinde hareket etmesine denir. Üçüncü basamakta ise görevlilerin faaliyetlerini örgütsel çıkarlara uygun olarak yapmaları anlamına gelen örgütsel etik bulunur. Dördüncü ve son basamakta toplumun bütününe fayda sağlayacak davranışlarda bulunmayı gerektiren toplumsal etik bulunmaktadır (Özdemir, 2008:183).

Bu çerçevede kamu görevlilerinin uyması gereken ve kamu yönetimine egemen olması gereken belli başlı etik ilkeler şöyledir; kamu görevlileri görevli oldukları örgütün misyonuna ve kanunlara karşı sorumluluk duygusu taşımalıdır. Kamu görevlileri kamunun çıkarlarını ön planda tutmalıdır. Kamu görevlileri kamu yararını gerçekleştirebilmek için çok uğraş vermeli ve adil, hoşgörülü, açık ve dürüst olmalıdırlar. Bunun yanında görevlilerin sorumluluk duygusu gelişmiş olmalı ve görevliler demokratik ilkelere saygılı olmalıdırlar (Özdemir, 2008: 183).

### 1.3.1. Kamu Yönetiminde Etiğin Felsefi Temelleri

Kamu hizmeti yürüten personelin etik davranışlarıyla ilgilenen kamu yönetimi etiği bir takım felsefi kuramlarla temellenmiştir. Yapılan eylemlerden hangisinin doğru olduğuna nasıl karar verileceği sorusuna cevap olarak, iki temel farklı düşünce sistemi vardır: birincisi, eylemin sonucuna göre eylemin ahlakiliğini ölçerken, ikinci ekole göre eylemin ahlaki olup olmadığının ölçütü o eylemin ortaya çıkmasını sağlayan niyettir. Bu düşünce sistemlerinden ilkinde *Teleolojik Yaklaşım*, ikincisine de *Deontolojik Yaklaşım* denmektedir (Ciğeroğlu Öztepe, 2013: 62-63). Bu iki yaklaşımın yanı sıra bazı kaynaklar *Erdem Etiğinden* de bahsetmektedirler. Bu yüzden bu bölümde üçüncü olarak *Erdem Etiğine* de yer verilecektir.

#### 1.3.1.1. Teleolojik Yaklaşım

Özel olarak ifade edilecek olursa, Teleolojik kuramlara göre ahlaki eylemin niteliğini, yine o eylemlerin sonuçları belirlemektedir. Buna göre, bir eylem son derece iyi niyetle yapılmış olsa bile, sonuç olarak olumsuzluğa sebebiyet vermesi durumunda, ahlaki olarak kesinlikle yanlış olacaktır. Bu niteliği sebebiyle Teleolojik kuramlar, “Sonuççu” etik öğretiler olarak adlandırılmaktadır. Daha genel olarak ifade edildiğinde ise Teleolojik Kuramların temel problemi, “en yüksek iyi” olarak adlandırılan kendini gerçekleştirme, bireysel mutluluk ve en fazla insanın mutluluğu gibi bir son amaçtır. Bu yaklaşımın karakteristik örneği, Yararcılıktır (Cevizci, 2007: 149)

Korkut, (2010: 30)’a göre Teleolojik yaklaşımını besleyen iki dayanak vardır. Bunlar; “egoizm” ve “faydacılık”tır. Egoizm kavramından maksat, kavramın ilk akla gelen temel anlamından ziyade, yönetsel açıdan, mantıklı düşünmeyi ve kişisel faydayı en çok artırmanın yollarını araştırmaktır. Bu görüşün temeli Machiavelli’ye

dayanmaktadır. Ona göre neyin yapılması gerektiğini anlamak yerine, neyin “yapıldığını” anlamak gerekmektedir. Egoizmi kamu yararını sağlamaya yönelik temellendirmesini ise Adam Smith yapmıştır. Ona göre kişisel iyiyi artıracak her türlü çaba, kanunlar ve ahlaki normlarla çatışmadığı sürece toplumun da iyiliğindedir ve kamu yararını artırmanın en iyi yöntemidir. Görünmez el olarak adlandırılan bu kurama göre, piyasa mekanizmasının serbest bir şekilde işlediği toplumlarda her birey kendi çıkarı için çalışırken aynı zamanda toplumsal kalkınmaya da yardımcı olmuş olacaktır. Sonuç olarak aklını kullanan bireyler kendi çıkarları için birtakım düzenleyici ve sınır koyucu kurallara ihtiyaç duyacaktır. Bu da demektir ki, toplumun çoğunluğunun mutluluğu, ahlakın ve yaşamın temeli olmaktadır.

Egoizm yaklaşımına göre tüm bireysel çıkarlar, zamanla herkes için geçerli çıkarlara, yani toplumsal faydacılığa dönüşecektir. Bu yüzden ahlaki eylem, insanların güç ve nüfuzla ilgi beslemesinden ya da kendisinden daha güçlü bir otoritenin emri altına girme isteğinden, toplumun çoğunluğunun mutluluğunun temel alındığı bir görüşe doğru kayma eğilimindedir. Machiavelli’ye göre ülke menfaatlerinin üzerinde herhangi bir ahlaki otorite olmadığı için ülkelerin menfaatlerini sağlamaya yönelik her türlü faaliyet ahlaki yönden kabul edilebilir niteliktedir. Bu yaklaşım, dışarıdan bakıldığında her ne kadar ahlak dışı gibi gözükse de, bunun sadece devletin özgürlüğünün tehdit edildiği durumlarda geçerli olduğu unutulmamalıdır (Ciğeroğlu Öztepe, 2013: 66).

Bu kuramın en çok bilinen akımı olan Jeremy Bentham ve J. S. Mill’in Faydacılık ekolüne göre kamu örgütlerinde çalışanlar, kamu yararını dikkate almak, mesleğin gerektirdiği bilgi ve beceriye sahip olmak durumundadırlar (Alev, 2015: 55).

Faydacılık yaklaşımına göre en çok insan için en iyi olanı yapmak, ahlaki olmanın gereğidir. Bu nedenle faydacılık yaklaşımı, “biz” kavramını gerektirmektedir. Bu durum da kişisel çıkarlar ve toplumsal çıkarlar arasındaki dengenin nasıl kurulacağı sorununu ortaya çıkarmaktadır. Burada, yasa koyucunun kamu ve özel çıkarlar arasındaki dengeyi koruma görevi ön plana çıkmaktadır (Korkut, 2010: 31).

Mill ve Bentham tarafından 19. Yüzyılda formülize edilen Faydacılık yaklaşımında temel prensip, “ortak fayda” ilkesidir. Bu yaklaşımın kökenleri, Roma Hukukuna kadar dayanmakta olup, çok köklü bir geçmişe sahip olan bu anlayış, süreç içerisinde bir çok yazar tarafından çeşitli isimlerle ifade edilmiştir. Bireyin hazzına yönelik olan ilginin toplumsal ilgiyle yeniden formüle edilmesi şeklinde tanımlanabilen bu yaklaşımın uzun yıllar boyunca etkili olabilmesinin altında yatan başlıca sebep 17. yüzyıldan itibaren güçlenen kapitalizmin temel etik görüşü olmasıdır (Ciğeroğlu Öztepe, 2013: 71).

Bentham’a göre en büyük erdem, en fazla haz alınmasını sağlayan ve acıyı en aza indiren davranıştır. Bu yüzden kanunlar, en fazla sayıda ve en fazla mutluluğu sağlayacak şekilde düzenlenmelidir. Bireylerin tüm eylemlerinde olabildiğince çok kişinin mutluluğunu göz önünde bulundurarak hareket etmesi, kendi çıkarlarının da en iyi şekilde gerçekleşmesini sağlayacaktır. Bu, “bireyler kendi çıkarlarının gerçekleşmesi için öncelikle başkalarının çıkarlarını gözetmek durumundadırlar” şeklinde de ifade edilebilir (Ciğeroğlu, 2013: 73).

Özetle ifade edilecek olursa teleolojist, ahlaki eylemleri değerlendirirken topluma sağladığı yararı göz önünde bulundurur. İnsanın ahlaka duyduğu ihtiyaç, etiğin cevaplama gereken en temel problemdir ve bu problemin cevabı değer kavramıyla ilişkilidir (Usta, 2011: 44).

### **1.3.1.2. Deontolojik Yaklaşım**

Teleolojinin karşısında yer alan bu görüş, insan eylemlerinin sonuçlarından ziyade eylemlerin doğruluğu problemi üzerinde yoğunlaşmakta ve bir ahlaki eylemin doğru ya da yanlış olmasının sonucundan bağımsız olarak onun ahlaki ödev ve kurallara uyup uymadığıyla alakalı olduğunu savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre akıllı ve sorumlu bir varlık olan insanın yerine getirmesi gereken ahlaki ödevleri bulunduğu fikrinden hareketle ahlakın temelinde ödev vardır. Bu yüzden bu yaklaşım, bir eylemin doğru ya da yanlış olmasını eylemi yaptıran niyete bağlayan Kant’ın Ödev Ahlakını kapsamaktadır (Cevizci, 2007: 149-150).

Yaklaşımın isminin kökeni, Yunanca “deon” kelimesinden gelmekte olup, Kant’ın Ödev Ahlakından hareketle şekillenmiştir. Bu yaklaşıma göre, bir davranışın iyi olup olmadığını anlayabilmek için o davranışın sonuçlarına değil, davranışın

kendisine bakmak gerekir. Buna göre bir davranış, sonucu doğruysa değil, kendisi doğruysa doğrudur. Bu da eylemlerin doğruluğunu değerlendirirken onların arkasında yatan nedenlerini de göz önünde bulundurmaya gerektirmektedir (Ciğeroğlu Öztepe, 2013: 76).

Deontolojik yaklaşımın tam olarak kavranabilmesi için öncelikle Kant'ın Ödev Etiğini iyi anlamak gerekmektedir. Buna göre, her koşulda, kayıtsız şartsız iyi sayılabilecek tek şey, iyi niyettir. İyi niyet veya iyi isteme, sonuçlarından dolayı değil, salt kendi başına iyidir. Bu yüzden, sonuçları olumsuz dahi olsa, iyi niyet, kendi başına ahlaki olmak için yeterlidir. Ancak Kant ödev ve iyi niyet terimlerini birbirlerinin tamamlayıcısı olarak görmekte olduğu için bu ikisi bir arada bulunmadıkça, yapılan davranışlar ahlaki olarak nitelendirilemez. Yani iyi niyetin bulunmadığı ancak toplum tarafından ahlaki olarak kabul edilen davranışlar, ahlaki olarak nitelendirilemez. Örneğin telaşlı durumlarda bile soğukkanlılığını koruyabilme yetisini bir katilin kullanması, ahlaki bir sonuç ortaya çıkarmayacaktır (Korkut, 2010: 32).

Bir davranışın ahlaki olarak nitelendirilebilmesi için o davranışın tutarlı olarak uygulanan evrensel bir kanun haline gelebilme potansiyeline sahip olması gerekir. Bu davranış bütün insanların varlığına ve rasyonelliğine saygılı olmalı ve insanlar, başka insanlara yaptırılmayacakları şeyleri kendileri yapmamalıdır. Kant'a göre herkes, insan olduğu için saygıyı hak eder, toplumun yararı için bir kişi dahi feda edilemez. Deontolojik yaklaşım, "başkalarının sana nasıl davranmasını istiyorsan, sen de başkasına öyle davran" ilkesini benimser. (İnal, 2015: 18).

Ödev, ilke, yükümlülük, irade, kural ve yasa gibi kavramlar Deontolojik yaklaşımın önemli kavramlarıdır. Yaklaşımına göre ahlaki ilke ve değerler kamu görevlisine kazandırılmışsa kamu görevlisi verdiği kararlarda bunun etkisiyle hareket edeceğinden, Deontolojik teoriler, kamu yönetimi bağlamında bir meslek üyelerinin uyması gereken kurallar bütünü olarak görülebilir. Bu yaklaşıma göre bir davranışın ahlaki değerini davranışın sonucu değil, davranışın ardında yatan niyet belirler (Usta, 2011: 44).

Deontolojist ve teleolojistlerin bakış açıları arasındaki fark şu şekilde özetlenebilir; Deontolojist, için doğru davranış, iyi davranıştan bağımsızdır. Ancak

teleolojiste göre doğru davranış, iyiliği maksimum derecede artırıyorsa, iyi bir davranıştır. Aksi takdirde iyi olarak nitelendirilemez. Deontolojist, ahlaki olan davranışı haklı birtakım nedenlerine dayanarak değerlendirirken teleolojist, ahlaki davranışı yalnızca sonuçlarına bakarak değerlendirir (Usta, 2011:44).

Bunların yanında deontolojik etiğin teleolojik etikten farklarından birisi de, deontolojik yaklaşımlar ahlaki ölçüt olarak tarafsızlık veya evrenselleştirilebilirlik gibi formel ölçütler kullanırken teleolojik yaklaşımlar ölçüt olarak haz ya da mutluluğu ölçüt olarak kabul ederler. Yine deontolojik kuramlarda birden çok ölçüt geçerli iken teleolojik kuramlarda tek ölçüt en yüksek sayıda insanın en fazla mutluluğu olmaktadır (Cevizci, 2007: 150).

### **1.3.1.3. Erdem Etiği**

Erdem etiği, hem teleolojiye hem de deontolojiye alternatif üçüncü bir yaklaşımdır. Kökenleri Antik Yunan'da Aristoteles'e kadar dayanmakla birlikte 20. Yüzyılda Anscombe tarafından geliştirilmiştir. Temel fikri; bu kadar inançsızlıkların hüküm sürdüğü bir çağda, ahlaki yükümlülük ve ödev kavramlarını temellendirmeye çalışmanın hata olduğu düşüncesidir. Bu yüzden eylem ve niyet gibi kavramlar yeterince tanımlanmaya dek ahlak felsefesinin yerini psikolojinin alması gerektiğini belirtmektedir. Bu bakış açısıyla kökleri Aristo'ya kadar giden bu anlayış, erdemli bir şekilde davranmayı savunur. Yararcılığı sadece maksimum faydayla ilgilenip ahlaki eylemin tanımını faydayla özdeşleştirdiği için, Kantçılığı da ahlakiliği kategorik buyruğa ve evrensel ahlak yasasına uymaya indirgeyip olayları kişilerden bağımsız hale getirmeyi ve tarafsızlığı zorunlu hale getirdiği için, eleştirir. Bunlara alternatif olarak erdem etiği failin karakterine odaklanıp ahlaklı bir kimse olmanın önemine değinir ve failin yalnızca duygularına değil, başkalarıyla alakalı düşüncelerine de önem verir (Cevizci, 2007: 150-151).

Aristo'nun etik anlayışına göre her sanat ve her araştırma, her eylem ve seçim bir şekilde iyiye ulaşmaya çalışır. Bu yüzden iyi olanı; haklı olarak her şeyin kendisini amaçladığı şey olarak tanımlar. Mutlu bir yaşamı üç yaşam biçimine ayırır. Bunlar; siyaset yaşamı, haz yaşamı ve felsefeci yaşamıdır (İnal, 2015: 16).

Erdem etiğine göre önemli olan sadece doğru davranışlarda bulunmak değil, bunun yanında doğru olanı yapmak ve iyi birisi olmak için güdülenmek ve iyi bir

karaktere de sahip olmak gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında, insanın ahlaki olarak yanlış bir davranışta bulunmamaya yönelik tavrı ya da doğru bir davranış için kendisinde bulunan istek de oldukça önemlidir. Erdem etiği sadece davranışlar ve sonuçlarını değil, karakter, duygu ve alışkanlıkları bir bütün halinde göz önünde bulundurur (Alev, 2015: 57).

Ahlaki bakımdan teleoloji, eylemlerin sonuçlarını, deontoloji davranışın kendisini odak olarak alırken, erdem etiği odak noktasına insanın karakterini yerleştirmektedir. Erdem etiğinin özellikleri şunlardır; fitrat olarak tüm insanlar erdemli olma zorunluluğuyla dünyaya gelmişlerdir. Tam anlamıyla insan olabilmenin şartı, erdemli olmaktır. Üstün erdemli vasıfların kazanılması kişinin iradesine bağlıdır. Erdemi kurallara uymada değil, insan karakterinde kendini belli eder. Son olarak erdem etiği, sürekli olarak ahlaki gelişimi ve mükemmeliyeti gerektirir (Demirci, 2007: 203-204).

#### **1.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİĞİN GELİŞİMİ**

Dünya üzerinde kamu yönetiminde etik değerlerin gelişmesi daha çok Batı temelli olmuştur. Bu yüzden diğer toplumlar da bu gelişmeleri hep Avrupa'dan takip etmişler, bu da bazı toplumların bu konuda diğerlerinden geri kalmasıyla sonuçlanmıştır. Türk toplumu da bir takım eksiklikleriyle bu konuda Batıyı izlemeye devam etmektedir. Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde meydana gelen sorunların büyük bir kısmı da Türk toplumunun Batıdaki etik anlayışa halen uzak olması ve etik alanında kaydedilen gelişmeleri çok geriden takip etmesidir. Bunun nedenini de yine tarihsel süreç içinde yaşanan gelişmelerde aramak doğru olacaktır.

##### **1.4.1. Cumhuriyet Öncesi Türk Kamu Yönetiminde Etiğin Gelişimi**

Türk hükümdarları, tarih boyunca vatandaşlarını bir baba gibi korumuşlardır. Burada babadan kasıt, halkın devlet başkanına itaati ve bağlılığının karşılığında hükümdarın vatandaşlarını doyurup giydirmesi, zorda kaldıklarında yardımına koşması, refah ve mutluluklarının artmasına çalışmasıdır. Tıpkı bir baba gibi, aç olanları doyurup açıkta olanlara şefkatle muamele etmek, erdemli Türk hükümdarlarının görevleridir. Kutadgu Bilig'de bahsedildiği üzere, "Bey olmak için hizmet etmek gerekir" (Taneri, 2015: 137-138).

Türk kamu yönetiminin tarihine baktığımızda kamu etiği uygulamalarının bir takım izlerini görmek mümkündür. Buna örnek olarak Osmanlı toplumunda loncalar, Selçuklu 'da ise Ahilerin varlığını gösterebiliriz. Osmanlı'dan itibaren incelendiğinde ilk iş, Osmanlı dönemi devlet ve toplum yapısını incelemeye başlamak olacaktır.

Genel olarak Türk devlet geleneğinin başlıca özelliği olan merkeziyetçi devlet anlayışı, Osmanlı'da da hakim devlet anlayışıdır ve Türk devletlerinin ve topluluklarının hepsinde hakim olan devlete aidiyet, Osmanlı'da da vardır. Türk devlet yönetimi en iyi Osmanlı'da incelenir çünkü devlet anlayışını yansıtan en sağlıklı kaynaklar Osmanlı devletine aittir ve elbette ki Cumhuriyet tarihinde yaşanan gelişmelerin çok büyük bir kısmının kökenleri buradan gelmektedir (Çadırcı, 1997: 123).

Osmanlı devletinin 17. Yüzyıldan sonra Avrupa karşısında giderek zayıflaması ve gerek siyasi gerekse askeri yönden birçok gerilemenin yaşanmasında özgür düşüncenin, aklın ve bilimin yerini dogmaların, toplumsal bağnazlığın alması, ahlak kurallarının giderek işlerliğini yitirmesi gösterilebilir. Bununla birlikte insanın bireysel olarak iyiye ulaşma çabasını değerlendiren ve ahlaki olarak insanın iyiliğini arzulayan tasavvuf, bu dönemde tüm ahlaki yozlaşmaya rağmen işlerliğini yitirmemiştir. Osmanlı toplumunda dönemdeki diğer birçok toplumda olduğunun aksine toplumsal sınıflar görülmemektedir ve birey, ait olduğu toplumla tam olarak kaynaşmamış olsa da yine de ait olduğu toplumdan koparılıp ayrı bir birey olarak değerlendirilemez (Ciğeroğlu Öztepe, 2013: 190).

Anadolu'da devletin yönetim mekanizması haline gelen tımar sistemiyle arazinin devlet mülkiyetine geçmesi, toplum içerisinde sınıflaşmanın önüne geçen belki de en önemli etkenlerden biri olmuştur. Bu sistemde tımar sahibi devlet görevlisi olarak kaldığı sürece kendisine verilen toprakların işlenmesinin sağlıyor ve bunun karşılığında da her zaman savaşa hazır bir ordu bulunduruyordu. İşin en can alıcı noktası ise tımar sahipleriyle tımarlarında çalışan çiftçilerin yargı önünde eşit sayılmasıdır ki bu o dönemde hiçbir batı toplumunda olmayan bir şeydi. Yargı önünde var olan bu eşitlik, halkın devlete olan güveninin sağlanmasına ve bu yolla merkezi otoritenin daha da güçlü bir şekilde yerleşmesine de yardımcı olmuştur (Eryılmaz, 2008: 121).



Devletin ve kurumlarının bu denli düzenli işleyişini sağlayan bu sistem zamanla işlerliğini kaybetmiş ve her açıdan bozulmalarla karşı karşıya kalmıştır. Bu bozulmaların sebeplerini sıralanacak olursa, zamanla iktidar sahibi olan padişahların hükmetmedeki yetersizlikleri ve buna bağlı olarak bu durumu fırsat bilen çıkarıcı devlet adamlarının çıkarlarına göre padişahı yanıltmaları, merkezi otoritenin güç kaybetmesi ve beylerin kendi bölgelerinde keyfi uygulamaları, rüşvet ve yolsuzluğun had safhaya ulaşması şeklinde sayılabilir (Öztuna, 2004: 470-471).

Tanzimat fermanı ve sonrasında yaşanan reform hareketlerinin temel çıkış noktası olan bu bozulmaları düzeltebilmek için düzenlenen bu yenilenme hareketleri tam olarak amacına ulaşmasa da Batının üstünlüğünün kabul edilip, devletin kötü durumunu en azından düzeltmeye çalışıldığını gösterir. Tanzimat dönemi gelişmelerinin ortak noktası ise merkezi idarenin işlerliğinin hukuk kurallarına dayandırılarak devletin idaresinin anayasal bir görünüme kavuşturulması hedefiydi (Öztuna, 2004: 470-471).

Tanzimat fermanı vatandaşın temel haklarının güvence altına alındığı anayasal nitelikte bir belgedir. Fermanla birlikte devletin millet için var olduğu ve milletin, devletin var oluşunda tek nihai amaç olabileceği vurgulanmıştır. Bunun yanında mahkemelerle verilen cezalar, insanların mal varlıklarına devlet tarafından el konulması demek olan müsadere, vatandaşın belini büken vergilerin sadece kanunla alınabilmesi, vatandaşların hak ve ödevleri, kamu görevlileri olan devlet memurlarının yetkilerinin dışına çıkamamaları gerektiği gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır. Tüm bu konular padişahın güvencesi altına alınmıştır (Tanör, 2006: 41-47).

Bireysel özgürlükler açısından bakıldığında ise bu alanda yaşanan belki de en önemli gelişme 1876'da Kanunu Esasi'nin ilanıdır. Osmanlı devletinin ilk anayasası olan Kanunu Esasi devletin yönetiminin hukukileştirilmesi yönünde anayasal boyutta atılan ilk adımdır. Prusya ve Belçika modelleri örnek alınarak oluşturulan anayasa, bireysel özgürlükler alanında birçok yenilik getirmiştir. Bunlardan en önemlileri; kişilerin din ve mezhebine bakılmaksızın herkesin Osmanlı vatandaşı sayılması, dolayısıyla tüm vatandaşların kanun önünde eşit sayılması, Osmanlı vatandaşlarının kanuni sınırlar haricinde cezalandırılmaması, yargının güvence altına alınmasının

yanında insanların dini özgürlüklerinin de anayasal güvence altına alınması gösterilebilir (Demirdağ, 2007: 383).

Burada hakim olan düşünce, son dönem düşünce akımlarından Osmanlıcılık akımıdır. Fakat Fransız İhtilali'nin getirdiği milliyetçi hareketlerin Osmanlı devletindeki azınlıkları da etki altına almaya başlaması ve azınlıkların bir bir devletten kopmaya başlaması üzerine, bu düşünce mecburen etkisini kaybetmiştir. Yerine önce İslamcılık düşüncesi gelmiş ve daha sonra 1. Dünya Savaşında Müslüman Arapların Osmanlı askerlerini arkadan vurmaları üzerine İslamcılık da etkisini kaybederek Türkçülük düşüncesi etkili akım olarak gelmiştir (Tanör, 2006: 156).

Osmanlı devletinin duraklama döneminden sonra yapılan ıslahat ve reformların genel olarak bakıldığında bir takım mecburiyetler yüzünden yapıldığı, daha doğru ifadeyle yapılmak zorunda kalındığı anlaşılmaktadır. Buna paralel bir diğer ifadeyle söylenecek olursa bu reformlar tabandan gelen bir istek doğrultusunda, halkın gerçekleşen talepleri olarak değil, padişahın ve devleti yönetmekte olan devlet adamlarının icraatları olarak gerçekleşmiştir. Bu da geleneksel idarecilik anlayışının devam ettiğini gösterir (Korkut, 2010: 65).

Bununla birlikte, Osmanlı devletinin son yıllarında yaşanan bu yönetsel gelişmeler, her ne kadar istenen düzeyde olmasa da, yeni kurulacak olan Cumhuriyetin temellerinde önemli rol oynamış, Cumhuriyet dönemi Türkiye'sinin merkezi idaresi bu temeller üzerine oturtulmuştur. Bu yüzden Senedi İttifak'tan 2. Meşrutiyete kadar olan Osmanlı'nın son dönem anayasal faaliyetleri kamu yönetimi anlayışımızdaki gelişmeler incelenirken en önemli odak noktalarından birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'nin geleneksel devlet anlayışının temelinde hikmet-i hükümet felsefesi olarak bilinen ve devletin insanın ve toplumun, dolayısıyla bireyin de üzerinde olarak görüldüğü bakış açısı yatmakta olup, bu anlayışa göre devlet vatandaşa hizmet için kurulmuş değildir; yüce ve kutsaldır, devlet babadır ve ona itaat edilmesi gerekir. Yeni kurulan Cumhuriyet yönetiminin kurucuları ise yeni kurulan devleti bu anlayıştan kurtarıp modern devletler de olduğu gibi vatandaşa hizmet için var olan bir devlet ve bunun bilincinde olan bir kamu yönetimi bürokrasisi oluşturma amacını

taşıymaktaydılar. Bunun temelinde de o dönemin devlet erkânının almış olduğu eğitim, yetişmiş oldukları çevre ve yine gezip gördükleri ülkelerin kamu yönetimi bürokrasilerini görüp benimsemiş ve ilerici düşünceye sahip olmuş olmaları yatmaktadır (Yaman, 2014: 57).

Birinci dünya savaşından sonra yıkılan Osmanlı devletinin yerine yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin devlet ve idare teşkilatının kuruluş amaçlarından birisi de yeni kurulan devletin yönetim teşkilatı açısından da çağdaş devletlere ayak uydurabilmesidir. Fakat gerek geçmiş zamanlardan kalan devlet memurlarının alışkanlıkları ve devlet geleneğindeki yanlışlıklar yüzünden, gerekse dış kaynaklı olayların Türk idare teşkilatına da yansımaları yüzünden kamu yönetiminin modernleşmesi zorlaşmıştır. Fakat yine de yeni kurulan devletin idari faaliyetlerindeki düzenlemelerin temelinde Tanzimat'tan beri oluşturulmaya çalışılan hukuki altyapı vardır (Korkut, 2010: 67).

Türkiye'de kişilik haklarının ve özgürlüklerin gelişmesi için dönüm noktası olarak kabul edilebilecek TBMM'nin kurulması, milletin egemenliğinin siyasi açıdan tescillenmesinin yanında, aynı zamanda bireyin birey olarak var olduğunun da resmi dayanağı olmuştur. Cumhuriyetin ilanından sonra da bu yeni sistemin korunması ve kalıcılığının sağlanabilmesi için birtakım devrimler yapılması gerekmiştir. Bu devrimler çağdaş bir devlet ve toplum oluşturma yolunda atılan en önemli adımlar olduğu gibi, aynı zamanda da bireyin özgürlüğünü sağlamanın da hukuki güvencesi olmuşlardır (Gözübüyük ve Can, 2007: 43).

İlk kez 1876 anayasasında yer alan ve 1924 anayasasında da sağlanan kuvvetler ayrılığı ilkesiyle yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılıp yargının denetimi altına girmesi de hukuk devletinin gereklerinden belki de en önemlisi olup bu ilkenin gerçekleşmesinin sağlanmasıyla tıpkı çağdaş demokratik devletlerde olduğu gibi bireysel özgürlüklerin en önemli güvencesi temin edilmiştir (Korkut, 2010: 67).

Yeni Türk devletinin kurulması ve cumhuriyet yönetimine geçişle beraber, modernleşmenin gereği olduğuna inanılarak, modern bir bürokrasi anlayışının oluşturulması amaçlanmıştır. Cumhuriyet dönemi Türkiye'sinde etik standartların oluşturulması ihtiyacı sürekli olarak artmıştır. Toplumun genelini ilgilendiren

konuları toplumun genelini temsil eden veya bu konuları çözebilecek yetkinlikte olan kamu görevlileri çözmelidir. Bu kamu görevlileri yaptıkları işlemleri toplum hayatının devam etmesi için yaptıkları için günlük hayatın birçok yerinde kamu yönetiminin izleri görülmektedir. Özellikle sosyoekonomik hayatın zaman içinde değişiklik ve gelişme göstermesiyle birlikte toplumun devlet etkinliklerinden beklentisi de artmıştır (Balcı, 2003a: 329).

Bu sebepten dolayı devlete yüklenen sorumluluklar da giderek artmaya başlamış, devlete yüklenen sorumluluklar arttıkça kamu yönetimi faaliyetleri de gittikçe karmaşıklaşmıştır. Yönetim faaliyetlerinin giderek karmaşıklaşması aynı zamanda etiğin oluşumunu da zorlaştırmıştır.

#### **1.4.2. Cumhuriyetle Birlikte Türk Kamu Yönetiminde Etiğin Yükselişi**

Cumhuriyet yönetimi yeni Türk devletine geldiğinde şüphesiz pek çok şeyi değiştirmiştir. Türk devletini kuran Türk ulusunun büyük bir kısmı bu yeni kurulan devletle birlikte aynı zamanda yeni bir sosyal hayat ve yaşama biçimine de geçiş yaşamışlardır. Bunları söylerken belirtilmesi gereken belki de en önemli şey bunları sağlayan gücün Cumhuriyet'in ilanı olduğudur. Pek tabii bu geçişle yaşanan gelişmelerin öyle kolayca yaşanmadığı söylenebilir.

Mustafa Kemal Atatürk, Türkiye Cumhuriyeti devletini demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olarak kurmuştur. Bu açıdan onun için, halk egemenliği çok önemlidir. Demokratik bir yapıyı ülkeye bütün kurumlarıyla getirmeye çok çalışmıştır. En başta kendisi de dahil olmak üzere bakanların, milletvekillerinin, siyasi etiğe uygun davranmaları konusunda hep çevresine telkinlerde bulunmuş, kendisi de bu konuda en güzel örnek olmuştur. Onun ve çevresindeki devlete adamlarının siyasi davranışları, günümüz siyasetçilerine örnek olacak niteliktedir (Tan, 2005: 193).

Atatürk, milletvekillerini halkın temsilcileri olarak gördüğü için, onların milletvekili olmaları dolayısıyla sahip oldukları ayrıcalıkları siyasi etiğe muhalif olarak kullanmalarını önlemek istiyordu. Bunun için 1927 yılında "Milletvekilleri için Zorunlu Kurallar" adlı bir genelge yayınlarak onlara siyasi etiğe uygun davranmaları konusunda bir hukuki sınır çizmiştir (Tan, 2005: 185).

Cumhuriyetin ilk zamanlarındaki dönemde, devletin idari yapısındaki tüm gelişmelerde doğal olarak Atatürk'ün etkisi görülmektedir. Onun siyasi ahlaka yönelik fiilleri, milletvekillerine ayrıcalık tanınmasını istememesi, devlet malına saygı gösterilmesini istemesi, sahip olduğu ayrıcalıkları kullanarak mal mülk edinmemesi, hakka hukuka her zaman saygılı olması gibi özellikleri, yeni kurulan Cumhuriyetin temellerini sağlam bir şekilde atmak istediğinin göstergesi olarak düşünülmelidir.

1950'li yıllarda, gelişmiş ülkeler tarafından gelişmemiş ve az gelişmiş olan ülkelere kalkınma ideali sunulmuştur. Bu yıllarda kamu yönetimi sisteminin disipline edilmesi, kalkınmayı sağlamada bir araç olarak görülmüştür. Bu yıllarda görülen reform çalışmaları ağırlıklı olarak Amerikan nüfuzunun etkisiyle oluşmaktadır (Altınışık, 2017: 1934).

2. Dünya savaşıdan sonra, 1940'lı yılların sonundan 1950'li yılların sonuna kadar, Türk kamu yönetimindeki aksaklıkları azaltmak, sisteme daha iyi bir işleyiş kazandırmak amaçlarıyla uluslararası alanda yapılan çalışmalar çerçevesinde, yabancı uzman heyetlere raporlar hazırlanmıştır. İdari reform, yeniden teşkilatlanma, idarenin rasyonalizasyonu gibi konuların ele alındığı bu raporlarda, memuriyette şişkin kadrolar, kamu personel sistemi, ücretler, sınıflandırma esasları gibi başlıklarda incelemelerde bulunulmuştur. Kamu yönetimi alanında bir reformun gerekliliği, memur sayıları ve bunların dağılımındaki dengesizlikler, örgütlenmedeki yetersizlikler, gerek mevzuattaki, gerekse denetimdeki bozukluklar gibi konuların üzerinde durulmuştur. Neumark, Barker Heyeti, Martin ve Cush, Leimgruber, Chailloux- Dantel, bu raporlardan en önemlileridir (Altunok, 2011: 244-245).

1950'li yıllardan itibaren çok partili hayatın getirdiği bir takım yenilikler sayesinde kamu yönetimi alanı modern düşünceli bürokratlarla geleneksel düşünce yapısına sahip bürokratlar arasında çekişmelere sahne olmuştur (Emre, 2003: 460).

1950 ve 1960 arasındaki dönem, Türkiye'de Demokrat Parti iktidarının yaşandığı dönemdir. Bu dönemde bürokrasi, siyasetin gerisinde kalmıştır. Bunun temelinde bürokrasinin bu dönemde sadece kamuya hizmet aracı olarak görülmesi, diğer işlevlerinin siyasilere devredilmesi yatar. Demokrat Partinin bu dönemdeki ekonomi politikası devletin bugüne dek sahip olduğunun aksine, daha liberal bir

politikadır. Ekonomideki bu liberal politikanın, daha çok popülist uygulamaların hükümet politikası olarak benimsenmesine neden olduğu, bunun da bürokrasiyi zayıflattığı ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2008: 296).

1960'tan sonraki süreçte, 1960 askeri darbesi ve 1961 anayasasının getirdiği düzenlemelerin etkisiyle bürokrasinin gücünün yeniden arttığı gözlemlenmektedir. Bunların yanında Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla bu kurumda yetişen teknokratlar grubu, bilgili ve uzman oldukları konularda bu kazanımlarını kullanarak hem siyaset hem de bürokrasinin üst düzey mevkilerinde etkili olmuştur. 1970 askeri muhtırasıyla birlikte yapılan anayasal düzenlemeler, bürokrasinin daha çok siyasi iradenin egemenliğine girmesine sebep olmuş, bu da yetenekli idarecilerin yerine partili yöneticilerin iş başına gelmeye başlamasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2008: 297-298).

1980'li yıllara gelene kadar, ülkemiz kamu yönetimine geleneksel kamu yönetimi anlayışının egemen olduğu söylenebilir. Temelleri Tanzimat dönemine kadar uzanan merkezîyetçi ve aşırı bürokratik yapılanma kamu yönetimi faaliyetlerinde hakim kültür olmuştur. Yeni kurulan Cumhuriyet, Osmanlı'dan sadece bu bürokratik geleneği almakla kalmamış, aynı zamanda bu yapıyı kendi imkanlarını artırmak amacıyla bir iktidar aracı olarak kullanan memur zihniyetini de devralmıştır (Eryılmaz, 2008: 76).

1980 sonrası süreçte kamu yönetimindeki gelişmelerin seyri dünyanın geri kalanındaki neo-liberal politikaların paralelinde yeni kamu yönetimi anlayışlarının Türkiye'ye de etkisiyle gelişmiştir. Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de hem ekonomik hem idari alanda yeniden düzenleme çalışmaları görülmüştür. Neo-liberal politikaların getirisi olan serbestlik, piyasa ekonomisi, kamu kurumlarının özelleştirilmesi gibi faaliyetler kamu sektöründe de etkisini göstermiş ve daha çok vatandaş odaklı devlet anlayışına geçişi sağlayan ana etmen olmuştur. Siyasi anlamda istikrarın sağlanması, ekonomik liberallik, dışa açılımlar, ekonomik ve idari yeniden yapılanmanın temel argümanları olmuşlardır (Yıldırım, 2008 ve Gül, 1999'dan aktaran Ciğeroğlu Öztepe, 2013).

1980'li yıllarda ekonomide serbestleşme adına başlatılan bir dizi reformla ülkenin ithal ikameci ekonomik yapısı dışarıya dönük bir dönüşüm sürecine

sokulmuştur. Bu yeni dönemde liberal bir piyasa anlayışı benimsenmiş, ekonomideki bu anlayış, diğer birçok alanda da etkisini göstermiştir. Bu politika 1990'lı yıllara kadar etkili bir şekilde uygulamaya konulmuştur. Ancak ekonomi, ticaret ve sermaye gibi birçok alanda görülen bu değişim hareketleri, kamu yönetimi alanında yeterince uygulanamamıştır. Bunun bir sonucu olarak, kapalı bir ekonomi anlayışına göre dizayn edilmiş olan Türk kamu yönetimi anlayışının, rekabete ve serbest piyasa ekonomisine açık, esnek ve hızlı karar alıp uygulamayı gerektiren bu yeni düzene ayak uyduramadığı ifade edilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003:54).

Dinçer ve Yılmaz'a göre (2003: 77), kamu yönetiminin değişim sürecinde yeterli performansı gösterememesinin altında, 90'lı yıllarda yaşanan siyasi istikrarsızlık ortamının etkisi yatmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin etkili politika üretmedeki başarısızlıkları, devletin birçok alanına olduğu gibi, kamu yönetimi alanını da olumsuz etki etmiştir.

1980'li ve 1990'lı yıllarda Turgut Özal tarafından alınan 24 Ocak kararları çerçevesinde şekillenen ekonomi politikalarıyla ülke sadece ekonomik olarak değil, her alanda değişim geçirmiş ve bir dönüşüm sürecine girmiştir. Şaylan (1995: 4-5), bu konudaki düşüncelerini şu şekilde ifade etmektedir: Dönemin ekonomi alanında genel politikası haline gelen neo-liberal politikalar sebebiyle yolsuzluk olağanüstü boyutlara ulaşmış, bu politikalarla gelen minimal devlet anlayışı yolsuzlukları azaltmak şöyle dursun, daha da artırmıştır.

2000'li yılların başından itibaren de kamu yönetiminin içeriğinde kapsamlı bir değişim ve gelişim başlamıştır. 2004 yılından itibaren yapılan düzenlemelerle Avrupa Birliği'ne uyum yasalarının da etkisiyle etkinlik, şeffaflık, açıklık, katılım, hesap verilebilirlik gibi konularda gelişme gösterilmiştir. Bu konuda özellikle AB, Birleşmiş Milletler ve OECD gibi kuruluşların desteğiyle iyi bir kamu yönetimi anlayışının hâkim kılınması hedeflenmiştir. Bu açıdan kamu etiği de gerçekleşen bu dönüşümler içerisinde kendine yer bulmuş, kamu yönetiminde yönetimden yönetişime geçiş için çalışmalar yapılmıştır (Balcı, 2003b: 128).

Bir kamu yönetimi teşkilatının yapısında var olan ve düzenli bir işleyişin devamını sağlayan kurallar olduğu gibi, bireysel farklılıklar da çok büyük ölçüde kendine yer edinmektedir. Bu açıdan bakıldığında kamu yönetiminde etik dışı

faaliyetlerin oluşmasında bireysel farklılıkların, iyi ya da kötü kişilik özelliklerinin rolü de büyüktür. Çünkü kamu yönetimi teşkilatında görevli olarak bulunan personeller, toplumun her kesiminden bir şekilde seçilerek o kuruma görevli olarak alınmaktadır. Toplumda var olan her türlü etik dışı ve gayri ahlaki özellikleri bulunan kişiler her ne kadar belli bir seçimden geçmiş olsalar dahi, kamu kurumunda da bulunabilirler.

Çalışmanın devamında, Türkiye’de görülen etik dışı davranışların sebepleri üzerinde durulacaktır.

## **1.5. TÜRKİYE’DE ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN SEBEPLERİ**

Literatüre bakıldığında, Türk kamu yönetimindeki etik davranışların birçok sebebi olduğu görülmektedir. Birçok yazar tarafından farklı başlıklarla kategorize edilmiş olan bu sebepler, önemlerine ve bahsedilme sıklıklarına göre aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir:

### **1.5.1. Hukuk Devleti İlkesine Uyulmaması**

Yönetimi literatürde dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere ikiye ayırarak inceleyebiliriz. Dar anlamda yönetim kuvvetler ayrılığındaki üç kuvvetten biri olan sadece yürütmeye bağlı kurumlardaki idari faaliyetlerden ibaretken, geniş anlamda yönetim ise kuvvetler ayrılığındaki diğer iki kuvvet olan yasama ve yargıya bağlı kurumlarda da görülmektedir (Alpar, 1989:104). Kamu hizmetlerinde etkin bir süreklilik sağlanmak hedefleniyorsa idarenin belirli bir kesimin faydasına olan faaliyetlerde bulunmasını engellemek amaçlanmalıdır. Bu yüzden her zaman var olan bu tehlike, ancak hukukun egemen olduğu bir düzen kurularak önenebilir. Bu düzenin varlığı da ancak demokratik bir hukuk devletinin varlığıyla mümkün olabilir. Çünkü hukuk devletinin özünde, bir devletteki idarecilerin idare edilenlere karşı sorumlu olması ilkesi yatar. Diğer bir ifadeyle de ülkedeki hukuk kurallarına yalnızca yönetilenler değil, aynı zamanda onları yönetenler de uymalıdır (Gözübüyük, 2004: 20-22). Kamu görevlilerinin görevlerini adil ve herkese karşı aynı duruşla yapabilmelerinin altında bu dayanak yatmaktadır. Buna dayanarak denilebilir ki; kamu görevlileri görevlerini yaparken anayasa ve kanunlara uygun hareket etmek zorundadırlar. Ülkemizde kamu görevlisinin ve memurluğun tanımı ve devlet



memurlarının uyması gerekenler anayasa ve kanunlarla belirlenmiştir (Korkut, 2010: 76).

1961 Anayasasında devlet memurunun tanımı; “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekte oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar eliyle yürütülür.” Maddesiyle yapılmıştır. 1982 anayasasında ise “devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür.” denilerek memur tanımının yanında diğer kamu görevlileri ibaresi de eklenmiştir. Kamu hizmeti yapan diğer kamu görevlileri sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerdir. Sözleşmeli ve geçici personel için devlet memurları kanunu hükümleri uygulanırken, işçiler iş mevzuatına tabidirler (Eryılmaz, 2008: 274).

İdarenin hukuk karşısında hesap verebilir olması, etiğin kamu idare teşkilatında yer bulması açısından büyük önem taşımaktadır. Ülkemizde kanuni düzenlemeler var olmakla birlikte, bu kanuni düzenlemelerin uygulamada işe yaraması oldukça tartışılır hale gelmiştir (Demirkol, 2001: 77). Buna dayanak olarak, Anayasanın 125. Maddesinde “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.” Ve “... İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.” Demesine rağmen, aynı Anayasanın 129. Maddesinde de “... Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü kovuşturma açılması, kanunla belirtilen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.”

İdarenin işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması hukuk devletinin ve hukukun üstünlüğünün sağlandığının göstergesidir. Aksi durumda yasa ve düzenlemeler var oldukları halde evrensel normlara uygun olmadıkları için kendi içlerinde çelişkileri olur. Bu yüzünden vatandaşları idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı koruyamayan bir dizi kanun yığını haline gelirler ki bu durum hiçbir hukuk devletinde istenen durum değildir. Böyle bir ortamda hukuk sadece idarecileri koruyan bir dizi kurallar bütününe dönüşür.

### 1.5.2. Görev Bilincinin Eksikliği

Kamu kurumları personelinin özellikle dikkat etmesi gereken konu, bir idari faaliyet söz konusu olduğunda içinde buldukları toplumun tüm kesimine faydalı olmak amaçlanmalıdır. Çünkü kamu yönetimi faaliyetlerinin belki de en önemli özelliği zaten, sorumlu olunan toplumun yararının gözetilmesidir. Haliyle bunun gerçekleşebilmesi için de kamu yönetimi personeli işini layığıyla yapmalı, bunun bilincinde olmalıdır.

Weber'in bürokrasi modeline göre kamu yönetimi örgütlenmesinde verilen görevler yoruma yer bırakmaksızın, bu işe liyakatli kişiler tarafından layığıyla yerine getirilmelidir. Bu anlayışın temelinde, eylem kavramını açıklarken bireysel eylemleri sosyal eylemlere giden yolda bir araç olarak görmesi yatmaktadır. Yani sosyal eylem bireysel eylemin sonucu olmaktadır denilebilir. İki bireysel eylem sosyal ortamda karşılaştığında toplumsal bir anlama kavuşur. Sübjektif anlamlandırmalara dayalı bireysel eylemlerin yine bireyler arasında davranışlara dönüşmesine ise sosyal eylem denir. Buradan da bireylerin eylemlerine karşılıklı olarak yükledikleri anlamlarla birbirlerinin davranışlarını etkiledikleri sonucunu çıkarabiliriz (Genç, 2007: 102-103; Karagöz, 2003: 100-108).

Belki de bu yüzden, toplum hizmetinin herkese eşit bir şekilde ulaştırılması gerekmektedir diyebiliriz. Bu da ancak kamu görevlilerinin alanlarında profesyonelleşmiş olan görevliler aracılığıyla mümkün kılınabilir. Ve bunun da yeterince etkili olabilmesi için de bireyselliğin etkisinden kurtulabilmek ve bunun olması için de kamu hizmeti uygulamalarında standardizasyona gidebilmek gerekmektedir.

Kavram olarak kamu yönetimi, birtakım farklı algılamalara dayanmaktadır. İlk olarak kamu yönetimi, siyasetten bağımsız bir idari özerkliğe ve idari yöntemlere dayanan bir devlet ve hukuk aracıdır. İkinci olarak, büyük ölçüde siyasallaşmış halkın katılımını hedefleyen bir demokrasi aracıdır. Üçüncü olarak, idari yöntemlerle çalışan, herhangi bir felsefi görüşü olmayan idare aracıdır. Dördüncü olarak ise, kamu yönetimi zemin hazırlayıcı, işletme yönetici, ekonomik idareci, ve değişik ögeler arasında koordinatörlük yapan bir kalkınma aracıdır (Muhammed, 1990: 218). Görüldüğü gibi bu kadar çok farklı tanımlamanın olduğu bir ortamda kamu

görevlileri hem görevlerini kurallarına uygun bir şekilde yapmalı, hem de görevlerini yaparken ne derecede topluma faydalı ve birçok açıdan önemli bir görev ifa ettiklerinin farkında olmalılardır.

Devlet memurlarının görev tanımları ve görevlerini yaparken uymaları gereken kurallar 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilmektedir. DMK'nın 4. Maddesinde memurun tanımı yapılmış ve yine aynı kanunun 48. Maddesinde memur olabilmek için aranan şartlar şöyle belirlenmiştir; “...*Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmak, askerliğini yapmış veya tecil ettirmiş olmak, belli yaşa ve öğrenim durumuna sahip olmak, kamu haklarından mahrum olmamak ve devlete karşı bir suç işlememiş olmak...*” şeklinde tanımlanmıştır. Devlet memurlarının ödev ve yükümlülükleri ise şöyle tanımlanmıştır; “...*Anayasa ve devlete bağlı kalmak, tarafsız olmak, emirlere uymak, tarafsızlık, görev başında bulunmak, belli zamanlarda mal bildiriminde bulunmak, kılık kıyafet kurallarına uymak, kullanmak için aldığı resmi belge, araç ve gereçleri işi bittikten sonra geri vermek...*” (Gözübüyük, 2004: 208-211).

Kanunda bu şekilde ilkeler halinde bu kurallar belirlense de bu kurallara tam anlamıyla uyulabilmesi, öncelikle bunları uygulayacaklar tarafından benimsenmesine bağlıdır. Bu kurallar benimsenmediğinde sadece yazılı birer ifade olmaktan öteye gidemeyecek, kağıt üzerinde kalıp işlerlik kazanamayacaktır. Bu yüzden bu kuralların memurlara benimsetilmesi ve memurların bu ilkeleri içselleştirilmesinin sağlanması için de kurum içi etik kültürün kurumdaki her bir personelin belleğine yerleşmesi sağlanmalıdır.

Ahlaki temellere dayanan görev bilincine sahip olan görevlilerle birlikte, kamu yönetiminin işlemlerinde karşı karşıya kalınan birçok yapısal ve işlevsel sorunun da üstesinden gelineceği düşünülmektedir. Çünkü görev bilincine sahip kamu yönetimi personeli kamu hizmetini yerine getirirken karşılaştığı her türlü zorlukta sahip olduğu ahlaki bilinç ve görevi sahiplenme duygusuyla işine sarılacaktır. Bununla birlikte Türkiye’de vatandaşların normal yoldan halledebilecekleri işlerini sırf kolaylaştırmak amacıyla etik olmayan bir takım yöntemlere başvurmalarıyla, etik dışı faaliyetler bireysel boyutlardan çıkıp ülke geneline yayılıp kurumsal bir görünüm arz etmeye başladığı ifade edilmektedir (Yüksel, 2005: 90). Bu durum, çalışanların etik olmayan faaliyetlerinde kendilerini giderek haklı görmelerine ve

etik dışı faaliyetlerin sıradanmış gibi görülmesine sebep olarak bir kurumsal etik kültürün oluşmasına engel olmaktadır.

### 1.5.3. Bürokrasiden Kaynaklanan Nedenler

Türk kamu yönetiminde yaşanan etik problemlerin sebeplerinden biri de bürokratik yapının işleyişinde var olan bir takım işlevsel bozukluklardır. Bu bozukluklar diğer etkenlerle birleşince etik dışı davranışlar da bir hayli yaygın hale gelmektedir.

Bürokrasi kavramının en temel kurallarını ortaya koyan isim Weber'dir. Ona göre bürokrasi temelde bir organizasyon faaliyetidir ve bu bağlamda ele alınmalıdır.

Toplumun işleyişi ile alakalı faaliyetler bürokrasi kuralları çerçevesinde ve bürokratik faaliyetler olarak yürütülmelidir. Bürokrasinin rasyonellik özelliğine yasal olması zorunluluğunu da ekleyen Weber, bürokratik örgütlerin hukuksal açıdan sınırları ve sorumlulukları olan kuruluşlar olması gerektiğini ifade etmiştir. Hegel ise, devletin temel görevinin toplumun ortak faydalarını savunmak olduğunu, bunun haricinde bir faaliyete katılmaması gerektiğini savunarak devlete ve dolayısıyla bürokrasiye oldukça sınırlı bir faaliyet alanı yüklemiştir. Marx'ta ise durum çok daha farklıdır. Marx, bürokrasinin toplumdaki egemen sınıfın diğer tüm sınıflar üzerindeki egemenlik ve dolayısıyla da yaptırım aracı olduğunu ve bu yüzden toplumsal eşitliğin sağlanması adına, bürokrasinin ortadan kaldırılması gerektiğini savunur (Öztürk, 1993: 48).

Ülkemizde kamu yönetimi teşkilatlarının çoğunun işleyişinde örgütün kendini yenileme ve etkinlik odaklı çalışması neredeyse hiç görülmemektedir. Hâlihazırda var olan örgütsel yapıda bürokrasinin devamlı kontrol altında tutulması, yolsuzluk, görevi kötüye kullanma ve ihmallerin cezalandırılarak sınırlandırılması ve mevcut sisteme bağlılığın sağlanması gibi gereklilikler yerine getirilmektedir (Korkut, 2010: 82).

Bu şekilde personelin sürekli sıkı takiple gözetim altında tutulması belki nitelikli bir hizmet sunulmasını sağlamıştır ancak; kurallara böylesine sıkı sıkıya bağlılık, örgütün kendisini geliştirmesini ve yenilemesinin önündeki en büyük engeldir. Böyle kurallara boğulmuş bir örgütsel yapı, sadece günlük işlerini yerine getirmeyi düşünebilmekte, kendisini geliştirip değişen çağa ayak uyduramamaktadır.

Bu yüzden bürokratik yapı, etkinliği, esnekliği ve yeniliği artırmak için tasarlanmamıştır denilebilir. Bu yüzden bürokrasi belki toplumun tüm kesimlerine eşit hizmet sağlayarak toplumsal faaliyetlerin yerine getirilmesinde etkili bir araç olabilir ancak bürokrasinin, değişen çağa ayak uydurmakta güçlük çektiği için hiçbir zaman etik dışı uygulamaların önüne geçemeyeceği belirtilmektedir (Öztürk, 2004a: 10-11).

Türk kamu yönetimi bürokrasisinin başta gelen kötü özelliklerinden birisi aşırı merkeziyetçi oluşudur denilebilir. Tanım olarak bakıldığında merkeziyetçilik, kamu kuruluşlarının faaliyetlerini yürütürken kullanmak zorunda oldukları kaynaklarının kendi karar alma birimlerince değil, bağlı buldukları örgütün başkent teşkilatlarınca kullanılması şeklinde tanımlanabilir.

Merkeziyetçilik iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, karar verme yetkisinin örgütün merkez yönetimi haricindeki taşra teşkilatlarına çok az bırakıldığı coğrafi merkeziyetçilik, ikinci olarak da karar alma yetkisinin örgütün sadece en üst idari birimlerince kullanıldığı örgütsel merkeziyetçiliktir (Eryılmaz, 2008: 248). Ülkemiz, üniter bir devlet yapısına sahip olduğu için, karar alma yetkisi tüm kurum ve kuruluşların merkez birimlerinde toplanmıştır.

1929 ekonomik buhranından sonra devlet, krizin neden olduğu ekonomik durgunluğu dağıtmak için bir takım politikalara başvurmuş, bu politikalar gereği ister istemez devletin kurumlar üzerindeki otoritesi de artmıştır. Kamu hizmetlerinin yaygınlaşıp çeşitlenmesi birçok alanda yeni birimler ve organizasyonlar kurulmasını sağlamış ve kamu kurum ve kuruluşlarının yapısını oldukça karmaşıklaştırmıştır. Bu da bürokrasiyi gün geçtikçe daha büyük, ağır ve hantal bir yapıya dönüştürmüş, kırtasiyeciliğin artmasıyla kamu hizmetlerinin verimliliğinde büyük düşüş olduğu belirtilmektedir (Öztürk, 1997: 46).

Birçok açıdan devletlerin kalkınmalarının ve geleceğe güvenle bakabilmelerinin yegâne sebebi devletin varlığının ve bütünlüğünün korunmasının sağlanmasıdır. Bunun sağlanabilmesi için gerekli görülen en önemli görüş de merkeziyetçilik anlayışı olduğu için, merkeziyetçilik anlayışına karşı çıkmak anlamlı bir hareket olarak görülmemektedir. Yeryüzünde var olan her devletin de kendine göre bir gelişmişlik düzeyi, coğrafi ve stratejik olarak diğer ülkeleri etkileme

kabiliyeti vardır. Bu gelişmişlik ve stratejik etkileme kabiliyetleri doğrultusunda da ülkelerin kendi kendilerinin bekasını sağlayabilmek için oluşturup devam ettikleri birtakım savunma mekanizmaları vardır (Korkut, 2010: 83).

Eken'e (1998: 136) göre gizlilik ve kapalılık yönetimin hizmet sunduğu kişilere karşı kulaklarını kapaması olarak nitelendirilmektedir. Bu açıdan bakılırsa devletin hizmet sunduğu vatandaşa karşı duyarsızlığı, kamu hizmetlerinde kalitesizliğe, hesap verilebilirlik kavramının içinin doldurulamamasına sebep olabilecektir. Bu da yöneticilerin keyfi uygulamalarının artmasına, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerde bulunmaya meyilli olan personelin önünde gayri ahlaki eylemlerini gerçekleştirmesini engelleyecek hiçbir engelin kalmamasına sebebiyet verecek bir durumdur.

Bürokratların siyasi karar alma süreçlerinde yaptıkları teknik işler nedenleriyle sahip oldukları uzmanlıkları sonucunda bürokratlar siyasi hayatta önemli bir güç kazanmış olmaktadır ve kazandıkları bu güç nedeniyle yaptıkları işlemlerden doğan hesap verme zorunlulukları azalmış olmaktadır. Bu durumun bürokrasinin kötü özelliklerinden birisi olan gizlilik ve kapalılığa sebep olduğu belirtilmektedir (Eken, 1998: 136).

Başka bir sebep daha gösterilecek olursa bürokrasi, kendisini toplumdaki bireyleri kendisine mecbur hissetmesine sebep olan kamu gücünü kendi kararları doğrultusunda kullanma ve kullandırtma yetisini elinde bulundurmaktadır. Bunun da en nihayetinde topluma karşı gizli ve kapalı bir tutum izlemesine sebep olduğu ifade edilmektedir (Eryılmaz, 1993: 101).

Gizlilik ilkesi DMK'nın 15. Maddesinde, "devlet memurları, kamu görevlileri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi ve demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi ancak bakanın yetkili kılacağı görevli illerde valiler ya da yetkili kılacağı görevliler tarafından verilebilir" denilerek açık bir şekilde ifade edilmiştir. En temel kanunda bile bu şekilde yer verilmesi, gizlilik ilkesinin tüm devlet kurumlarında memurların uyması gereken en önemli kurallardan biri haline gelmesine sebep olmuş ve Türk kamu yönetiminde gizliliğin ve dışa kapalılığın, daha genel anlamda ise merkezîyetçi idare anlayışının vazgeçilmez bir köşe taşı haline gelmesini sağlamıştır.

Türk kamu yönetiminde idari işlerde görülen en büyük sorunlardan birisi, işlerin çok geç zamanda yapılıp yoğunluktan dolayı iyi- kötü var olan sistemin çalışmamasıdır. Devlet dairelerinde bir tek işlem için gereken o kadar çok prosedür vardır ki, bunlar zamanla hem verimsizliğe ve kaynak ve zaman israfına, hem de hizmet alan vatandaşların işlerini yaptırılmamalarından doğan memnuniyetsizliğe sebep olmaktadır. Devasa bir bürokratik yapı olan Türk idare teşkilatı haliyle vatandaşın birisine belli bir anda lazım olan bilgi ve belgeyi bulabilmek için birtakım yazılı kaynaklara başvuracaktır. Ancak; günümüz bilgi teknolojileri çağında bu başvurma işleminin merkeziyetçi yapının ve hem çalışanlarına, hem de kendisinden hizmet almaya gelen vatandaşlarına duyulan güvenin eksikliğinden dolayı, teknolojinin getirdiği yeniliklerden yeterince yararlanamamaktadır (Özsemerci, 2003: 49).

Kamu yönetiminde etik olmayan davranışların sebep olduğu bozukluklar nedeniyle kamu hizmetlerinin kalitesi de bozulmaktadır. Kamu hizmetinde kalitenin bozulmasının en genel tanımı devletin çağın hızlı değişimine ayak uyduramaması ve vatandaşa hizmet sunumunda geri kalması olarak yapılmaktadır. Kamu hizmetinde kalitenin düşmesinin nedenleri arasında liyakatsiz personel istihdamı, personeller arası birçok yönden eşitsizlikler, personelin kamuda çalışıyor olmasından dolayı duyduğu iş garantisi rahatlığı, verilen hizmetin kamu tekelinde olmasının verdiği rahatlık ve bürokratik yapının personel üzerindeki olumsuz etkisi gibi nedenler gösterilebilir (Balcı, 2003a: 330-332).

#### **1.5.4. Ekonomik Nedenler**

Tarihsel açıdan bakıldığında maddi çıkar sağlamak amacıyla devlet görevlilerinin görevlerini kötüye kullanması gibi uygulamalar, Osmanlı adalet sistemine 15. ve 16. Yüzyılda girmiş, 17. Yüzyılda zirveye ulaşarak devam etmiştir. Birçok alanda çıkar amaçlı yozlaşmaların artarak devam etmesi, çıkar amaçlı yozlaşmanın Türk kamu yönetimine yeni giren bir olgu değil, aksine tarihsel süreçten miras geldiğini göstermektedir (Daşcıoğlu, 2005: 120-124).

Yozlaşmanın siyasal boyutu, iktidarın yaptığı ve yapacağı projelerde ortaya çıkan rantın dağıtılmasıyla ilgili bir konudur. Toplumun tüm kesimine eşit bir şekilde dağıtılması gereken rantın dağıtımında birtakım çıkar gruplarının önceliği

arzulanıyor ve sağlanıyorsa burada bir yozlaşmadan söz edilebilir. Rant dağılımında yolsuzluğu belirleyebilmek için üç temel ölçüt vardır: İlki, önceden belirlenmiş ve uyumlu yasal bir çerçeve, ikincisi, kamu iktidarını elinde tutan yöneticilerin birtakım kişi veya grupların çıkarlarını sağlamaya yönelik çalışmaları, sonuncusu ise, kararın kamu yararına olmasıdır (Şaylan, 1995: 5-6). Bu üç ölçütün hiçbiri tek başına yeterli olmamakta, kamu gücünü elinde bulunduranların bu üç ölçütün üçünü de birden gözeterek karar vermeleri gerekmektedir.

Hem siyasi hem de idari olarak politika uygulama yetkileri olan bakanlar yaptıkları görevlerde idari olarak yetkili olan bürokratlarla beraber çalışırlar. Kamu yararına yapılan işte herhangi bir yozlaşma olması durumunda bu yozlaşmanın hem siyasi hem de idari alanda görülmüş olacağı ve siyasal iktidarın siyasal güçlerine dayanarak, bürokratların ise idari yetkilerini kullanarak karar almış olmaları ifade edilmektedir (Kılavuz ve Arslan, 2005).

#### **1.5.5. Diğer Etik Dışı Davranış Sebepleri**

Uygulanan bir kamu politikasının sonuçlarının tam olarak neler doğuracağı hiçbir zaman net bir şekilde bilinemez. Öngörülebilir sonuçları olduğu gibi, öngörülemeyen sonuçları da olacaktır. Ve bu sonuçlardan bütün toplum, topyekûn etkilenecektir. Bu yüzden kamu yararı kavramı, devletin idare teşkilatında önemi gözetilmesi gereken bir yere sahiptir. Kamu görevlilerinin kamu yararının sağlanması adına görev yapmasının, görevlerini yaparken her zaman bu ilkeye bağlı kalmaları gerekirken herhangi bir şekilde bağlı olduğu grup veya kişilerin yararına olarak, onların çıkarlarını gözeterek çalışmasının kamu yararı ilkesinin gözetilmediğini gösterdiği belirtilmektedir (Çevik, 2003:135).

Bir diğer etik dışı davranış nedeni de eğitim sebebidir. Eğitim, toplumdaki bireylerin istedik davranışlara sahip olmalarını sağlayan, onları birçok açıdan yetiştiren bir toplumsal kalkınma aracıdır. Bu yüzden eğitim, toplumsal anlamda ve uzun vadede en kazançlı yatırımdır. Kalkınmak isteyen bir toplumun yöneticilerinin yapabileceği en değerli reformlar burada olmalıdır. Aynı şekilde, bürokrasinin her kesiminde vatandaşa hizmet vermekte olan personelin iyi eğitim görmüş ve alanlarında kendini yetiştirmiş olması, verilen hizmetin kalitesini etkileyen en önemli etmenlerden biri olacaktır. Kaliteli ve iyi yetişmiş personellere sahip bir kamu



yönetimi teşkilatı elbette ki vatandaşa çok daha kaliteli bir hizmet verecek ve etik dışı faaliyetlere yönelme eğilimi da bir o kadar az olacaktır denilmektedir (Günay, 2007: 57-59).

Bir diğer etik dışı davranış sebebi de memurlara tanınan takdir yetkisinin kullanımında yaşanan aksaklıklardır. Takdir yetkisi, kanun koyucunun kanun yaparken bazı hükümleri açık uçlu bırakarak yürütme yetkisini elinde bulunduran bürokrasiye yorumlayabilme kabiliyeti tanınmasıdır. Ancak bu yetkiyi kullanan personelin kamu yararına hizmet etmek yerine başka çıkarları gözettiği ve keyfi davrandığı durumlarda kamu hizmetinin verildiği vatandaşların hizmet tatmini son derece sınırlandırılabilir (Gözübüyük, 2004: 323).

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyet sebeplerinden birisi de denetim yetersizliğidir. Yönetimin davranışlarının yalnızca hukuka uygun olmakla kalmadığı, aynı zamanda, vatandaşa götürülen hizmetin yerinde, yani kamuya yararlı ve verimli olarak götürülüp götürülmediği de denetlenmelidir. Ancak denetimler her ne kadar yolsuzlukların önlenmesinde önemli birer etken olsalar da asıl yolsuzluklara sebep olan etmenler değişmediği sürece denetimler yolsuzluk ve yozlaşmaları önlemede eksik kalacaktır. Burada gözetilmesi gereken en önemli amaç, yolsuzlukları önlemede toplumsal olarak bir bilinç oluşturmak gerekliliğidir. Her açıdan, ne tür olumsuzluklara sebep olursa olsun, yolsuzlukları önlemek adına yapılan denetimlerde ortaya çıkan her türlü sonuca karşı toplumsal bir bilinç oluşturmak gerekmektedir (Gözübüyük, 2004: 354).

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. AVRUPA BİRLİĞİ ETİK ANLAYIŞI

Araştırmanın bu bölümünde, Avrupa Birliğindeki etik anlayışın gelişimi, Avrupa Birliği Kamu Yönetimi Kriterleri ve etikle ilgili çalışmalar yürüten Avrupa Birliği kurumları incelenmektedir.

#### 2.1. AVRUPA BİRLİĞİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE KAMU YÖNETİMİNDE AB KRİTERLERİ

Kamu yönetimi kavram olarak kendi sınırlarında egemen olan bir devleti gerektirir. Avrupa Birliği'ni oluşturan devletlerin bütününde de bu kavramsal sebepten dolayı ortak bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulup oluşturulamayacağı belirsizlik içindedir. Avrupa Birliği kurucu anlaşmalarında bu konuda herhangi bir model yoktur. Diğer bir ifadeyle üye devletlerin her birinin kamu yönetimi sistemleri konusunda düzenleme yetkileri kendi ellerindedir. Bunun yanında birliğin herhangi bir ortak sözleşmeyle kesin olarak sınırları çizilmemiş olsa da bir ortak uluslar üstü kamu yönetimi ilkeleri bütününe benimsediği de ifade edilmektedir (Tüsiad, 2002:188).

Avrupa Birliği'nin kamu yönetiminin kaliteli olmasına bu kadar değer vermesinin altında yatan en temel sebep; globalleşen dünyada söz sahibi olabilmek için en temel yapılardan biri olan kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışmasıdır. Çünkü ancak bu şekilde her kurum kendi yetki ve sorumluluk alanları içinde etkin bir şekilde çalışarak görevlerini etkin bir şekilde yapabilecek, bu da temelde devletlerini daha genelde ise bütün birliğin işlevlerini yerine getirebilmesinde etkili olacaktır.

Avrupa Birliği ülkelerinin kendi aralarında dahi kamu yönetiminin temel düzenlemeleri ve ortak standartları arasında düzeyel olarak birtakım farklılıklar vardır. Yani kamu yönetimi faaliyetlerinin kalitesi ve verimliliği açısından her ne kadar belli bir standardizasyon yakalanmışsa da ülkeler arasında düzeyel farklılık devam etmektedir. Bu farklılığın çeşitli sorunlara sebep olmaya devam etmesi, birliğe aday olan ülkelerde kamu yönetiminin etkinlik ve verimliliğinin yüksek olmasına büyük önem verilmesine sebep olmaktadır.

Avrupa Birliği'nin yürütme organı olarak birçok önemli görevi yerine getiren Avrupa Komisyonu'nda 2002'de yayımlanan Beyaz Kitaba göre iyi yönetim ilkeleri olarak; açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık sayılmıştır. Komisyon bu ilkeler çerçevesinde görevlerini yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu açıdan bakılarak, yolsuzluk kötü yönetimin bir göstergesi sayılmakta, bu yüzden etik ilkeler bağlamında yolsuzluğun önlenmesi konusuna büyük önem verilmektedir (Demiral: 2009: 195).

Etik ilkelerin belirlenip ortaya konularak kamu yönetiminin işlerliğine yön vermesi Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi sisteminde önemle üzerinde durulan bir konudur. Bunun en temel nedeni de etik standartlara uygun hareket etmeyen ve kamunun kaynaklarını kullanan personelin kamuya vereceği zararın büyüklüğüdür. Çünkü kamu yönetimi personeli hem büyük miktarda kamu maddi kaynaklarını kullanmakta, hem kamu adına önemli kararlar almakta, hem de kamuya ait özel ve önemli bilgileri elinde bulundurmaktadır. Dolayısıyla Avrupa Birliği kamu yönetiminde etik standartlara bağlı kalmaya bu yüzden çok önem vermektedir.

Avrupa Birliği kendisi direkt olarak bir çalışma yaparak etik standartlar bütünü belirlememiş, OECD tarafından belirtilmiş ilkelere uymaktadır. Bu ilkelere göre etik altyapının bileşenleri, aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Siyasal destek: iyi bir etik altyapının oluşabilmesi için öncelikle siyasiler etiğın önemi üzerinde durarak davranışlarıyla topluma iyi birer örnek olmalıdırlar.
- Etkili yasal çerçeve: etik davranışlarının standartlarını ortaya koyan ve bunların işleyişini düzenleyip çerçevesini çizen kanun ve düzenlemelerdir.
- Etkin hesap verebilirlik mekanizmaları: idari prosedürler, denetimler ve kurum içi performans değerlendirme sistemleridir.
- Uygulanabilir davranış kuralları: görevlerin, yetki ve sorumluluklarının net bir şekilde ortaya konulmasını ifade eder.
- Destekleyici personel yönetimi şartları: personele eşit ve adil uygulamalarda bulunulmasını, yeterli maaş verilmesini ve personelin birçok açıdan güvenliğinin sağlanmasını ifade eder.
- Etik uygulamalarda eşgüdümü sağlayacak bir birim oluşturulması gerekmektedir.

- Kamu kuruluşlarının faaliyetlerini izleyip denetleyecek, araştırmacı medyayla birlikte etkin bir toplum gerekmektedir (OECD/PUMA, 1997:3).

OECD/PUMA'nın ortaya koyduğu bu altyapı, Cini (2007: 18) tarafından aşağıdaki şekilde tablolandırılmıştır:

Etik altyapının oluşturulması için gerekli yasal çerçeve	Anayasal ve yasal çerçeve ve Düzenlemeler gerekmektedir.
Etik altyapının oluşturulması için gerekli örgütsel altyapı	Davranış kodları, disiplin kuralları ve Uygulamaları gerekmektedir.
Örgütsel iklim	Etik altyapının örgütsel iklime uygun olması, değilse; uygun hale getirilmesi gerekmektedir.
Kamu ve özel sektör arasındaki etkileşim	Kamu hizmetlerinin bir kısmının özel sektöre yaptırılması nedeniyle etik altyapının oluşturulmasında bu hususa dikkat edilmesi gerekmektedir.
Etik ilkelerin örgütsel yapıyla bütünleştirilmesi	Etik ilkeler örgütün tamamlayıcı bir unsuru olacak şekilde örgüt yapısıyla bütünleştirilmelidir.
Denetim	Etik ilkelerin uygulanmasının hem kurum içinde hem de dışında takip edilmesi gerekmektedir. Kurum dışı takipten kasıt vatandaşlar tarafından yapılan izleme ve denetlemedir.

Tablo 1.1. Etik Altyapının Temel Bileşenleri

Etik bileşenleri bu şekilde tanımladıktan sonra Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi anlayışı da OECD'İN SIGMA programında "Kamu Yönetimi İçin Avrupa Birliği İlkeleri" (European principles for public administration) adı altında temel olarak 4 ilkeyle belirlenmiştir: Güvenilirlik ve öngörülebilirlik, Açıklık ve şeffaflık, Hesap verilebilirlik, Etkinlik ve verimlilik. Bu ilkeler şu şekilde açıklanabilir:

• **Güvenilirlik ve Öngörülebilirlik:** Kamu yönetimi personelinin kararlarını uygularken hukuka uygun davranması, yasalarca açıkça yetkilendirilmediği konularda hiçbir kamu yönetimi personelinin karar vermemesi ve verdiği kararların da hukuk kurallarına ve mahkemelerin kararlarına aykırı olmamasına özen göstermesi anlamına gelen bu ilke, kamu yönetiminin karar ve uygulamalarının kanun koyucunun ilgili kanunu yaparken amaçladığı gayeyle orantılı olmasını da gerekli kılmaktadır. Kamu yöneticilerinin bu ilkeye uygun davranmasının kamu yönetimi faaliyetlerinin güvenilir ve öngörülebilir niteliğini taşımasında vazgeçilmez bir koşul olduğu belirtilmektedir. Bu ilke kamu yöneticilerinin verecekleri kararların kanunlarla orantılı olmasını gerektirdiği için kamu hizmetinden faydalanacak vatandaşların hizmeti almak için başvurduklarında kendisine uygulanacak olan prosedürleri önceden bilerek gitmesi, diğer bir ifadeyle de daha bir kamu yönetimi hizmet almak için başvururken başına ne geleceğini, idarenin kendisine nasıl davranacağını bilmesi anlamına gelir (OECD/SIGMA, 1999: 9-11).

• **Açıklık ve Şeffaflık:** Açıklık terimi, kamu yönetiminin idari faaliyetlerinin dışarıdan incelenebilmesi ve denetlemeye açık olması, kanuna aykırı olsun veya olmasın, hiçbir faaliyetinin kamudan gizli olmaması anlamına gelmektedir. Şeffaflık ise, adından anlaşılacağı üzere yapılan denetimlerin tümüyle eksiksiz ve en ince ayrıntısına kadar yapılabilmesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda bakıldığında bu ilkenin, bir yandan idari faaliyetlerden etkilenen herkesin bu faaliyetin yapılış amacını doğru bir biçimde öğrenebilmesini sağlarken, diğer yandan da bu faaliyetleri denetleyecek olan kurum ve kuruluşlarının da denetim faaliyetlerini herhangi bir engelle karşılaşmadan ve denetleyemedikleri bir yer kalmadan yerine getirebilmelerinin teminatı olduğu belirtilmektedir. Bu ilke uyarınca, tüm kamu kurumları idari işlem ve faaliyetlerinden etkilenenler olduğu sürece, işlem ve faaliyetlerinin gerekçelerini bunlardan etkilenenlere açıklamakla yükümlüdürler. Hatta bir adım ileriye gidilerek bu açıklamanın karşı tarafı tatmin edici boyutta olması, aksi takdirde idari faaliyetlerden etkilenen vatandaşın bu faaliyetin açıklanan gerekçelerini gerçekçi bulmadığını ya da bu gerekçeler dolayısıyla kendisinin haksızlığa uğradığını düşündüğünde idari faaliyeti yapan idare aleyhine dava açabilmesinin de sağlanması gerektiği belirtilmektedir (OECD/SIGMA, 1999:11-12).

• **Hesap Verebilirlik:** Hesap verebilirlik, kavram anlamıyla, yapılan işlemlerden dolayı sorumlu olunması, her kurumun yapmış olduğu iş ve işlemlerden

doğan her türlü sonuçla ilgili denetleme mekanizmalarına bilgi vermesidir. Bu ilkeye göre her kamu kuruluşu, yapmış olduğu idari işlemlerden kaynaklanan tasarrufları gerekçelendirmekle yükümlüdür ve hiçbir kamu faaliyeti bu inceleme ve denetimden muaf tutulamaz. Bu ilke ayrıca, diğer ilkelerin de uygulanmasının teminatıdır. Başta birtakım denetim kuralları olmak üzere, hesap verebilirliğin kesin ve ayrıntılı hukuk kurallarıyla kesin olarak çerçevesinin çizilmesinin gerektiği belirtilmektedir. Denetim kurumlarının hesap verilebilirliği sağlamaktaki rolü, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerini etkin ve verimli bir şekilde yapması, bunu yaparken de etik kural ve ilkelere bağlı kalınmasını takip etmektir. Bu denetim mekanizmaları yargı organları, hem sivil toplum ve kamu denetçileri (ombudsmanlar) olarak örneklendirilmiştir (OECD/SIGMA, 1999: 12-13).

• **Verimlilik ve Etkinlik:** Verimlilik kavramı, kamu yönetimine günümüze yakın zamanlarda girmeye başlamış bir kavramdır. Tanımına bakıldığında kamu yönetimi kurumlarına tahsis edilmiş olan kaynakların en etkili şekilde kullanılmasını, diğer ifadeyle kaynaklar ve üretim arasındaki optimum süreci ifade eder. Bu kavramın bir işletmecilik kavramı olduğu da göz önüne alınırsa, 80’li yıllardan sonra gelişen yeni kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliği kavramlarında karşılık bulması olağandır. Etkinlik ise, verimlilik kavramıyla alakalı olarak kamu yönetimi personelinin kendisine verilen idari işlerde gösterdiği performansla ilgilidir. Belgede bahse konu olan nokta şudur: Verimlilik kavramı bazen uygulamada yanlış anlaşılmaya sebebiyet verebilir. Usule uymak bazı durumlarda ekonomik olmayabileceği için Kamu kurumları personeli bazı durumlarda verimlilik ilkesinin kendisine verilen görevi uygularken kullandığı yöntemlerle çeliştiğini düşünebilir. Bu düşüncenin yanlış anlamaya yol açabileceği belirtilmektedir (OECD/SIGMA, 1999: 13-14).

### 2.1.1. Avrupa Komisyonu ve Etik

Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği’nin hemen her konuda eli ayağı niteliğinde işlevsel bir organı olan ve Avrupa Birliği kurumlarının içerisinde belki de en önemlisi sayılabilecek, birlik politikalarının hazırlanıp yürütülmesinden birliğin tüm kurumlarında kullanılacak mevzuatın hazırlanmasına, birliğin uluslararası işlemlerini düzenlemeye kadar birçok alanda yetkili olan bir kurumdur.

Böylesine her alanda etkin ve çok çeşitli görev ve sorumluluk ağına sahip olan komisyon, personel olarak da çok kalabalık bir yapıya sahiptir. Bu kalabalık yapı ve karmaşıklaşmış organizasyon içinde düzeni sağlamak, iyi bir yönetim sağlamak ve etik ilkelere uyulmasını sağlamak elbette ki önemli bir konudur. Bunun için 1968 yılında “Personel Düzenlemeleri” adı altında bu alanda kurumda bir ilk niteliğinde olan bir belge yayınlanmıştır.

Buna göre (CEC, 2004: 12-13);

- Komisyon personeli, görevi esnasında hiçbir ülke, şahıs ya da kuruluşun çıkarlarını gözetemez. Çıkarı gözetilecek kurum yalnızca komisyondur.
- Avrupa Komisyonu personeli, hiçbir ülkeden ya da kuruluştan, şahıstan hiçbir şekilde hediye alamaz.
- Komisyon personeli, göreve başladıktan sonra daha önce yapmış olduğu her türlü gelir getirici faaliyeti bırakmak zorundadır.
- Komisyon haricinde herhangi bir işte -gelir getirici olsun olmasın- çalışmak isteyen personel, Komisyondan izin almak zorundadır.
- Komisyon personeli kendisinin yanında eşlerinin çalıştığı gelir getiren işlerle ve bunlardan elde ettikleri gelirlerle ilgili olarak da komisyonu bilgilendirmek zorundadır.

Günümüze yaklaştıkça özellikle 2000’li yılların başlarından sonra komisyonun gerek yapısal olarak çok büyük boyutlara ulaşması, gerekse zamanla iş yükünün, görev ve sorumluluklarının artmasından kaynaklanan; sebeplerle reform çalışmaları hız kazanmıştır; bu sebepleri şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Yönetim zaaflarının ortaya çıkması sonucu komisyona duyulan güvenin azalması,
- Komisyon üyeleri ve de komisyonun alt kadrolarında çalışan personelin yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinde yaşanan belirsizlikler,
- Komisyon personelinin kendi aralarındaki iletişim problemleri,
- Kurum içi olumsuzlukların ihbar edilmesinin yaygınlaşmaması ve olumsuzluğu bildiren personelin yaşadığı olumsuz olaylar,

- Planlama ve kaynak dağılımında yaşanan aksaklıklar nedeniyle komisyonun görevlerini yerine getirmede yetersiz olduğunun düşünölmeye başlaması,
- Finansal yönetim ve bunun denetiminde oluşun aksaklıklar,
- Yolsuzluğun denetimlerinde ihmallerin açığı çıkması ve bu ihmallerin araştırılmasında genel bir isteksizlik olduğun algısının oluşması,
- Personel sisteminin etik olmayan uygulamalara açık bir yapısı olduğunun düşünölməsi (Cini, 2007: 201).

Bu sebeplerden ve 1999 yılında yaşanan yolsuzluk skandalıyla patlak veren krizin ardından Jacques Santer'in başkanlığını yürüttüğü Komisyon istifa etmiştir. İlerleyen süreçte yeni başkan seçilen Romano Prodi'nin başkanlığında komisyon yeni ve kapsamlı bir reform sürecine girmiştir (Demiral, 2009: 199).

Bu süreçte Komisyon tarafından yayınlanan ilk metinlerden biri olan ve 2000 yılında yayınlanan Komisyon'da Reform Başlıklı Beyaz Kitabın ilk bölümünde Komisyonun 2005 yılına kadar gerçekleştirmeyi planladığı amaçlarından en önemlisi vatandaşlara yönetimde daha fazla söz hakkı sağlayarak Avrupa yönetişiminin gelişmesine ve kurumların daha saydam ve etkin olarak faaliyetlerine devam etmesine katkıda bulunmak olarak belirtilmektedir (CEC, 2000a: 5).

Aynı belgenin ikinci bölümünde AB kurumlarına duyulan güveni artırmak için komisyon içerisinde etik davranışların yaygınlaşmasını sağlamak, komisyonun içerisine girdiği reform sürecinin temel amacı olarak gösterilmiştir (CEC, 2000b: 3). Bu şekilde komisyondaki etik davranışların yaygınlaşmasına ve komisyonun saydamlık ve etkinliğinin artırılmasına bu denli vurgu yapılmasına rağmen, belgede etik davranışların ne olduğuna ve uygulamasının nasıl yapılacağına dair bir bilgi verilmemektedir. Bunun yanında Beyaz kitapta etik davranışlar ile ilgili olarak "Komisyon Üyeleri İçin Davranış Kodları" adlı belgeden bahsedilmiştir. Bu belgeye göre Komisyon üyelerinin uymak zorunda oldukları etik davranışlar şu şekilde sıralanabilir:

- Komisyon üyeleri hiçbir şekilde ücretli veya ücretsiz başka bir meslek icra edemezler.



- Komisyon üyeleri asla ücret karşılığı konferans verip konuşmalar yapamazlar. Ancak idari faaliyetlerin içinde bulunmamak kaydıyla vakıflarda faaliyet yapabilirler.
- Komisyon üyelerinin önceden izin almadan ya da bilgi vermeden yapabileceği tek faaliyet, AB'nin bütünleşme hedefleri doğrultusunda ücretsiz olarak eğitimler verebilmektir.
- Komisyon üyeleri, kendilerine komisyonda verilen görevlerini aksatmadıkları sürece siyasal partilere ve sendikalara üye olabilirler. Ancak herhangi bir şekilde bu kuruluşlarda seçim kampanyaları gibi aktif görev almalarını gerektirecek bir durum söz konusu olduğunda komisyondaki görevlerinden çekilmeleri gerekmektedir.
- Komisyon üyelerinin kamu kurumlarında hiçbir şekilde çalışamazlar.
- Komisyon üyeleri göreve başlamadan, eşlerinin de kendileri gibi mal varlıklarını bildirmeleri gerekmektedir (CEC, 1999: 2-3).

Beyaz Kitap'ta atıf yapılan bir diğer belge de Beyaz Kitapla birlikte Avrupa Birliği'nde yönetimi ve işleyişi basitleştirip kişisel hesap verebilirliği komisyonla bütünleştirmek amacıyla komisyonda etigin ele alındığı “İyi Davranış İlkeleri” (Code of good administrative behaviour) adlı belgedir. Bu belge, “iyi yönetimin ilkeleri”, “iyi yönetsel davranışlar için rehber”, ilgili tarafların hakları hakkında bilgi” ve “başvurular ile ilgili esaslar” isimli 4 başlıktan oluşmaktadır (Demiral, 2009: 201).

Belgenin tamamında ele alınan konulara genel olarak bakılacak olursa, yasallık, eşit muamele, ölçülülük ve tutarlılık gibi iyi yönetimi ilkeleri ele alınırken, komisyonun görev ve yetki alanına giren tüm konularda ilgili tarafların görüşlerinin alınması, verilen kararların neden verildiğinin açıklanıp bu kararlara itiraz yollarının açık tutulmasının gerekliliğinden bahsedilmiştir. Buna ilaveten bir de Avrupa Birliği vatandaşlarının bilgi edinme hakkını nasıl kullanacaklarından ve komisyonun bu konuda vatandaşların taleplerini nasıl karşılayacağından bahsedilmiştir (CEC, 2000c: 3-8).

Komisyonda geçerli etik ilkeler konusundaki bilgi eksikliğini gidermek amacıyla 2008 yılında “Komisyon Personeli İçin Profesyonel Etik Standartları ile İlgili Bildiri” yayınlanmıştır. Buna göre komisyon personelinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik ilkelerin önemine vurgu yapılarak, “Profesyonel

Etik İlkeleri Bildirisi” yayınlanmıştır. Bu belgeye göre komisyon personeli görevlerini yerine getirirken aşağıdaki etik ilkelere riayet etmek durumundadır:

- Kamu yararını ön planda tutmak,
- Liyakat, sorumluluk ve tarafsızlık,
- Hesap verilebilirlik, etkinlik ve verimlilik,
- Kamu kaynaklarını ve kamusal bilgileri korumak (CEC, 2008:6).

Komisyon Personeli İçin Profesyonel Etik Standartları ile İlgili Bildiri’de, yukarıdaki etik ilkelere uyulmasının gerekliliği üzerinde durulduktan sonra içerisinde etik konusyla ilgili bugüne kadar oluşturulmuş bütün bilgi ve belgelerin derlenip toplanarak kategorize edileceği bir web sitesinin kurulması fikri ortaya atılmıştır.

Bunun yanında komisyon eğitim programlarında etiğe daha fazla yer verilmesinin gerekliliğinden de söz edilmiştir (CEC, 2008: 3-4).

Yine aynı bildiriye, etik bir altyapının oluşturulması için gerekenler ifade edilirken, komisyona bağlı her genel müdürlüğün kendi içindeki karşılaşılan etik problemlere çözüm bulmak ve bu konularda kendilerine danışılmak amacıyla bir etik sorumlusu tayin edilmesinden de bahsedilmiştir (CEC, 2008: 3-4).

Avrupa komisyonu, etikle ilgili bu belgesinde etik ilkeleri açıkça belirtip tek tek sayarak kamu yönetiminde vatandaşın yararının gözetilmesini ve bu sebeple yönetim faaliyetlerinin kalitesinden vatandaşın memnun olmasını sağlamayı hedeflemiştir.

Komisyonun etik konusunda yalnızca böyle bilgi ve belge yayınlayarak faaliyet gösterdiğini düşünmek elbette yanlış olacaktır. Temeli, kamu yönetiminin meşruiyetini sağlayan en önemli etik değerlerden birinin saydamlık olduğu ve Avrupa Birliği vatandaşlarının etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi organizmasıyla yönetilmeleri gerektiği düşüncesine dayanan bir girişim olan “Avrupa Saydamlık Girişimi”, komisyonun etikle alakalı yürüttüğü faaliyetlerden birisidir.

2005 yılında başlatılan bu girişimin amacı, bundan önce bu alanda komisyon tarafından yapılan faaliyetlerin genel olarak değerlendirmesini yaptıktan sonra, hangi konularda çalışılacağı hakkında karşılıklı görüş alışverişleri yapılarak bir uzlaşmaya

varılmasını sağlayıp komisyonun 1999'dan beri yapmış olduğu reformlarla birlikte saydamlığın ölçütlerini belirlemek olduğu belirtilmektedir (CEC, 2006: 2).

Bu amaçla komisyon ilk olarak;

- Avrupa Birliği fonlarının saydamlık ve hesap verilebilirliğe uygun olarak, projeler ve programlarda nasıl kullanıldığının denetlenebilmesi için bu proje ve programların hakkında bilgilerin yer aldığı bir web site açılmıştır. Bu sitede aynı zamanda Avrupa Birliği üyesi devletlerin kamu kaynaklarını kullanarak proje ve programlar yürüten kurum ve kuruluşların da web sitelerine bağlantı linkleri eklenerek diğer Avrupa Birliği üyesi ülkelerde yürütülen faaliyetlerden de vatandaşların bilgi sahibi olabilmeleri amaçlanmıştır.
- Vatandaşların komisyon hakkındaki daha fazla bilgiye daha kolay erişebilmesini sağlayabilmek amacıyla yapılan çalışmalar kapsamında internet ortamında daha fazla belgenin yer alması için programlar başlatılmıştır (CEC, 2006: 3).

İkinci aşamada ise; Komisyon, Avrupa Birliği'nin diğer organlarıyla beraber;

- Kamu çalışanları için profesyonel etik standartları oluşturmak amacıyla müzakereler yapmayı, bilgi ve belgelere erişimle ilgili mevzuatı yeniden düzenlemeyi,
- Avrupa Birliği Sahtecilikle Mücadele Ofisi'nin (OLAF) yasal yapısını yeniden gözden geçirerek üye devletlerdeki yolsuzluk ve sahtecilik olayları ile ilgili düzenli şekilde raporlar verecek şekilde yeniden dizayn etmeyi amaçlamıştır (CEC, 2006: 3).

#### **2.1.1.1. OLAF (European Anti-Fraud Office)**

Avrupa Komisyonu bünyesinde 1999 yılında kurulmuştur. Komisyon kararıyla komisyon dahilinde özerk bir soruşturma birimi olarak çalışmaktadır. Birliğin bütçesini denetlemekle görevli bir komisyon üyesinin başkanlık ettiği Ofis, faaliyete başladığı 1999 yılında alınan bir karar ile usulsüz işlemlere karşı topluluğun çıkarlarının korunması için bir takım idari işlemler yapabilme yetkisine sahip olmuştur. Büronun bağımsızlığına zarar vermemesi adına, komisyondan veya diğer herhangi bir Avrupa Birliği Kurumunda veya organından talimat olması yasaktır (Gülbey, 2008: 36).

Büronun Genel müdürü, herhangi bir olayda komisyon büronun faaliyetlerinde özerkliğine müdahale ettiğinde Adalet divanında komisyon olaylarında dava açabilir. Bu bağımsızlık garantisi, OLAF'ın işlemlerinde çok daha etkin ve verimli sonuçlar alınmasını sağlamış, aynı zamanda diğer Avrupa Birliği organlarına da bağımsızlık konusunda örnek teşkil etmiştir (Gülbey, 2008: 36-37).

OLAF, Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını baltalayan her türlü yasa dışı faaliyeti ile mücadele etmek amacıyla komisyonun sahip olduğu dışarıdan idari soruşturma yetkisini uygular. Aşağıdaki konularda iç idari soruşturma yapmakla yetkilidir (OLAF, 1999: 2-3):

- Toplumun mali çıkarlarını baltalayan her türlü yasa dışı faaliyette,
- Topluluk çalışanlarının cezai müeyyideyle sonuçlanabilecek görev ihmalleri veya göreviyle ilgili işlemlerinde idari soruşturma yetkisine sahiptir.

OLAF'ın, AB mali çıkarlarını etkileyen dolandırıcılık, yolsuzluk, ve diğer suçlarla ilgili tüm AB harcamaları, AB'nin özellikle gümrük gelirleri, ve AB personeli ve AB kurumları üyelerinin yolsuzluk şüpheleri gibi alanları araştırabildiği de belirtilmektedir.<sup>5</sup>

Gülbey, (2008: 41) OLAF soruşturmasının zayıf yanını şu şekilde belirtmektedir; yapılan tüm denetlemeler sadece idari alanla sınırlı kalmakta, soruşturmaya polis müdahil olmamaktadır. Herhangi bir konuda yapılan bir soruşturmada bulunan bir delilin tespiti ve incelenmesi, polis olmadığı için yapılamamaktadır. Bu durumun da yürütülen soruşturmanın eksik ve etkisini kaybetmiş olmasına yol açtığı belirtilmektedir.

OLAF, her ne kadar Avrupa Birliği'nin mali çıkarları için çok büyük öneme sahip bir kurum olup geniş yetkilerle donatılmış gibi görünse de, kurumun icra yeteneğinin kısıtlı olması, sadece idari denetimin olanaklı olması gibi nedenlerle kurumun soruşturmalarında işlevsiz kaldığı belirtilmektedir (Gülbey, 2008: 42). Bu da OLAF'ı etkisiz bir kurum haline getirmektedir.

Bu anlatılanlardan açıkça anlaşılmaktadır ki, Avrupa Komisyonu, etik konusuna oldukça büyük önem vermekte ve yolsuzluklara karşı ciddi çalışmalar yapmaktadır. Avrupa Birliği içindeki ülkelerin ve Avrupa Birliği'nin kendi içindeki yönetim mekanizmasının etkin, verimli, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya

5 Detaylı bilgi için bkz: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_en)

kavuşması için en çok çalışma yapan, bu konuda faaliyetler yürüten kurum, Avrupa Komisyonu'dur.

### **2.1.2. Avrupa Konseyi ve Etik**

Avrupa konseyi, 1949'da insan haklarını, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü savunmak ve yolsuzlukları önlemek amacıyla kurulmuş birkaç Avrupa Devleti haricinde tüm Avrupa devletlerinin üye olduğu ancak Avrupa Birliği'nden farklı olan bir kuruluştur. 5 Mayıs 1949'da Belçika, Danimarka, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, İsveç, Norveç ve Birleşik Krallık tarafından Fransa'nın Strazburg kentinde kuruluş anlaşması imzalanmıştır. Çalışma alanı insan hakları, medya, sosyal dayanışma, eğitim, kültür gibi çok geniş bir yelpazede gösterilebilen konseye ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de bağlıdır.<sup>6</sup>

Avrupa Konseyi Bakanlar Kurulu 11 Mayıs 2000 tarihinde yolsuzlukla ilgili olarak “Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kurallarını kabul etmiştir. Avrupa Konseyinin Etik Kodunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kuralları belli standartlara bağlayarak belirlemek ve kamuda çalışan personele bu standartlara nasıl uyacakları konusunda gerekli desteği vererek onların bu kodlara uymalarını kolaylaştırmak, bunun yanında halkın da kamu görevlilerinin bu kurallara uymalarını beklemesini sağlamak için kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşları bilinçlendirmektir. Sadece kamu sektöründe çalışanların değil, aynı zamanda kamu hizmeti sağlayan özel sektör çalışanlarının da bu kodlara uyması istenmektedir. bundan tek muaf olanlar milletvekilleri, bakanlar ve yargı mensuplarıdır (İnal, 2012: 74-75).

Konsey tarafından, kamu görevlileri için dürüstlük, tarafsızlık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve verimlilik gibi genel etik ilkeleri belirtilmektedir. Bunun yanında, kamu görevlileri arasındaki çıkar çatışmaları, kamu görevinden menfaat sağlama gibi konularda bir taslak çizilmekte, siyasal ve kamusal etkinlikler, kamu görevlisinin özel hayatının gizliliği, kamudan atılma, eski kamu görevlileriyle ilişkiler vb. alanlarda da birtakım bilgilere yer verilmektedir (İnal, 2012: 75).

#### **2.1.2.1. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO- Group of States Against Corruption)**

---

<sup>6</sup> Avrupa Konseyi, <https://www.coe.int/en/web/about-us> [14 Mayıs 2019].

Temel hedefi üye devletlerin yolsuzlukla mücadele stratejilerinin izlenmesi ve geliştirilmesi olan “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu” (GRECO), yolsuzlukla mücadelede yol gösterici olması için, Konseyin Bakanlar Komitesince 1999 yılında oluşturulmuştur. GRECO'ya üye olmak için Avrupa Konseyi üyesi olma şartı yoktur. GRECO'ya üye olmak için aranan tek şart, GRECO tarafından değerlendirilmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmektir. GRECO'nun tavsiyelerine uyulmadığında başkan tarafından Konsey Genel Sekreterliğince ilgili ülkenin Dışişleri Bakanlığına yazılı protesto gönderilmesi istenmektedir (Ciğeroğlu Öztepe, 2013: 177-178).

GRECO, yolsuzlukla mücadele uluslararası alanda çok ünlü ve saygın bir oluşumdur. Üye sayısı devamlı artmakta olan GRECO'ya Türkiye, yolsuzlukla kararlı ve etkin bir şekilde mücadelede kararlı olduğunu göstermek için, 1 Ocak 2004 tarihinde üye olmuştur.<sup>7</sup>

GRECO'nun çalışma yöntemi şu şekildedir; Değerlendirmeye tabi tutulacak ülkeye konuyla ilgili soruların cevaplanmasının ardından gönderilen bir inceleme ekibince ve o ülkenin temsilcileriyle yapılan toplantı sonrası bir değerlendirme raporu hazırlanır. Ardından değerlendirilen ülkenin bu rapora karşı cevap verdiği bir rapor hazırlanır. Bu rapor da GRECO'daki uzmanlarca incelenip GRECO'nun tavsiye kararlarına uyulup uyulmadığı veya ne derece uyulduğuyla ilgili bilgiler yer alan tavsiye niteliğinde bir rapor hazırlanıp değerlendirmeye sunulur (Özbaran, 2003).

Daha sonra GRECO bu raporu inceleyip tavsiye niteliğindeki kararlarının ne derece yerine getirildiğini belirler. Bu konuyla ilgili nihai nitelikte bir rapor hazırlanır, bu raporda tavsiyelerin yerine getirilip getirilmediği, tamamen, kısmen veya hiç şeklinde derecelendirilir. Bu rapor kural olarak gizli olmasına rağmen değerlendirilen ülke isterse halka açık olarak yayınlanabilir. Bu tavsiyelere uyulmaması durumunda başkan, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'nden ilgili ülkenin dış işleri bakanlığına yazılı bir protesto metni gönderilmesini talep eder (Özbaran, 2003: 20).

Çalışma şekli ve seçenek yaptırımları dikkate alındığında, GRECO'nun OLAF'tan daha etkin ve verimli olarak çalışabileceği görülmektedir. Bu konuda

---

<sup>7</sup>Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, [www.uhdigm.adalet.gov.tr](http://www.uhdigm.adalet.gov.tr) [20 Nisan 2019].

GRECO, uluslararası saygınlığının sebebini yaptırım gücünden ve de etkin çalışmasından almıştır da denilebilir.

### 2.1.3. OECD ve Etik

OECD (Organization For Economic Co-operation and Development), 1961 yılında, daha iyi yaşamlar için daha iyi politikalar oluşturma amacıyla çalışan bir kuruluştur. Amaçlarını herkes için refahı destekleyen politikalar geliştirmek olarak açıklayan örgüt, bu politikaları geliştirmek için 60 yıla yakın bir sürede edindiği tecrübelerinden yararlandıklarını ifade etmektedir.<sup>8</sup> OECD'nin amaçları şu şekilde sıralanabilir;

- Üye ülkelerde mali istikrarın korunmasının sağlanması, bu yolla halkın yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve ekonomik gelişim konusunda istikrarı yakalayan hükümetlere bu konudaki politikalarının sürdürülebilmesi için destek olmak ve yardım etmek,
- Ekonomik genişleme politikasının yürürlüğe koyulması ve sosyoekonomik gelişmenin desteklenmesi,
- Dünya ticaretinin geliştirilmesine destek verilmesi,

Bunların yanında OECD üyesi ülkeler ve birliğe aday üye olan ülkelerin şu 3 önemli değeri kesinlikle benimsemiş olması gerektiği belirtilmektedir; Demokrasi, insan haklarına bağlılık ve yurttaş özgürlüğüne bağlılık.<sup>9</sup>

OECD'ye göre OECD'nin misyonu insanların ekonomik ve sosyal refahını artıracak politikaları teşvik etmektir. Ekonomik, sosyal ve çevresel değişimleri neyin veya nelerin tetiklediğini açıklayabilmek için hükümetlerle birlikte çalışarak gelecekteki eğilimleri tahmin edebilmek amacıyla veriler üzerinde çalışır. Tarımdan, vergiden kimyasalların güvenliğine kadar birçok konuda uluslararası standartlar belirler.<sup>10</sup>

Çeşitli ülkelerin eğitim sistemlerinin gençlerin hayata bakış açılarına neler kazandırdığı veya emeklilik sistemlerinin insanlar yaşlandığında onlara nasıl

---

<sup>8</sup> OECD,  
<http://www.oecd.org/about/> [20 Ağustos 2019].

<sup>9</sup><https://tr.wikipedia.org/wiki/OECD> [21 Nisan 2019].

<sup>10</sup>OECD,  
[www.oecd.org/about/](http://www.oecd.org/about/) [21 Nisan 2019].

bakacağı gibi hayatın direkt içinden konularla da ilgilenir. Hayatın içinden birçok alanda insanların yaşam kalitesini ve ülkelerin refah düzeylerini yükseltmek için diğer uluslararası birçok kurum ve kuruluşla birlikte ortak çalışmalar yapmakta olduğu ve birçok sivil toplum kuruluşu ile de aktif bağlantılarını sürdürdüğü belirtilmektedir.<sup>11</sup>

OECD bugün dünya genelinde şu konularda gelişme kaydetmek adına ortak çalışmalar yapmaktadır<sup>12</sup>. Bu çalışmaları şu şekilde sıralamak mümkündür;

- Ekonomi piyasalarına duyulan güveni artırmak,
- Sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için sağlıklı bir kamu maliyesi sistemi kurmak,
- Yenilikçi ve çevre dostu “yeşil büyüme” stratejileri ve gelişmekte olan ekonomilere destek vererek yeni büyüme kaynaklarını desteklemek,
- Her yaşta insanın, yarının işleri diye tabir edilen post modern bilgi çağının ekonomik faaliyetlerinde üretime katkıda bulunabilmesi için eğitilmesini sağlamak.

OECD'nin bu amaçlarını gerçekleştirebilmek için kullandığı argümanların içerisinde etiğin yeri çok büyüktür. Çünkü gerek vatandaşların refah seviyesinin artması, gerekse ülkelerin ekonomik olarak gelişmesi için kamu yönetimlerinde etik kurallara bağlılığın artırılması göz ardı edilemeyecek bir ön koşuldur.

Yolsuzlukların, rüşvetin ve kötü yönetimin önlenmesi için etiğin kamu yönetimlerinde yerleşmesinin sağlanması çok büyük öneme sahiptir. Bu açıdan OECD, çalışmalarının büyük bölümünü etik odaklı planlamış, ve buna yönelik faaliyetler yapmıştır. PUMA (OECD kamu yönetimi servisi) tarafından hazırlanan Focus adlı kamu yönetimi dergisinde OECD'nin kamu yönetiminde etikle ilgili temel prensipleri şu şekilde yer almaktadır (OECD/PUMA, 1998: 1):

- Kamu hizmetlerinde etik standartlar açık ve net olmalıdır.
- Etik standartlar yasal bir çerçeveye belirlenmiş olmalıdır.
- Etik konusundaki düzenlemeler konusunda kamu görevlilerine rehberlik

---

11Aynı..

12Aynı..



sağlanmalıdır.

- Kamu görevlileri hatalı işlemler yaptığında hak ve sorumluluklarını bilmelilerdir.
- Siyasi iradenin etik konusundaki tutumu, kamu görevlilerinin etiğe bağlılığını sağlamalıdır.
- Etikle ilgili konularda karar verme süreçleri şeffaf ve hesap vermeye açık olmalıdır.
- Kamu ve özel sektör arasındaki etkileşimin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için etkili bir rehberlik hizmeti bulunmalıdır.
- Yöneticiler etik konuların kurumlarında yerleşmesi için çaba sarf etmelidir.
- Yönetimsel politikalar, prosedürler ve uygulamalar etik kuralları teşvik edici olmalıdır.
- Kamu hizmeti şartları ve insan kaynakları yönetimi etik davranışları teşvik etmelidir.
- Kamu hizmetlerinde hesap verilebilirlik mekanizmaları yeterince var olmalıdır.
- Suiistimallere karşı uygun prosedürler ve çeşitli caydırıcı yaptırımlar var olmalıdır.

Bu prensipler üye ülkeler ve aday ülkeler tarafından geliştirilmesi gereken kamu hizmetlerinin niteliklerini belirlemektedir. Etik standartların ülkelerin kamu yönetimi teşkilatlarında gözetmesi gereken etik standartların ölçütlerinin belirlenmiş olması OECD'yi bu alanda rehber olarak önemli bir karar verici kurum konumuna getirmiştir.

Aynı gazetede “Devletin Değişen Yüzü” başlığı altında yapılan değerlendirmelerde Türkiye'deki değişime de değinilmiştir. “Bir reform aracı olarak bilgi teknolojisi” alt başlığı altında Türkiye'nin kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarını başlattığından, idari, mevzuat ve personel reformları olarak üç ana başlıkta incelenebilecek reformların uygulanmasında bilgi teknolojilerinin uygulanmasının ne kadar önemli bir rol oynadığından bahsedilmektedir. Bu uygulamaların ilk olarak Başbakanlıktaki bilgi ve belgelerin elektronik ortama aktarılacağından, daha sonra bu uygulamanın diğer tüm kamu kurumlarına

yayılacağından bahsedilerek bir “elektronik idare” oluşturulacaktır denilmektedir. (OECD/PUMA, 1998: 3)

Bu yazının yazılmasının üzerinden geçen yirmi yıldan sonra geriye bakıldığında Türkiye, bilgi teknolojileri alanında kendisini çok geliştirmiş, kamu kurum ve kuruluşlarının birçok alanda teknolojiye ayak uydurması sağlanmıştır. Özellikle e-devlet uygulamalarının toplumun çok büyük bir kesimine hitap edecek şekilde yaygınlaşması ve vatandaşların yarısından fazlasının e-devlet hesabının bulunması bize göstermektedir ki Türkiye kamu kurumlarının bilgi teknolojilerine ayak uydurmasını sağlamak yoluyla bu konuda çok büyük mesafe kat etmiştir (COM, 2018: 21).

OECD'nin 50. Yılı dolayısıyla yazılan daha iyi yaşamlar için daha iyi politikalar adlı belgede 50. Yılıni deviren OECD'nin bundan böyle şu 5 ana konu üzerine eğileceği yazmaktadır (OECD, 2011: 9). Bu konuları şu şekilde sıralamak mümkündür;

- İlk olarak, hükümetler, pazara, şirket ve kurumlara duyulan güveni sağlama ihtiyacı duyarlar. Bu ihtiyaç hükümeti işlevsel yapar. Bunu sağlamak içinse etkili politikalar ve her seviyede etkili bir hükümet gerekir
- İkinci olarak, hükümetler sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi devamlı kılmak ve onu geliştirmek için, en başta kamu mali sistemini sağlıklı bir şekilde yeniden yapılandırmalıdır.
- Buna paralel olarak, yenilik, çevre dostu yeşil büyüme stratejileri ve gelişmekte olan ekonomilerin gittikçe büyümesi yoluyla yeni büyüme kaynaklarını desteklemenin yolları araştırılmalıdır.
- İnovasyon teknolojilerini ve büyümeyi destekleyebilmek için genç yaşlı her yaştan insanın büyüme süreçlerinde üretken bir role sahip olması sağlanmalıdır.
- Son olarak, kapsayıcı büyüme ve gelişmekte olan ülkelerin gelecekte kendi kendilerine yetebilen birer ülke olmaları için sürdürülebilir gelişme teşvik edilmelidir.

Görüldüğü üzere OECD'nin temel hedefi geliştirmekte olan ülkeleri daha hızlı bir şekilde gelişmiş ülkeler seviyesine getirmek olduğundan, bu konuda en etkili araç, ekonomide de yönetimde de yasal düzenlemede de, kısacası devletlerin etkili olduğu ve devletlerin gelişmesinde payı olacak her alanda etkin yaygınlaştırılması ve etik dışı davranışların en aza indirilmesi, bu yolla ülkelerin gelişmelerinin hızlandırılması olmalıdır.

### 2.1.3.1. OECD SIGMA Programı

Yönetişim ve yönetimi geliştirmek için destek anlamına gelen bu programın amacı, Avrupa Birliği'ne aday ülkelerin kamu yönetimi teşkilatı kapasitelerinin geliştirilmesi amacına dayanan bir yönetimi geliştirme programıdır. Avrupa Birliği tarafından finanse edilen bu program, 1992 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Türkiye de bu programdan 2004 yılından itibaren yararlanmaya başlamıştır. SIGMA programı temel olarak 5 teknik alanda faaliyet göstermektedir;<sup>13</sup>

- Strateji ve reform programlarının oluşturulup uygulanması,
- Kamu hizmeti ve kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi,
- Kamu maliyesi ve denetimi,
- Kamuya personel alımları,
- Politika oluşturma ve kamu kuruluşları arasındaki eşgüdümleme.

SIGMA Programı, Avrupa Birliği mekanizmalarını birçoğunu tamamlayıcı nitelikte olup, SIGMA tarafından yararlanan ülkelere strateji ve reform planlarının hazırlanması, yasa taslaklarının hazırlanması ve taslaklarla ilgili değişiklikler, farkındalığı artırıcı etkinlikler, büyük çaplı destek projelerinin hazırlanması, yöneticilere danışmanlık sağlanması, yönetim sistemlerinin ve reformların yıllık değerlendirmesi gibi birçok konuda teknik destek sağlanmaktadır<sup>14</sup>.

Türkiye'nin SIGMA programına dahil olmasından itibaren SIGMA temsilcileri tarafından ülkemize değerlendirme maksatlı ziyaretler düzenlenmekte ve özellikle kamu ihaleleri, kamu personel rejimi, finansal kontrol mekanizmaları ve idari reform kapasitesi gibi konularda raporlar hazırlanıp bu raporlar yıllık ilerleme raporlarında

---

13 T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı,  
[https://www.ab.gov.tr/oeed-sigma-programi\\_5942.html](https://www.ab.gov.tr/oeed-sigma-programi_5942.html) [20 Nisan 2019].

14 Aynı..

kaynak oluşturmaktadır. 2004 yılından beri SIGMA programı çerçevesinde kamu alımları ve kamu hizmeti, idari çerçeve, kamusal alanda etik uygulamalar, kamu harcamaları, dış denetim, iç mali kontrol, demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanlarında raporlar hazırlanmıştır.

SIGMA'nın 2013 yılında yayınlanan 2013-2020 ülke öncelikleri adlı raporunda 2020 yılı hedefi olarak Türkiye için aşağıdaki hedefler öncelik seçilmiştir (OECD/SIGMA, 2013: 3):

- Kamu iç mali kontrol sistemi, Avrupa Birliği standartlarını karşılamalı ve bu durum tüm kamu kurumları için geçerli olmalıdır.
- Sayıştay, görevlerini uluslararası saygınlığa sahip yüksek denetleme kurumlarının standartlarına uygun bir şekilde yapabilmek için gerekli olan operasyonel ve işlevsel bağımsızlığa sahip olmalıdır.
- Avrupa Birliği standartlarında bir kamu personel alım sistemi, bir taraftan şeffaflığı sağlayıp çıkar çatışmalarından kaçınırken, bir taraftan da optimum verimlilik esasına dayalı bir şekilde yönetilir. Kamu personel alım sisteminin bu standarda uygun olması için gereken adımlar atılmalıdır.

#### **2.1.4. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)**

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Kendilerini, “tek bir vizyonu paylaşan bir küresel hareket: iş dünyasının, sivil toplumun ve insanların günlük yaşamlarının yolsuzluktan arındırıldığı bir dünya” tanımıyla tanımlayan, 1993 yılında Almanya'nın Berlin kentinde birkaç kişi tarafından kurulmuş ve günümüzde dünya genelinde yüzden fazla ülkede şubesi bulunan uluslararası alanda yolsuzluğun her türlüyle mücadele etmeyi amaçlayan bağımsız bir kuruluştur.<sup>15</sup>

Siyasi olarak hiçbir yere bağlı olmadıklarını belirten örgüt, hiçbir bağışçının politikalarına etki etmediğini ve hiçbir şekilde programlarını ve faaliyetlerini

---

15 Uluslararası Şeffaflık Örgütü, <https://www.transparency.org/about> [17 Ağustos 2019].

belirlerken başka bir kuruma danışmadığını belirtmektedir. Bu sayede finansman kaynaklarının ve harcamalarının daha şeffaf hale geldiğini belirtmektedir.<sup>16</sup>

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, birçok uluslararası kurumla işbirliği yapmakta olup, Avrupa Konseyi'nde katılımcı, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu'nda STK temsilcisi, OECD'de resmi gözlemci statülerindedir. Bunun yanında birçok uluslararası organizasyonun üyesi olan örgüt, birçok uluslararası kurumda da temsilcilikler bulundurmaktadır.<sup>17</sup>

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, her yıl, ülkelerin kamu yönetimi örgütlerinin ne kadar yozlaşmış olduğuna dair kamuoyunda oluşan algıyı ölçmek için 13 değişik anket türü ve birçok uzman değerlendirmesine dayalı endeks oluşturur ve bu endeksler örgütün sitesinde yayımlanır. Bu endekslerde yolsuzluğa karşı oluşan algı, 0'dan (çok yozlaşmış) 100'e (çok temiz) kadar bir ölçekte derecelendirilir. Bu derecelendirme sonucu çıkan değer, o ülkenin o yılki puanıdır. Bu puan, 180 den fazla ülkenin değerleri arasında sıralamaya sokulur. Bunun sonunda elde edilen puan, o ülkenin yolsuzluk algılama endeksindeki skorudur.<sup>18</sup>

Türkiye de bu endekste 1995 yılından beri değerlendirilmektedir. Bu endekse göre Türkiye'nin puanlarının yıllık gösterim tablosu aşağıdaki gibidir;

---

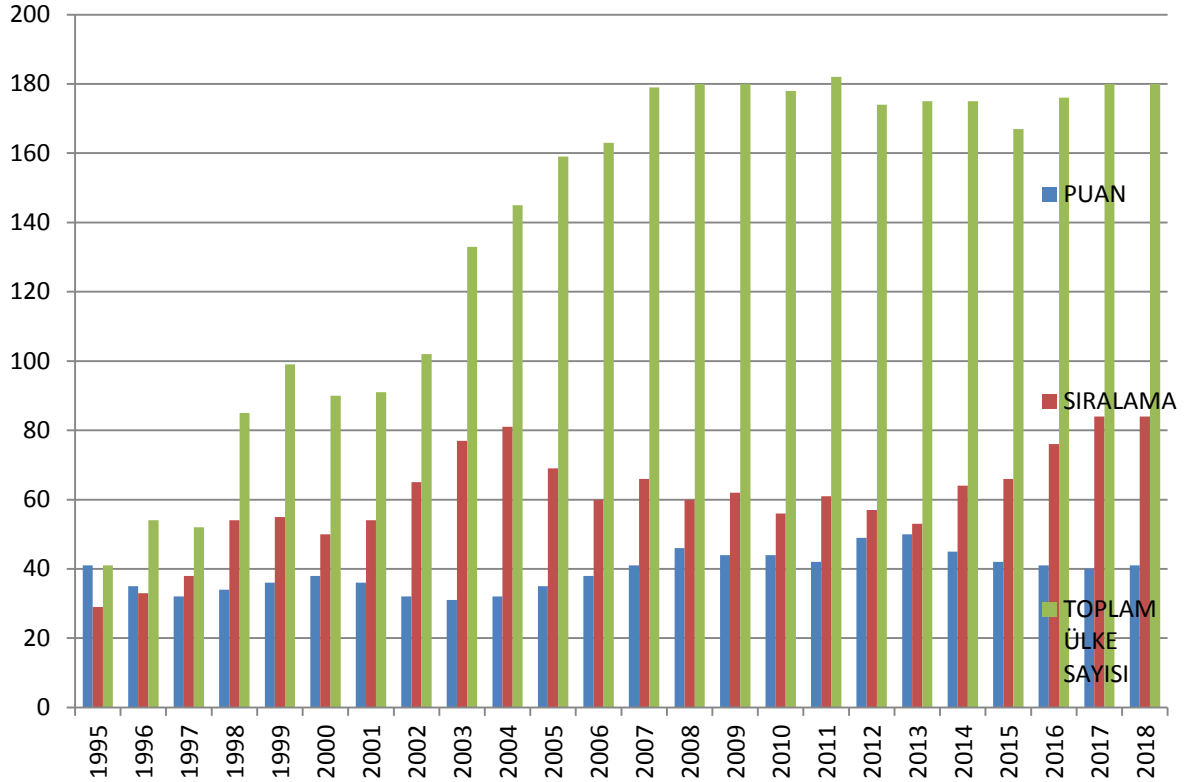
16 Aynı..

17 Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.transparency.org/whoweare/accountability/governance/1>

18 Aynı..

YIL	PUAN	SIRALAMA	TOPLAM ÜLKE SAYISI
1995	41	29	41
1996	35	33	54
1997	32	38	52
1998	34	54	85
1999	36	55	99
2000	38	50	90
2001	36	54	91
2002	32	65	102
2003	31	77	133
2004	32	81	145
2005	35	69	159
2006	38	60	163
2007	41	66	179
2008	46	60	180
2009	44	62	180
2010	44	56	178
2011	42	61	182
2012	49	57	174
2013	50	53	175
2014	45	64	175
2015	42	66	167
2016	41	76	176
2017	40	84	180
2018	41	84	180

Tablo 2.1. Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk endeksinde Türkiye



Şekil 2.1. Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk endeksinde Türkiye.<sup>19</sup>

Tablo ve grafiğe göre, Türkiye en düşük puanı 2003 yılında 31 puanla alırken, en yüksek puanı 2013 yılında 50 ile almıştır. 1995 yılından 2003 yılına kadarki siyasi ve ekonomik olarak çalkantılı geçen süreçte ülkenin zaten düşük olan yolsuzluk endeksi puanı, gittikçe daha fazla düşmüştür. Burada, bu yıllarda yaşanan ekonomik krizin nedenlerinden biri olan yolsuzluk olaylarının yolsuzluk algısına etkisini görülmektedir. 2003 yılından itibaren tekrar yükselişe geçen endeks puanı, 2008 yılından itibaren 2011 yılına kadar bir duraklama ve hafif düşüş eğilimine girmiş, ancak 2012 yılında 7 puan birden yükselmiş, ve 2013 yılında en yüksek değerini görmüştür. Bu tarihten sonra endeksin tekrar hızlı bir şekilde düştüğü ve son 3 yıldır yaklaşık değerlerde seyrettiği görülmektedir.

Yıllara göre katılan ülke sayısının artmasıyla Türkiye'nin sıralama skorunun da yükselmesi normal karşılanabilecek bir durumken, bazı yıllarda (1997,2013,2014,2015) katılan ülke sayısının düşmesine veya sabit kalmasına

<sup>19</sup> Tablo ve grafikteki veriler, [https://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_early/0](https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_early/0) adresinden alınıp tablolaştırılıp grafik haline getirilmiştir.

rağmen Türkiye'nin sıralamadaki yeri yükselmeye devam etmiştir. 2013 yılından itibaren de genel olarak Türkiye'nin sıralaması yükselme eğilimindedir.





## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. AVRUPA BİRLİĞİ ETİK ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI

Araştırmanın bu bölümünde, Avrupa Birliği'ndeki etik düzenlemelerin yine Avrupa Birliği etkisiyle ve kurumların hazırladığı belgelerin ışığında Türk kamu yönetiminde yol açtığı gelişmeler ve bu gelişmelerin Türk kamu yönetimindeki etik altyapıyı tarihsel, kurumsal ve hukuksal açıdan şekillendirmesi incelenecektir.

#### 3.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİ VE ETİK ALTYAPININ GELİŞİMİ

Türkiye'de Cumhuriyet dönemi kamu yönetiminde reform çalışmalarının başlaması Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzansa da kamu yönetiminde Batılı standartları yakalayabilmek adına yürütülen reform çalışmaları hakkında yapılan ilk araştırma, 1949'da hükümetin isteğiyle İstanbul Üniversitesi'nde profesör olarak çalışmalar yapan Fritz Neumark'ın yazdığı "Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması" adlı rapordur. Daha sonra 1951 yılında Türk İdare Teşkilatında bu alanda bir ilk olması açısından çok önemli olan Barker Raporu yayınlanmıştır. Türk kamu yönetimindeki katı merkezi tutumun eleştirildiği raporda ilk kez bir devlet personel kurumunun kurulmasının gerekliliğinden bahsedilir. Yine yakın bir tarihte, 1958'de TODAİE'nin "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Araştırma" adlı çalışması da bu alanın ilklerindedir (Tüsiad, 2002: 192).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomik bir oluşum olarak savaşız bir Avrupa inşa etmek ve bir daha böylesine büyük yıkımların yaşanmasını önlemek, yaşanan toplumu ekonomik, ticari anlamda geliştirmek ve vatandaşlarının refah seviyesini kültürel ve maddi değerleri güçlendirerek yükseltmeyi hedefleyen bir topluluk olarak Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulmuştur.

Türkiye'de böylesine yüce bir amaca hizmet eden bu oluşuma ve başta ekonomik, sosyal, siyasal olmak üzere her alanda kendisine model olarak gördüğü bu ülkelerin, Atatürk'ün deyimiyle "muasır medeniyetler seviyesine" erişebilmek için

bu oluşuma dahil olma ihtiyacını daha ilk yıllardan hissetmiştir. AET'nin 1958'de kurulmasının üzerinden daha 1 yıl geçmişken üyelik başvurusunda bulunmuştur.<sup>20</sup>

Avrupa Birliği (Avrupa Topluluğu) ile ilk ilişkilerin başladığı 1959 yılından sonra ilk etapta iç hukukla ve kurumlarla ilgili çok fazla kayda değer bir gelişme yaşanmamıştır. Bu yıllarda 1963 Ankara Anlaşması'ndan önce 1962 yılında bakanlıklar arasındaki bilgi aktarımının kontrollü şekilde yapılması ve dış yardımların dağıtımı ile yabancı hükümetlere ve dış kaynaklı kurum ve kuruluşlara ekonomik raporların verilmesindeki koordinasyon görevinin sağlanması amacıyla kurulan "Bakanlıklar Arası Dış İktisadi Münasebetler Komitesi" Avrupa Birliği'yle ilgili kurumsal alanda yapılan ilk çalışma olarak literatürdeki yerini almıştır (Bozkurt, 1994: 5).

Genel itibarla bir dizi genel hükümler içeren Ankara Anlaşması'nın, ekonomik anlamda yıllar sonra oluşturulacak olan gümrük birliğine geçişin aşamalarından bahsederken bu geçişin nasıl olacağını, neler yapılması gerektiğini, anlatan daha çok ekonomik nitelikteki bir anlaşmadır.<sup>21</sup>

Ankara Anlaşması'nda AET ile ortaklık süreci öncelikle ekonomik olarak bir birliğin sağlanmasının aradaki seviye farkının giderilmesinin ardından bir bütünleşmeye varılıp, daha sonra bir siyasi bütünleşme sürecine girilebileceğini öngördüğü belirtilmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 141).

1962 yılında daha Ankara Anlaşması imzalanmadan "Bakanlıklar Arası Dış İktisadi Münasebetler Komitesi" kurulmuştur. Ankara Anlaşması'ndan sonra, 1964'te çıkartılan 2802 sayılı kararnameyle bu komiteye anlaşmadan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesiyle ilgili çalışmalar yapma sorumluluğu verilmiştir.1964 yılında çıkarılan kararnameden yaklaşık 4 yıl sonra, 1968 yılında çıkartılan 6/9750 sayılı kararnameyle Avrupa Ekonomik Topluluğu ile yapılacak olan çalışmaların idari çerçevesi çizilmiştir. Bu kararnameye göre ülke içindeki tüm sanayileşme adımlarının ve buna yönelik tüm çalışmaların ve ekonomi politikalarının belirlenmesi esnasında Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Kalkınma İçin Bölgesel

---

20 T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı  
[https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi\\_111.html](https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html) [25 Nisan 2019).

21 Aynı..

İşbirliği Örgütü (RCD) ile ilişkilerin göz önünde bulundurulması kararı verilmiştir. (Özer, 2006: 184)

Ankara Anlaşması'nda Türkiye'nin AB'ye üyeliği için üç temel süreç belirlenmiştir. Bunlardan hazırlık dönemi, anlaşmanın imzalanmasından itibaren geçecek olan 5 yılı kapsarken, geçiş dönemi, Türkiye'nin Gümrük Birliği Anlaşması'nı imzalamasına kadar geçen uzun süreyi ifade etmektedir. Son dönemin ise gümrük birliği anlaşmasıyla başlayıp üyeliğin sağlanmasına kadar devam edecek olan süreç olacağı belirtilmektedir (Kılıç, 2002'den aktaran Yıldırım, 2015: 18).

Kasım 1970'te imzalanıp 1973'te yürürlüğe giren Katma Protokolle Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin hazırlık evresi bitip geçiş dönemi başlamıştır. Bu aşama Gümrük Birliği aşamasının uygulanması için bir geçiş dönemi niteliğinde olup, taraflar bu konuda yükümlülükler edinmişlerdir. Bu kapsamda Türkiye ve Avrupa Birliği, karşılıklı olarak birtakım ithalat ve ihracat ürünlerinin gümrük vergilerini sıfırlamışlardır.<sup>22</sup>

Türkiye, 1970'li yıllarda katma protokolün gereklerini yerine getirememiştir. Bunda, ülkenin içinde bulunduğu siyasi çekişmeler ve ekonomik çalkantıların yanında, siyasi iradelerin Avrupa pazarlarına girme konusundaki isteksizliklerinin de etkili olduğu belirtilmektedir. Kamuoyundaki yaygın inanişaya göre AET'yle kurulacak olan gümrük birliğinin sanayimizi ve pazarlarımızı olumsuz etkileyeceği ve bu sebeple, aradaki koruma sağlayan duvarların yıkılamaması gerekmekteydi. Bu içe dönük siyasi tutumun 70'li yıllar boyunca yükümlülüklerin aksatılmasına sebep olduğu belirtilmektedir. 80'li yılların başlarında da 1981'de Yunanistan'ın topluluğa üye olması, 12 Eylül 1980 askeri darbesi gibi siyasi nedenler de eklenerek ilişkiler iyice durma noktasına gelmiştir (Kılıç, 2015: 19).

1986 yılında AET İle İlgili İşlerin Takip ve Koordinasyonundan Sorumlu Devlet Bakanlığı kurularak başına bir devlet bakanı atanmış, AET nezdinde bir muhatap oluşturulmuştur. Bir yıl sonra 1987'de AET'ye tam üyelik başvurusu bu bakanlıkça yapılmıştır. 1989 yılında çıkarılan başbakanlık genelgesiyle bu devlet bakanına aynı zamanda başbakan yardımcısı sıfatı da verilerek statüsünün

---

22 T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı  
<https://www.ab.gov.tr/p.php?e=111> [25 Nisan 2019].

güçlendirildiği belirtilmektedir (Özer, 2006:187). Bu genelgeyle AT ortaklık çalışmaları yapmak üzere 3 merkezi kurul da oluşturulmuştur. Bunlar; AT Üst Kurulu, AT Koordinasyon Kurulu, AT Danışma Kuruludur (DPT, 2005: 202-205).

1993 yılında çıkarılan bir başbakanlık genelgesiyle Avrupa Topluluğuyla ilgili konuların başbakan tarafından daha yakından takip edilebilmesi amacıyla Avrupa Topluluğuyla ilgili konuların takibinden sorumlu bir başbakanlık baş müşaviri büyükelçi sıfatıyla atanmıştır. Bu şekilde değişikliklerle süregelen yapılanma, Aralık 1999 tarihindeki Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylık statüsünün resmen onaylanmasıyla köklü bir değişim sürecine girmiştir (Özer, 2006: 190).

Helsinki Zirvesi, Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde birçok açıdan dönüm noktası olmuştur. İlişkilerin boyutu bu tarihe kadar yapılan tüm faaliyetlere kıyasla çok daha büyük miktarda artmış, Türkiye işi ciddiye aldığını göstermek için bu tarihten sonra konuyla ilgili önemli birimler kurmuş ve konuyu çok daha ciddi bir şekilde ele almaya başlamıştır. Avrupa Birliği'nin zirve sonunda Türkiye'nin diğer ülkelerle aynı statüde aday ülke konumunda olduğunu resmen ilan etmiş olması ilişkilerin dönüm noktasının belirlemiştir (COM, 2002: 125).

Bu tarihe kadar şu veya bu şekilde Avrupa Topluluğuna giriş sürecinin takibinde çeşitli kurumlar Dışişleri Bakanlığı veya Devlet Planlama Teşkilatı'na bağlı olarak işlerin takibini sağlarken, bu tarihten itibaren işleri doğrudan yürütecek bir örgütlenme oluşturulması ve doğrudan başbakanlığa bağlanması kararı verilmiştir. Bu doğrultuda (Resmi Gazete, 2000);

- Kamu kurum ve kuruluşlarının AB'ye uyum çabalarında kendi aralarındaki koordinasyonu sağlamak,
- AB'ye uyum sürecinde kurulacak olan kurulların sekretarya hizmetlerinin sağlamak ve aldıkları kararların uygulanmasında kendilerine rehberlik hizmetleri sağlamak,
- Hükümetin ve konuyla ilişkili kurum ve kuruluşların araştırma ve inceleme faaliyetlerini yürütmek,
- Avrupa Birliği ile ilgili konularda araştırmalar ve çeviriler yaparak mevzuata katkıda bulunmak,

- Sorumlu oldukları hizmetlerle ilgili işlemleri Başbakanlık aracılığıyla yerine getirecek olan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Dışişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan kanun tasarısıyla 27 Haziran 2000 tarihinde resmen kurulmuştur (Resmi Gazete, 2000).

ABGS, kuruluşundan itibaren, Türkiye'nin AB'ye yönelik ulusal programının hazırlanması, ilerleme raporlarının hazırlanmasında gereken katkının sağlanması, mevzuatımızın AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesi, kamu yönetiminin idari kapasitesinin geliştirilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarındaki AB yapılanmalarını gözden geçirilip düzenlenmesi, Türkiye'nin katılması gereken AB programlarına katılabilmesi için gereken çalışmalara katkıda bulunulması, AB konusunda kurum ve kuruluşlara gerekli aydınlatıcı mahiyetteki seminer ve konferanslar verilmesi gibi çok önemli görevler yürütmektedir (Özer, 2006: 194).

Helsinki Zirvesi'nin ardından ABGS'nin kurulmasından sonra AB'yle ilişkilerin takibini yapmak üzere 4 adet yeni merkezi karar alma topluluğu oluşturulmuştur. Bunlar (Şener, 2008: 229-230);

- AB İç Ekonomik ve Teknik Koordinasyon Kurulu: Başbakan, Dışişleri ve İki Devlet Bakanından oluşan, koordineyi sağlamak, diğer kurulların düzenli işleyişlerini ve birbirleriyle eşgüdüm halinde çalışmalarını sağlamak için kurulmuş kuruldur.
- İç Koordinasyon ve Uyumlaştırma Komitesi: birçok üst düzey bürokratin birlikte çalıştığı AB ile ilgili kurumların kendi aralarındaki uyumlu çalışmalarını takip eden topluluktur.
- Reform İzleme Grubu: müzakereler sürecinde yapılacak olan reformların yapılıp yapılmadığını, ne ölçüde verimli olduğunu takip edecek olan AB'den sorumlu devlet bakanı, Dışişleri, İçişleri ve Adalet Bakanlarından oluşan gruptur.
- İzleme ve Yönlendirme Komitesi: AB Genel Sekreteri, Dışişleri Bakanlığı müsteşarı, DPT müsteşarı, Başbakanlık müsteşarı, Başbakanlık müsteşarı, Türkiye'nin AB Daimi temsilcisinden oluşan heyettir.

Türkiye'nin AB üyeliğine süreç açısından bakıldığında, başlangıçta birkaç bakanlık ve kamu kurumunda ufak çaplı komitelerle yürütülmeye çalışılan AB ile uyum faaliyetleri, 1986 yılına kadar DPT ve Dışişleri Bakanlığı'nın öncülüğünde

sürdürülmüştür. AB'ye tam üyelik başvurusunun yapıldığı 1987 yılından itibaren AB'ye üyeliğin artan önemi ve popülaritesine binaen önce AB'den sorumlu bir devlet bakanlığı kurulmuş, daha sonra Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin resmen onaylandığı 1999 yılından itibaren ilişkilerin çok daha başka bir boyut ve çok daha büyük bir ivme kazanmasıyla doğrudan Başbakanlığa bağlı bir kurum olan ABGS kurulmuştur (Şener, 2008: 150).

Türkiye'nin 1963'ten itibaren Avrupa Birliği'ne üyelik süreci incelendiğinde AB ile ilgili faaliyetlerin uygulanmasında örgütlenmenin hep yetersiz kaldığı belirtilmektedir. Başbakanlık, DPT, Dışişleri Bakanlığı, Devlet Bakanlıkları arasında sürekli gidip gelen koordinasyon merkezlerinin neden olduğu belirsizlik ve sürekliliğin sağlanamaması durumunun, AB ile ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesini engelleyip, ilerlemeyi yavaşlatmakta olduğu belirtilmektedir. ABGS gibi bir örgütlenme kurulmadığı için oluşturulan teşkilatlar ya diğer kurumlara destek vererek, ya da kurumlar arası koordinasyonu sağlamaya çalışarak faaliyet yürütüyordu. Bu yüzden kendi görevini bile yeterli bir şekilde yapamaz durumda olduğu belirtilmektedir (Erdem, 2010: 97).

ABGS ilk kurulduğunda sahip olduğu personel ve teşkilatlanma kapasitesinin yetki ve sorumluluklarına nazaran yetersiz kaldığı ve çözülmesi gereken birçok sorunuyla ABGS'nin, yetki ve sorumluluklarını tam olarak yerine getirmekten aciz bir yapıda olduğu ifade edilmektedir. Bu yüzden yeni bir kanunla personel rejiminin ve yetki ve sorumluluklarının, özellikle de özerklik sorunun düzenlenmesi gerekiyordu. 5916 sayılı kanun öncesi ABGS'nin başlıca sorunları şu şekilde belirtilmektedir (Erdem, 2010: 98);

- Sekreterliğin bağlı olduğu bakanlığın sabit olmaması,
- Yetkilerinin sorumluluklarına göre çok kısıtlı kalması,
- Kanunda belirtilen görevleri yerine getirecek bir yapılanmadan çok uzak olması,
- Uzman kadrosunun bulunmayışı,
- Diğer AB ile ilgili birimlerin eksikliğinin ABGS'den gönderilen personelle karşılanması sonucunda ABGS'nin zaten yetersiz olan personel kadrosunun parçalanması,
- Fiziki ve teknik anlamda altyapısal sıkıntılar,

- Projelerin hazırlanıp uygulanmasıyla uygulanan projelerin takibinin yeterli düzeyde yapılamaması,
- Personel istihdamında kesintilerin yaşanması ve personelin hizmet içi eğitimlerinin yeterli düzeyde olmaması nedeniyle personelin kendini geliştirme olanağı bulamaması,
- STK'larla yeterli seviyede koordinasyon ve işbirliğinin yapılamaması.

ABGS'nin bu eksiklikleri göz önüne alınarak 2009 yılında 5916 sayılı kanun çıkarılarak ABGS'nin faaliyetleri, yetki ve sorumlulukları ile teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 2009). Böylece, örgüt yapısı büyümüş, birçok yeni başkanlık kurulmuş, personel sayısı ve personel içindeki uzman miktarı artırılmış, AB'nin sürekli söz ettiği STK'larla ve özel sektördeki kuruluşlarla ilişkileri artırılmış, görev ve yetki tanımlarında yapılan düzenlemeler belirsizlikleri ortadan kaldırarak anlaşmazlıkları ortadan kaldırmakta önemli bir aşama olmuş, yetkilerinin belirginleştirilmesiyle özerk yapısı da güçlenen sekreterlik, bu süreçten sonra AB ile ilişkilerde her türlü yetkiye sahip olan tek kurum olmuştur.

Öte yandan, Helsinki Zirvesi sonrası süreçte 2001 yılında Türkiye için çok önemli bir gelişme olan "Katılım Ortaklığı Belgesi", AB Konseyi tarafından onaylanmıştır. Türkiye de bunun karşılığında AB müktesebatına uyum hakkında bir Ulusal Program hazırlayıp AB Komisyonu'na sunmuştur (Kolay, 2004: 29).

Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyumu sağlamak adına yaptığı çalışmalar AB hükümetlerinin takdirini toplamış ve 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de yapılan Zirvede, AB üyesi hükümetler arası konferansta Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılmasına karar verilmiştir. Bu kararın, Türkiye'nin gereken çabayı gösterdiği ve Kopenhag Kriterleri'ni sağladığı takdirde Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin üyeliğine onay verdiğini gösterdiği ifade edilmektedir (Tümen, 2009: 36).

35 fasıldan oluşan müzakere sürecini yönetmek üzere 2005 yılında Devlet Bakanı Ali Babacan hükümet tarafından baş müzakereci olarak atanmıştır. Müzakereleri takip etmek üzere bir devlet bakanının görevlendirilmesi, hükümetin konuya önem verdiği şeklinde ifade edilmektedir. Avrupa Birliği'nin en başından beri sürekli söylenegeldiği üzere müzakerelerin devam etmesi ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne nihai süreçte üye olabilmesi için Kopenhag Kriterleri'nin tamamının

yerine getirilmesi ve bu şekilde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sağlayabileceğini göstermesi gerektiği ifade edilmektedir (Tümen, 2009: 37).

17 Nisan 2007'de yayınlanan AB Müktesebatına Uyum Programı, 2013 yılına kadar Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum çalışmalarındaki yol haritasını belirlemiştir. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007 yılında Dışişleri Bakanlığına Bağlanmış, daha sonra 2009'da tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır. İki yıl aradan sonra çıkarılan kanun hükmünde kararname ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Avrupa Birliği Bakanlığı'na dönüştürülmüştür (Öztürk, 2015: 139).

2012 Haziranında Avrupa Birliği Konseyi ile vize muafiyeti konusunda görüşmeler başlamış, Konsey, vize serbestliğinin sağlanabilmesi için Türkiye'nin yerine getirmesi gereken şartları Türkiye'ye bildirmiştir. 16 Aralık 2013'te vize serbestisi görüşmeleri çerçevesinde geri kabul anlaşması imzalanmış, Avrupa Birliği Türkiye'den 72 adet kriteri gerçekleştirmesini talep ettiği, 20 Ekim 2014'e gelindiğinde bu 72 kriterden 62'sinin Türkiye tarafından yerine getirildiği belirtilmiş, ancak terör kavramının tanımına yönelik çıkan anlaşmazlık yüzünden ilişkilerin gerildiği belirtilmiştir (Büyükbay, 2016).

2013 yılında yaşanan Gezi Parkı olayları ve sonrasındaki süreç Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin ivmelenmesini durdurmuştur. Zaten ilk yıllardan itibaren çok yavaş ilerleyen görüşmeler, 2013 yılında durma noktasına gelmiştir. 2005 yılında üyelik müzakereleri kapsamında açılması planlanan 35 fasıldan 2013 yılına gelindiğinde sadece 14 tanesi açılabilmiş ve sadece 1 tanesi kapatılabilmektedir. Bunda Türkiye'nin üyeliğini istemeyen Avrupa Birliği üyesi devletler ile Avrupa Konseyi'nin müzakere fasıllarının tamamlanıp kapatılması hakkında verdikleri ret oylarının etkili olduğu ifade edilmektedir (Bincan, 2018: 54).

Öte yandan 2011 yılından itibaren Türkiye'nin Güneydoğu komşusu Suriye'nin karışması sonucu iç savaştan kaçan milyonlarca mültecinin geleceğinin ne olacağı konusu ve hâlihazırda neden oldukları sosyal, ekonomik ve güvenlik sorunları Türkiye'yi Avrupa Birliği ile iç savaşın olduğu bölge arasında bir tampon bölge konumuna getirmiştir. Kasım 2015'te Brüksel'de yapılan Türkiye - AB zirvesinin sonucunda, ortak göç eylem planının uygulanması kararlaştırılmıştır. Buna göre Avrupa Birliği'ne kaçak yollarla Türkiye'den geçen mültecilerin engellenmesi için



sıkı çalışmaların yapılması, sınır kontrollerinin artırılması, bunun karşılığında Avrupa Birliği'nin de Türkiye'ye Suriyeli mültecilerin masraflarını bir nebze olsun hafifletmek için 3 milyar dolar yardım yapacağı taahhüt edilmiştir (Bincan, 2018: 55).

Bunun haricinde Türkiye'de yaşanan 15 Temmuz darbe girişiminin ardından birkaç kez olağanüstü halin uzatılması, binlerce kamu çalışanının meslektan ihraç edilmesi, cezaevinde tutuklu bulunması, terör kavramının anayasadaki tanımının değiştirilmek istenmesi gibi sorunları öne süren Avrupa Birliği, Türkiye'yi demokrasinin gereklerinden uzak hareket ettiği yönünde eleştirmektedir. Bu yüzden Avrupa Parlamentosu Türkiye ile olan müzakere sürecini geçici bir süreliğine durdurma kararı almıştır. Bu karar Türkiye'de tepkiyle karşılanmış, kararın kabul edilemez olduğu ve kararın Türkiye tarafından tanınmayacağı açıklanmıştır (Bincan, 2018: 56).

Demokratik bir yönetim için gerekli olan şey; kamu yönetimi mekanizmasının AB standartlarında olduğu gibi, vatandaş odaklı bir vatandaş - devlet ilişkisi kurulması, vatandaşın demokratik haklarına saygı duyup demokratik taleplere cevap verebilen bir kamu yönetimi sisteminin oturmuş olmasıdır.

Türk kamu yönetiminde AB'ye uyum açısından en çok sorun teşkil eden hususlardan birisi katı merkeziyetçilik anlayışıdır. Bu açıdan yaklaşıldığında yapılması gereken temel düzenleme, yerel yönetimleri güçlendirerek Türk kamu yönetimindeki bu katı merkeziyetçiliği yıkmaktır. Aynı zamanda AB üyelik sürecinin de katkısıyla yatay yönetim ve dikey yönetim kapasitesinin geliştirilmesi gereklidir.

Bu konuda gerek merkezi, gerekse yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarında yapılan düzenlemelerle katı bir merkezi yönetim yerine, güçlendirilmiş, yetki ve sorumlulukları artırılmış yerel yönetimler ihdas edilmelidir.

### **3.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK YAPILANMA**

Türk Kamu yönetiminde etik anlayışın gelişimi ve etik yapılanmanın hız kazanmasında Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday ülke statüsü kazanması etkili olmuştur. Bu yüzden etik yapılanmanın en büyük gelişmeleri 2000'li yılların başlarından itibaren gerçekleşmiştir. Bu yıllardan itibaren Türk kamu yönetimi

sistemini Avrupa Birliği'ne giriş müzakereleri çerçevesinde Avrupa Birliği üyelik kriterlerine uyumlu hale getirmek amacıyla etikle ilgili birçok çalışma yapılmıştır.

Asıl olarak Kamu yönetiminde etik olmayan faaliyetler 70'li yıllardan sonra yaygınlaşmaya başlamış, 80'ler ve 90'lı yıllar yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin zirveye çıktığı yıllar olmuştur. Bu yıllarda etik dışı gelişmeler yaşanırken yolsuzlukla ve etik dışı faaliyetler ile mücadele faaliyetleri de görülmektedir. Ancak gerek bu konuya gereken önemin verilmemesi, gerekse yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin arkasında yeterli siyasi destek bulamaması nedeniyle etik dışı faaliyetlerde yeterli bir mücadele edilmekten çok uzak kalınmıştır. Kamu yönetiminde görülen etik dışı davranışların bu denli artmasının temel nedeni etik ölçütlerin toplum tarafından unutulmaya başlanması, etik ve etik dışı arasındaki ayrımın giderek daha çok kaybolması olarak belirtilmektedir. Yolsuzlukla ilgili eskiden beri uygulanan tedbirlere ilaveten 2000'li yılların başlarından itibaren şeffaflık, performans ölçümü, hesap verebilirlik gibi yeni etik ölçütler getirilmiştir (Eryılmaz, 2008: 3-5).

Türkiye'nin etik konusunda kırılma noktalarından bir tanesi, Avrupa Birliği'ne üyeliğinin onaylanmasıdır. Bu bağlamda üyelik sürecinin başlamasıyla devletin tüm kurumlarında olduğu gibi idari mevzuatta da Avrupa Birliği müktesebatına uyumun sağlanabilmesi için yoğun bir şekilde çalışmaların başladığını görülmektedir. Kamu yönetiminde etiğin mevzuatımızda yer edinebilmesi için özellikle yolsuzlukla mücadele amaçlı çalışmalar bu dönemde hız kazanmıştır. Buna neden olan etken de Avrupa Birliği mevzuatında açıkça belirtilmiş olmasa da etkin bir yolsuzlukla mücadele stratejisi benimsemek ve bunu uygulamayı sürdürmeleri gerektiği konusunda üyelik sürecindeki devletlere yapılan telkinlerdir.

Türkiye'de etikle ilgili çalışmaların 2000'li yıllardan sonra yoğunlaşmasına etki eden bir diğer faktör de 2001 yılında yaşanan ekonomik krizdir. Krizin başka sebeplerle değil, daha çok yolsuzluklar yüzünden patlak vermiş olması, gerek ulusal ve uluslararası basında gerekse birçok araştırma kuruluşlarının görüşlerinde çokça dile getirilmiştir (Çiğeroğlu Öztepe, 2013: 216-217). Bu bağlamda kriz sonrası yaşanan yeniden kurumsallaşma süreci dâhilinde birçok kamu kurum ve kuruluşunda gerek mevzuatta, gerekse pratikte birçok değişiklikler yapılarak kurumların yapılanmaları köklü bir şekilde değiştirilmiştir. Bunun yanında Türkiye'de yetki dağılımının merkezden yerele doğru kaydırılmasında ve kamu mali denetiminin

şeffaflaştırılmasında birçok yenilikler yapılmıştır. Bu açıdan bakıldığında bu dönem etik düzenlemelerinin en temel itici gücü 2001 mali krizi olmuştur, denilebilir. Bu bağlamda krizin sebebi olarak yolsuzluk en temel faktör olarak görülmüştür.

### **3.2.1. Türk Kamu Yönetiminde Etik Yapılanmayı Belirleyen Ulusal Mevzuat**

Türk kamu yönetimi teşkilatında etik altyapıyı oluşturan terimler, legal altyapı etik davranış ilkeleri, etkin bir insan kaynakları yönetimi, eğitim faaliyetleri, koordinasyon ve rehberlik hizmetleri, hesap verebilirlik, etik ihlal bildirim sistemi ve sivil toplum denetimleri olarak ifade edilmektedir (Alev, 2015: 79). Bu anlamda ülkemizde etik alanında altyapıyı sağlamak üzere mevzuat düzenlemeleri bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri;

- Anayasanın ilgili 10, 129 ve 137. Maddeleri,
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kanunu
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu,
- 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu,
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun,
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,
- 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun,
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Hakkında Kanun,
- 832 sayılı Sayıştay kanunu,
- 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kanunu,
- 2531 Sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun,

- Bağımsız Düzenleyici Kurulları düzenleyen kanunlar.

Bu kanunların nasıl uygulanacağını düzenleyen çerçeveyi belirleyen birçok yönetmelik de mevcuttur ve bunların hepsi toplamda ülkemiz kamu idari sistemindeki etik altyapıyı oluşturmaktadır. Bu kanun ve yönetmelikler çerçevesinde Türk kamu yönetimi teşkilatı, evrensel hukuk normlarına uygun bir etik altyapıya ulaştırılmaya çalışılmıştır. Bu kanunlardan bir kısmı etik açısından incelenmektedir:

### 3.2.1.1. Anayasa

Kamu görevlilerinin etik davranışlarına ilişkin mevzuatımızda en temel düzenlemeler 1982 Anayasası'nda yer almaktadır. Yönetimin, vatandaşlara hizmet verdiği sırada uymak zorunda olduğu eşitlik ilkesi Anayasa'nın 10'uncu maddesinde belirtilirken, eşitlik ilkesiyle birlikte bunun yanında kamu görevlilerinin uymakla yükümlü oldukları etik davranış kurallarından en çok göz önünde olan ilkelerden birisi olan hukukilik ise, Anayasanın 137. maddesinde "kanunsuz emir" adıyla düzenlenmiştir. Anayasamızın 129'uncu maddesinin son fıkrasına göre ise memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yaptıkları iddia edilen cezai müeyyide gerektiren fiillerden dolayı ceza kovuşturması açılmasına ilişkin açıklamalar bulunmaktadır (Resmi Gazete, 1982).

### 3.2.1.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Türkiye'nin kamu yönetiminde etik davranışların geliştirilmesi ve düzenlenmesi sürecine yönelik atılmış en temel ve belki de bu alandaki en önemli adım 2004 yılında yürürlüğe giren "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Kanun'un uygulama yönetmeliği olan "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" tir<sup>23</sup>.

---

23 Resmi Gazete, (2005). Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete. [13.05.2019]  
[http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.8044&MevzuatIlis\\_ki=0&s](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.8044&MevzuatIlis_ki=0&s)

İlk olarak “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” incelenecektir. Kanunun ilk maddesinde yayımlanma amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirleyip bunların uygulanmasını gözetmek üzere kurulacak olan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun detaylarını belirlemek olarak belirtilmiştir.

Kanunun 2. Maddesinde kurulun Cumhurbaşkanı tarafından 4 yıllığına atanan üyelerinin çalışma şekilleriyle ilgili ayrıntılar anlatılır. Buna göre, kurul üyeleri, şu kişiler arasından seçilir (Resmi Gazete, 2004b);

- Bakanlık hizmeti yapmış bir üye,
- Herhangi bir ilin belediye başkanlığını yapmış bir üye,
- Sayıştay, Danıştay ve Yargıtay görevi yapıp emekli olmuşlardan 3 üye,
- Valilik, büyükelçilik, müsteşarlık ve bağımsız düzenleyici kuruluşların başkanlığını yapıp bu görevlerden emekli olmuşlar içinden 3 üye,
- Rektörlük veya dekanlık yapıp emekliye ayrılmış olanlar arasından 2 üye,
- Kamu kurumu niteliğindeki herhangi bir meslek kuruluşunda en üst düzeyde yöneticilik görevi yapmış 1 üye olmak üzere toplamda 11 üye, Cumhurbaşkanı tarafından 4 yıllığına atanır.

Diğer maddelerde kurulun görev esasları, kurula başvurunun hangi şekillerde yapılacağı ve kurulun incelemelerini yapma biçimleri anlatılır.

Kanunun yönetmeliğinde, yönetmeliğin çıkarılış amacı şöyle belirtilmiştir;

*“Kamuda etik kültürünü yerleştirip kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan görevlilerin uymaları gereken etik kuralları belirlemek, onlara bu kurallara uymaları için neler yapmaları gerektiği konusunda yardımcı olmak ve görevlerini yerine getirirken karşılaştıkları her türlü problemi etik davranış ilkeleri olan dürüstlük, tarafsızlık ve şeffaflığa uygun hareket ederek halk tarafından devlete ve devletin kurumlarına güven duyulmasını tesis etmek, bunun yanında vatandaşı da kamu görevlilerinden haklı talepleri konusunda bilinçlendirmek ve Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılacak başvuruların usul ve esaslarını düzenlemek”*(Resmi Gazete, 2005).

Yönetmelikle Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görev ve yetki alanına giren kamu kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticileri genel bir çerçeve çizilerek açıklanmış, bu çerçevenin dışında kalan kurumlar da belirtilmiştir. Buna göre (Resmi Gazete, 2005);

- Cumhurbaşkanı,
- TBMM meclis üyeleri,
- Bakanlar kurulu üyeleri,
- Türk Silahlı Kuvvetleri üyeleri,
- Yargı mensupları,
- Üniversiteler bu yönetmeliğin kapsamı dahilinde olmayıp, Etik Kurulunun yetki alanı içerisine girmezler.

Yönetmeliğin ikinci bölümünde etik davranış ilkeleri tek tek sayılıp açıklanarak belirtilmiştir. Buna göre etik davranış ilkeleri;

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilincine sahip olmak,
- Halka hizmet bilinci içerisinde olmak,
- Hizmet standartlarına uymak,
- Amaç ve misyona bağlı hareket etmek,
- Dürüstlük ve tarafsızlık ilkesini göz önünde tutmak,
- Saygınlık ve güveni zedelememek,
- Nezaket ve saygı içerisinde olmak,
- Yetkili makamlara bildirim zorunluluğu,
- Çıkar çatışmasından kaçınmak,
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması,
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı,
- Kamu malları ve kaynaklarının kamusal amaçlar haricinde kullanılmaması,
- Savurganlıktan kaçınma,
- Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyanda bulunmamak,
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık ilkelerine riayet etmek,
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu,
- Eski kamu görevlileriyle ilişkilerde etik ilkelere uymak,
- Mal bildiriminde bulunmak.

Bu şekilde belirlenen etik ilkeler tek tek açıklanarak yorumsal bir boşluğa meydan vermeyecek şekilde belirtilmiştir. Ardından, 3. ve 4. bölümlerde kurulun yetkilerinden, kamu kurum ve kuruluşlarında kurulacak olan etik komisyonlarının yapısından ve işleyişinden bahsedildikten sonra kurula başvuruların ne şekilde yapılacağı, sonuçları ve mahiyetiyle ilgili bilgiler ayrıntılarıyla verilmiştir.

Bu bağlamda ele alındığında yönetmelik, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun işleyişiyle ilgili bilgiler veren kanundan sonra en kapsamlı metindir. Metinden de anlaşılacağı üzere kurulun işlevselliği üzerinde herhangi bir değerlendirmeye varmaktan çok, kurulun yapısı ve işleyişiyle ilgili değerlendirmeler yapılabilir. Hem kanun hem yönetmeliğin genelinden, Etik Kurulunun görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir (Resmi Gazete, 2005);

- Kamu görevlerinin görevlerini yaparken uymaları gereken etik ilkeleri belirlemek,
- Etik davranış kurallarının ihlaliyle ilgili gelen şikayet ve bildirimleri inceleyerek ya da doğrudan denetimlerde bulunmak,
- Kamu kesiminde etik kültürün yerleşmesini sağlamak amacıyla çalışmalar yapmak,
- Bakanlıklar ve kamu kurumlarından gerekli belge ve bilgileri istemek. Kamu kurumları kurul tarafından istenen belgeleri kurula vermekle yükümlüdürler.
- Başvuruları değerlendirip en geç 3 ay içerisinde karara bağlamak,
- Gerekğinde mal bildirimlerini de incelemek,
- Hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve gerektiğinde kamu kurumlarındaki görevlilere verilen hediyelerin listesini kurumlardan istemek şeklinde sayılabilir.

**Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Yaptırım Gücü Hakkında Bir Değerlendirme,** KGEK hakkında birçok eleştiri yapılmıştır. Bu eleştiriler gerek TBMM'den, gerek akademik camiadan, gerekse meslek gruplarından (TMMOB vs.) gelmiştir. Ancak bu eleştirileri özetlemek mümkündür. Demirci ve Genç'e (2008: 55) göre KGEK'e yöneltilen eleştiriler şu şekilde özetlenebilir:

- Yapısal olarak yetersiz olması sebebiyle asli görevi olan gözetim görevini dahi tam olarak yapamamakta ve işlevsellikten uzak, simgesel bir kurumdur.
- Yasama ve Yürütme üyeleri, Cumhurbaşkanı, TSK ve Üniversiteler gibi birçok kamu personelinin bu kanun kapsamı dışında bırakılması büyük bir eksikliklerdir.
- Başvuru konusu düzenlenirken yeterli bilgi ve belge sunulmaması, başvuruların reddine sebep olması, kurula başvuracakları vazgeçirmektedir.
- Kurulun görev alanına giren birçok konunun zaten mevzuatta daha önceden düzenlenmiş olması, kurulun işlevselliğini azaltmaktadır.
- Kurulun üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev süresi sonunda yeniden seçilebilme olanakları, kurulun bağımsızlığına büyük zarar vermektedir.
- Etik davranış ilkeleri kanunla düzenlenmesi gerekirken daha kolay bir şekilde değiştirilebilen yönetmelikle düzenlenmiştir.
- Son olarak ve en önemlisi de, kanunda kurula tanınmış olan yaptırım yetkisi yetersizdir.

Bu sayılanların içinde en önemli madde olan kurulun yaptırım yetkisi, etik kural ihlali yapan kamu görevlisinin ve yaptığı etik ihlale konu olan olayın Resmi gazetede yayımlanmasıydı. Etik davranış ihlalinin cezası, toplum tarafından ayıplanma olacağı görüşüne uygun olarak, kamu görevlisinin topluma ifşa edilmesini sağlıyordu. Ancak bunu sağlayan kanunun beşinci maddesinin üçüncü fıkrası, Anayasa mahkemesi kararıyla iptal edilmiş ve kurulun halihazırda hiçbir yaptırım gücü kalmamıştır. Bu karardan sonra kurulun, hiçbir yaptırım gücü bulunmayan, daha çok eğitim ve projeler yürütmekten sorumlu işlevsellikten ziyade simgesel özellikli bir kuruma dönüştüğü Cigeroğlu Öztepe (2013: 290- 291) tarafından ifade edilmektedir.

5176 sayılı kanunun beşinci maddesinin Anayasa mahkemesi tarafından 2010 yılında çıkarılan bir kararla iptal edilen üçüncü fıkrasına göre, Kurul tarafından etik kural ihlali yapan kamu görevlisinin kural ihlali yaptığı hükmü kesinleştikten sonra verilen karar, Resmi Gazete’de yayınlanmakta idi. Bu kararda kamu görevlisinin ismi, görevi, etik kural ihlali yaptığı olay ayrıntılarıyla birlikte yer almakta idi. Burada sıkıntı teşkil eden nokta, Kurul bu yayınlama işlemini, henüz daha ortada mahkeme tarafından verilmiş ve kesinleşmiş bir karar olmadan yapıyordu. Buna



ilaveten Resmi Gazete’de yayımlanan metinde olayın bütün ayrıntılarıyla anlatılması, kamu görevlisinin özel hayatının da çoğu kez deşifre edilmesine yol açabiliyordu. Aynı zamanda, aksi yönde bir mahkeme kararı verildiğinde ve kurul kararı iptal edildiğinde bile, söz konusu kamu görevlisinin uğramış olduğu maddi manevi zararın tam olarak telafisi mümkün olmayacaktı. Bu olgu, masumiyet karinesine ters düştüğü için, Anayasa mahkemesince ilgili fıkra iptal edilmiştir (Erim, 2018: 57).

Ciğeroğlu Öztepe' ye göre, "*KGEK üyeleriyle yapılan görüşmeler sonucu elde edilen bulgulardan yola çıkılarak, Kurulun yayınlanan kararlarında yer alan tespitlerin amacını aşarak kişinin haysiyetini zedeleyecek bir noktaya ulaşmış olması sebebiyle, Anayasa Mahkemesinin iptal kararının yerinde olduğu söylenebilir. Hatta bu nedenle kurul kararlarının bu kadar açık bir şekilde, henüz suçluluğu mahkeme kararıyla sabit olmamış ve kamu nezdinde itibarı olan kişilerin itibarlarını sarsacak şekilde yayınlanmasının da ne derece etik olduğu tartışmalıdır*" (Ciğeroğlu Öztepe, 2013: 298).

**Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Değişen Yapısına Dair**, ne yazık ki istenen boyutta veri elde edilememiştir. Konuya ilişkin Kurulun internet sitesinden yapılan araştırmada herhangi bir bilgiye ulaşılamamıştır. Bunun yanında, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunda ve Kanunun yönetmeliğinde 02/07/2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle bir takım değişikliklerin yapıldığı gözlenmektedir. Ancak yine bu düzenlemeler de, Kurulun kaldırılan Başbakanlık yerine Cumhurbaşkanlığı’na bağlanması, kanun metninde geçen Başbakanlık ibarelerinin kaldırılması ve yerine Cumhurbaşkanlığı makamının eklenmesi gibi, yüzeysel düzenlemelerdir (Resmi Gazete, 2018).

### 3.2.1.3. Türk Ceza Kanunu

Etikle ilgili düzenlemeler, mevzuatımızın birçok yerinde çeşitli şekillerde mevcuttur. Bunlardan birisi de 5237 sayılı Türk Ceza Kanunudur. Türk Ceza Kanununun bazı maddelerinde de etikle ilgili düzenlemeler mevcuttur. Örneğin, madde 121’de dilekçe hakkının engellenemeyeceği, “Herhangi geçerli hukuki bir neden olmadan makama verilen dilekçenin kabul edilmemesi durumunda kabul etmeyen

kamu görevlisi fail hakkında 6 aya kadar hapis cezası verilir” denilerek belirtilmiştir (Resmi gazete, 2004c).

Yine Türk Ceza Kanunu’nun 279. Maddesinde kamu görevlilerine işlendiğini gördükleri bir suçu yetkili makama bildirmeleri şart koşulmaktadır. “İşlendiğini gördüğü bir suçu göreviyle alakalı bir şekilde öğrendikten sonra gerekli mercilere bildirmeyen kamu görevlisi hakkında altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir” denilmektedir (Resmi gazete, 2004c).

#### **3.2.1.4. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu**

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda da etikle ilgili düzenlemeler mevcuttur. Madde 14’te devlet memurlarının kendileri, eşleri ve velisi bulunduğu çocuklarının mal bildirimini vermekle mükellef olduğundan bahsedilmiş, madde 30’da da “...devlet memurlarının denetimini yaptığı veya bizzat görev yaptığı kurumla ilgili bir teşebbüsten her türlü şekilde menfaat sağlaması yasaktır” denilerek etik dışı bir davranışın önüne geçilmek istenmiştir (Resmi Gazete, 1965)

#### **3.2.1.5. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve kontrol Kanununun amacının açıklandığı 1. Maddesinde kanunun amaçları arasında kamu kaynaklarının kullanımında hesap verebilirlik ve mali şeffaflığı sağlamak amacıyla kamu mali yapısı ve kontrolünü düzenlenmesi ibaresine yer verilir (Resmi Gazete, 2003b).

Bunun yanında kamu maliyesinin temel ilkelerinin anlatıldığı 5. Maddede, b fıkrasında “*Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde düzenlenir*” denilerek kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğe atıf yapılmıştır. Yine aynı kanunun 7. Maddesinde mali saydamlık, 8. Maddesinde ise hesap verme sorumluluğundan bahsedilmiştir. Hesap verme sorumluluğuyla ilgili yalnızca normal devlet memurlarıyla ilgili değil, aynı zamanda üst düzey kamu yöneticilerinin de sorumluluğundan bahsedilerek (Resmi Gazete, 2003b) hesap verebilirlik ilkesinin önemine dikkat çekilmiştir.

Kanunun 24. Maddesinde örtülü ödenek konusundan bahsedilirken, “...Cumhurbaşkanının kişisel harcamaları, ailesinin harcamaları ve siyasi partilerin

*seçim propagandaları gibi idari faaliyetlerinde kullanılamaz”* denilerek etik olmayan bir uygulamanın yaşanmasının önüne geçilmek istenmiştir.

### **3.2.1.6. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu**

2012 yılında yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun amacı, kanunun 1. Maddesinde belirtildiği üzere, kamu idaresinin her türlü eylem ve işlemlerini bağımsız bir şikayet mekanizması aracılığıyla insan hakları, adalet ve eşitlik, hakkaniyet ilkeleri çerçevesinde incelemek ve denetlemektir.

Bu kapsamda kurulan kamu denetçiliği kurumu, bir baş denetçi, beş denetçi ve genel personelden oluşan bir kadroyla kurulmuştur. Kurum, 3 alan dışında tüm kamu kurumlarında denetleme faaliyeti yürütebilir. Bunlar; (Resmi Gazete, 2012);

- Yasama organının işlemleri
- Yargı faaliyetleri,
- Ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin askeri faaliyetleridir.

Baş denetçi ve denetçilerin seçimi, belirlenen prosedür çerçevesindedir. Kanunda belirtilen şartları taşıyan herkes, denetçi olmak için adaylık başvurusunda bulunabilir. Ant içerek göreve başlayan baş denetçi ve denetçilerin görev süresi 4 yıldır (Resmi Gazete, 2012).

Kamu denetçiliği kurumuna herhangi bir konuda inceleme için başvuru şartları kanunun 3. Bölümünde ayrıntılarıyla düzenlenmiş olup, kurumun başvuruyla ilgili inceleme ve raporlama süreçleri de aynı bölümde anlatılmıştır.

### **3.2.1.7. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**

2003 yılında yayımlanan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, demokratik ve şeffaf bir yönetim anlayışının temel gereksinimi olan insanların bilgi edinme haklarını kullanmalarıyla ilgili konuları düzenlemeyi amaçlar. Bu kapsamda vatandaşların bilgi edinme hakkını kullanmak için başvurunun şekli ikinci bölümde, bu hakka ilişkin sınırlamaları içeren istisnai durumlar da 4. Bölümde tek tek ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır (Resmi Gazete, 2003c).

### **3.2.1.8. Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu**

3628 sayılı mal bildiriminde bulunulması, rüşvet Ve yolsuzluklarla mücadele kanunu, 1. Maddede belirtildiği gibi, mal bildiriminde bulunulmasını, bildirimlerin belirtilen aralık ve durumlarda yenilenmesini, haksız mal edinme ve gerçeğe aykırı beyanda bulunma durumlarında ilgililer hakkındaki cezai müeyyideleri ve takip edilecek yöntemleri düzenlemek amacıyla çıkartılmıştır (Resmi Gazete, 1990).

Mal bildiriminde kimlerin bulunacağı, hangi yöntemlerin izleneceği, bildirimlerin konusu, bildirimlerin verileceği üst makamlar, bildirimlerle ilgili cezai hususlar, bildirimlerin gizliliği ve kuralların çiğnenmesi halinde seçenek yaptırımlar gibi birçok konu düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 1990).

### **3.2.1.9. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**

Kamu görevlilerinin soruşturma ve kovuşturmalarının yapılabilmesi için üst idari amirinin izni gereklidir. 4483 sayılı ve 1999 tarihinde yayımlanan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması hakkında kanun ile memur ve diğer kamu görevlilerinin görevleriyle alakalı bir suç işlediklerinde bu suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin alınması gereken üst idari mercileri belirlemek ve bununla ilgili usul ve esasları düzenlemek amaçlanmıştır (Resmi Gazete, 1999).

### **3.2.1.10. Kamu İhale Kanunu**

Kamu ihale kanunu, kamu ihalelerinde izlenecek olan usul ve esasları belirlemek amacıyla çıkarılmış bir kanundur. Temel ilke olarak, yapılacak olan ihalelerde idarelerin saydamlık, güvenilirlik, eşit koşullarda rekabeti, kamuoyu tarafından denetlenebilirliği ve ihtiyaçların makul sürede karşılanıp kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak gibi sorumlulukları bulunduğu bahsedilmiştir (Resmi Gazete, 2002)

Dikkat çekici bir şekilde çok fazla miktarda ilave, düzeltme ve mülgaların olduğu bu kanun metni, kamu ihaleleriyle ilgili her türlü ayrıntının işlendiği çok ayrıntılı bir yasal kaynak olduğu kadar, kamu ihalelerinde etik değerlere riayet

edilmesinin ne denli önemli olduğunun anlaşılması açısından önemli bir yere sahiptir.

### 3.2.1.11. Sayıştay Kanunu

Sayıştay kanununun amacından itibaren birçok yerinde “*mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu*” ifadeleri yer almaktadır. Sayıştay’ın en temel amacı kanun metninden anlaşılacağı üzere bu iki ilkenin gerektirdiği kamu kurumlarının denetimlerini yapmaktır (Resmi Gazete, 2010).

### 3.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Yapılanmayı Belirleyen Uluslararası Mevzuat

Bunların yanında TBMM tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiş ve iç hukuka dahil olmuş uluslararası anlaşmaları şu şekilde sırlamak mümkündür;

- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi,
- Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi,
- Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi,
- OECD Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi.

#### 3.2.2.1. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi

2006 yılında Bakanlar kurulunca onaylanıp iç hukuka uyarlanan sözleşmede, sözleşmeye taraf devletlerin yolsuzlukla mücadelede çeşitli yükümlülüklerinden bahsedilmektedir. Etik değerlere bağlılık ve her türlü yolsuzluk faaliyetiyle mücadele edilmesi gerektiğinden bahsedilen giriş bölümünde yolsuzluk sadece devletlerin uğraşması gereken yerel meseleler değil, çok daha büyük, sınır aşan, tüm ekonomileri ve toplumları derinden etkileyen ve engellenebilmesi için uluslararası işbirliğinin şart olduğu bir olgu olduğundan bahsedilir. Bu sözleşmeye göre taraf devletler aşağıdaki alanlarda yolsuzluğa karşı önleyici tedbirler alacaklardır (Resmi Gazete, 2006);

- Yolsuzluğa karşı önleyici politikalar geliştirecekler,

- Yolsuzluğu önlemek amacıyla bu işle doğrudan ilgili birimler oluşturacaklar,
- Kamu sektörü için de özel sektör için de ayrı ayrı politikalar geliştirilecek, görevliler için davranış ilkeleri belirlenecek ve bunlara uyulup uyulmadığı denetlenecek,
- Kamu alımları ve kamu mali yönetiminde düzenlemeler yapılacak,
- Saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kamu kurumları faaliyetlerinden kamuyu haberdar etmek için raporlar verecekler,
- Yargının bağımsızlığının yolsuzlukla mücadelede ne denli önemli olduğu hatırd tutularak yargının bağımsızlığı konusunda çalışmalar iyileştirilecek,
- Yolsuzlukla mücadeleye toplumun da katılmasını sağlayacak politikalar belirlenecek,
- Kara para aklamanın önlenmesi için sözleşmede belirtilen bir dizi tedbirler uygulanacaktır.

### **3.2.2.2. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi**

Avrupa Konseyi tarafından 2001’de imzalanan ve Türkiye tarafından 2004’te imzalanan bu sözleşmede yolsuzluk vurgusuyla taraf devletlerin anlaştığı konular belirtilmiştir. Bu bağlamda taraf devletlere ulusal ve uluslararası boyutlarda alınacak önlemler şeklinde yükümlülükler yüklenmiştir (Resmi Gazete, 2004).

Ulusal seviyede alınacak önlemler; kamu görevlilerine rüşvet verilmesi, kamu görevlilerinin rüşvet alması, kamu meclis üyelerinin yolsuzluğu, özel sektörde rüşvet verilmesi ve alınması, uluslararası örgüt üyelerinin ve parlamento üyelerinin yolsuzlukları, uluslararası mahkemelerde görevli hakim ve diğer görevlilerin yolsuzluğu, yolsuzluktan elde edilen gelirlerin aklanması, muhasebe suçları, ve iştirak fiillerine karşı alınacak tedbirleri içerir. Uluslararası işbirliğini gerektiren konular şunlardır; işlenen suçlarda failerin iadesi, işlenen suçların aydınlatılmasına yardımcı olarak bilgileri daha talep edilmeden göndermek, merkezi makam belirlemek, doğrudan iletişim ve bilgi verme yükümlülükleridir (Resmi Gazete, 2004).

### 3.2.2.3. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi

Avrupa konseyi tarafından 1999'da imzaya açılan bu sözleşme, Türkiye tarafından 2001'de imzalanmış, yürürlüğe 2003 tarihinde kabul edilen kanunla girmiştir. Yolsuzlukla ilgili taraflara özel hukuk alanında ulusal yükümlülükler ve uluslararası alanda işbirliği yükümlülükleri getirmektedir. Ulusal alanda taraflara yüklenen yükümlülükler şunlardır (Resmi Gazete, 2003);

- Zararların tazmini,
- Sorumluluk- devletin sorumluluğu,
- Müterafik kusur,
- Zararın tazmininde verilen süreler,
- Sözleşmelerin geçerliliği,
- Görevlilerin korunması,
- Bilançonun düzenlenmesi ve hesapların denetlenmesi,
- Delillerin elde edilmesi ve ihtiyati tedbirler.

Uluslararası alandaki yükümlülükler de tarafların karşılıklı işbirliği içerisinde bulunmasından ibaret olup, bu sözleşmenin uygulanmasının takibi GRECO' ya aittir (Resmi Gazete, 2003).

### 3.2.2.4. OECD Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi

1997 yılında Paris'te OECD Üyesi devletler tarafından birlikte imzalanmıştır. Konusu yabancı kamu görevlilerine uluslararası ticari işlemlerde verilen rüşveti engellemek olan bu sözleşmeye göre taraf devletler, yabancı bir kamu görevlisine rüşvet verilmesini, kendi kamu görevlisine rüşvet verilmesiyle aynı derecede kıyaslanabilir bir biçimde suç olarak kendi ceza hukukunda ihdas edecek ve buna kıyasla orantılı bir şekilde gerekli cezai yaptırımlar düzenleyecektir. Bunun yanında suçu işleyen tarafların tüzel kişi olması, suçtan elde edilen kazançların müsaderesi, ilave idari ve medeni yaptırımlar gibi konularda da taraflara yükümlülükler yüklenmiştir. Tarafların suçluların iadesi, adli yardımlaşma gibi koordinasyon gerektiren konularda birbirlerine yardımcı olacakları belirtilmektedir (OECD, 1997).

### 3.3. AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ ETİK ALTYAPIYA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER

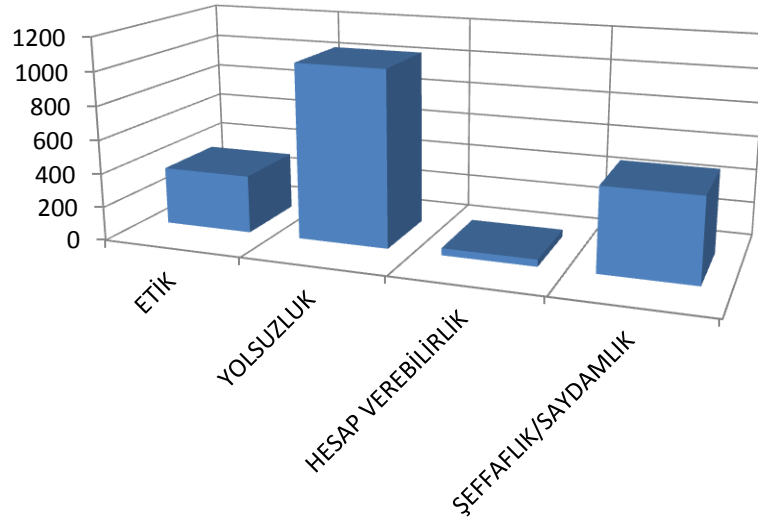
Avrupa Birliği İlerleme Raporları, Avrupa Birliği'ne aday olan ülkelerin üyelik için yerine getirmeleri gereken üyelik gereklerini son bir yıl içerisinde yerine getirip getirmediğiyle ilgili yıllık olarak tutulan, üyelik konusunda aday ülkelerin vaat edilen reformlarda kat ettiği ilerlemeleri anlatan, yapılması gereken konularda lüzum görüldüğü halde tavsiyeler veren, olumlu gelişmelerin yanında olumsuzların da yazıldığı raporlardır.

1998 yılından bu yana toplam 21 adet yıllık ilerleme raporu hazırlanmış, bir tek 2017 yılında yıllık rapor tutulmamıştır. Sonraki ilerleme raporu (2018) iki yıllık olarak hazırlanmıştır. Son rapor, 2019 yılının mayıs ayında yayımlanmıştır.

Yükselen bir değer olan etiğin karşısında olan kavramın yolsuzluk olacağı düşünüldüğünde, yolsuzluğun önlenmesi adına en önemli argümanlar olan şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması, AB İlerleme ve SIGMA Raporlarındaki incelemelerin odak noktasını oluşturmuştur. Bu yüzden raporlardaki incelemelerde bu dört kavram temel alınmıştır.

Raporların içeriğinde çok farklı alanlarda incelemeler olmakla birlikte, bu çalışmanın amacına uygun olması açısından, Türkiye'nin etik gelişimi hakkındaki değerlendirmeleri incelenmiştir. Bu bağlamda etik kavramı ve bu kavramla yakından ilişkili en önemli kavramlar olan yolsuzluk, şeffaflık, hesap verebilirlik kavramları içerik analizi yöntemiyle ve bir nitel araştırma programı olan Nvivo programı aracılığıyla detaylı olarak incelenmiştir. Bu incelemelerde kullanılan veriler, Nvivo programı aracılığıyla elde edilmiştir. Nvivo programı aracılığıyla yapılan içerik analizinde karşılaşılan kavramların kullanım sıklığı şu şekilde grafikleştirilebilir:





Şekil 3.1. Etik ve İlgili Kavramların İlerleme Raporlarında Gösterim Sıklıkları<sup>24</sup>

Raporlarda etikle birlikte onunla en çok ilgili olan yolsuzluk, şeffaflık, hesap verebilirlik kavramları asli olarak incelenmiş, Bunun yanında Türk kamu yönetiminin gelişiminde önemli unsurlar olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ombudsmanlık Kurumu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Sayıştay gibi kurumlarla ilgili bir takım gelişmeler ve kamu görevinde liyakat esaslı, rüşvetin ve kötü yönetimin önlenmesi, vatandaşların bilgi edinme hakkı gibi konular da değerlendirmelerde yer almıştır.

**1998 İlerleme Raporu**, kendisinden sonraki raporlara kıyasla kamu yönetimi ile ilgili düzenlemelerden çok az bahsedilen bu raporda, genel değerlendirme kısmında, kamu otoritelerinin işleyişinde birçok yanlışlıklar olduğundan, insan hakları ihlallerinin devam ettiğinden bahsedilir. 1995 yılında başlatılan demokratik reform sürecinin devam ettirilmesi gerektiği ifadesi yer almaktadır (COM, 1998: 17).

Gündem 2000’de Türk kamu yönetimi nispeten tatmin edici standartlara sahiptir denilmesine rağmen yolsuzluk, kayırma ve nüfuz kullanma vakaları oldukça yaygın olduğu ifade edilmektedir. Yolsuzluk şüphesi altındaki birçok siyasetçiyle

<sup>24</sup> Bu veriler, Nvivo programı aracılığıyla 1998- 2019 yılları arasındaki tüm ilerleme raporlarının toplamından elde edilmiş olup, kavramların gösterim sayıları şu şekildedir: Etik: 345, yolsuzluk: 1047, saydamlık/ şeffaflık: 497, hesap verebilirlik: 42.

ilgili adli soruřturmaların bulunduđundan bahsedilen raporda, devlet memurlarında yaygın olan yolsuzluđun sebeplerinden birisi olarak kamu kesimindeki maařların oldukça dűřük olması gűsterilmiřtir (COM, 1998: 9-10).

Komisyunun bu raporu Ankara Anlaşması'na dayandırılarak hazırlanmış, ve AB Kopenhag kriterleri baz alınarak değerlendirmeleri yapılmıştır (COM, 1998: 41).

**1999 İlerleme Raporu,** yolsuzluklar ve etik hakkında ayrıntılı dűzenlemeler içermeyen bu rapora gűre Tűrkiye, demokratik bir sistemin temel űzelliklerini tařımına rađmen Kopenhag kriterlerine çok uzaktır. İnsan hakları ve űzgűrlűk konusunda çok ciddi eksiklikleri vardır. Tıpkı 1998 raporu gibi, Tűrkiye'nin bu raporda da kriterlere uyum sađlamaya çok uzak olduđu belirtilmektedir (COM, 1999: 47).

űSYM'nin dűzenlediđi merkezi bir sınavla kamu personeli alımının, memur alımlarındaki usulsűzlűđe karřı olumlu bir adım olacađı belirtilen bu raporda, rűřvetin űnlenmesiyle ilgili bir OECD sűzleřmesinin Tűrkiye tarafından imzalandıđı ve Tűrk Ceza Kanunu'na gűre rűřvetin 10 yıla kadar hapisle cezalandırılmayı gerektiren çok ciddi bir suç olduđu belirtilmiřtir (COM, 1999: 9-10).

**2000 İlerleme Raporu,** Tűrk toplumunda AB'ye katılım için gereken reformlar konusunda toplumun her kesimine yayılan bir tartışma başlamış ve insan haklarıyla ilgili iki uluslararası belgenin imzalanmış olması, geçen yıldan beri kaydedilen olumlu gelişmeler olarak belirtilmektedir (COM, 2000: 54).

Her ne kadar bir űnceki yıla nazaran geliřme olsa da rapora gűre Kopenhag kriterlerine uyum konusunda henűz kat edilmesi gereken çok yol olduđu belirtilmektedir. İçiřleri Bakanlıđı'nın mayıs ayında yolsuzluklara karřı bir soruřturma bařlatmıř olduđundan bahsedilmektedir (COM, 2000: 10-11).

Yargısal olarak, devlet memurlarının yargılanmasının kolaylaştırılmasının gerekliliği ve bu konuda yargılanmayı kolaylaştırıcı prosedűr dűzenlemelerinin yapılmasının olumlu karşılandığı belirtilmiştir. Ancak Devlet Gűvenlik Mahkemeleri ile ilgili herhangi bir olumlu gelişme yaşanmadığı da ifade edilmiştir (COM, 2000: 16).

Rapora göre Türk mali sistemi saydamlık, kamuya hesap verme zorunluluğu, maliyet- etkinlik ve bağımsızlık gibi modern ilkelerle yönetilmemektedir. Bunun da ötesinde, denetim prosedüründe standardizasyonu sağlayacak genel bir yasanın olmaması büyük bir eksiklik olarak görülmüştür (COM, 2000: 51).

**2001 İlerleme Raporu,** Kamu Yönetimi alanında çok geniş bir analize yer verilmeyen bu ilerleme raporunda hükümetin ifade ve düşünce özgürlüğüyle ilgili bir takım taslak yasa paketini hazırlamakta olmasının ümit verici olduğundan bahsedilir. Ancak yine de özgürlüklerin uygulamasındaki birçok kısıtlamanın varlığını sürdürdüğü belirtilmiştir (COM, 2001: 93).

Raporda hükümetin, nisan ayında açıkladığı ekonomik programda, kamu kesimindeki kaynak tahsisinde saydamlığı ve güvenilirliği sağlamak, ekonomi yönetimine siyasi müdahaleleri önlemek, yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetişimi güçlendirmek amaçlarıyla bir dizi yolsuzlukla mücadele tedbiri yayınladığından ve bunun ardından birçok sektörde üst düzey yolsuzluk soruşturmaları başlatıldığından bahsedilmektedir (COM, 2001: 18).

Rapora göre kamuda şeffaflığı artırmaya yönelik birçok girişime rağmen, yolsuzluk ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Bunun yanında kara para aklama ve yolsuzlukla ilgili Avrupa Konseyi sözleşmelerinin imzalanmış olmasının olumlu gelişmeler olduğu belirtilmektedir. Ancak bu sözleşmelerle ilgili uygulamaya dönük gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının gerekliliğinin altı çizilmektedir (COM, 2001: 32).

**2002 İlerleme Raporu,** 1999'da Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının onaylanması, Türkiye'yi üyelik için kriterleri yerine getirme amacıyla yapacağı reformlar konusunda teşvik ettiği belirtilmektedir (COM, 2002: 125).

Kamu yönetimi alanında idarenin ve personel alımlarının kalitesini artırmaya yönelik çalışmaların yapıldığı, bu çerçevede mayıs ayında kamu hizmetlerine alınacak personelin seçilme usullerine dair genel ilke ve usulleri düzenleyen bir yönetmelik çıkartıldığı belirtilmektedir. Ocak ayında kamuda saydamlığın artırılması ve etkin yönetim konusunda merkezi yönetimlerin görev ve sorumluluklarını etkileyecek bir eylem planının hazırlanıp kabul edildiği belirtilmektedir (COM, 2002: 12).

ABGS'nin müktesebatın üstlenilmesine ilişkin ulusal programın ve katılım öncesi stratejinin uygulanmasındaki koordinasyonu sağlama rolünün daha da pekiştirilip diğer kurum ve kuruluşlarla, sivil toplum örgütleri ve özel sektör temsilcileriyle daha yakın bir iş birliğinin sağlandığından ve ortak çalışma gruplarının oluşturulduğundan bahsedilmektedir (COM, 2002: 12).

Raporda, ocak ayında hükümetin kabul ettiği kamuda saydamlığın artırılması ve etkin yönetim konusundaki eylem planının, yolsuzluğun azaltılmasına saydamlığın artırılması yoluyla katkı sağladığı belirtilmektedir. Bu plana göre, kamu görevlileri ve yöneticilerine yönelik etik davranış kuralları yasaının çıkarılması, denetimlerin güçlendirilmesi ve kara para aklama ile mücadelenin etkili hale getirilmesinin öngörüldüğü, yine bu plana göre kamu görevlilerinin mal bildirimleriyle ilgili düzenlemelerin de yer aldığı belirtilmektedir (COM, 2002: 13).

Kamu yönetimi faaliyetlerinde yolsuzluğu önlemek için birçok adım atılmış, şeffaflığı ve etkili bir yönetimi sağlamak adına böyle bir stratejinin kabul edilmiş olması takdirle karşılanmış olup, ancak bu çabaların sonuçsuz kalmaması için bu planın uygulanmasında gerekli özen gösterilmesi gerektiği belirtilmektedir (COM, 2002: 16).

Rapora göre Türkiye'nin, saydamlık ve hesap verebilirlik standartlarını sağlayarak tedbir almanın en az yaptırımlar uygulamak kadar önemli ve etkili olduğu gerçeğine önem vermek durumunda olduğu belirtilmektedir (COM, 2002: 106).

**2003 İlerleme Raporu**, raporun sonuç bölümünde kamu yönetimi ile ilgili başlatılan çalışmaların şeffaflığı ve etkililiği sağlama konusunda çok önemli olduğundan ve yolsuzlukla mücadelede de etkili olacağından bahsedilir. Bu yılda Türkiye, yolsuzluğa karşı özel hukuk sözleşmesini onaylamıştır. 1 Ocak 2004'ten itibaren GRECO'ya üye olacaktır. Ancak bu gelişmelere rağmen kamuda, pek çok alanda yolsuzluğun sürdüğü ifade edilmektedir. Yolsuzlukla mücadelede birçok etkili çalışma yapılmasına, birçok kanunda değişiklik yapılmasına, yeni çalışma grupları kurulup, yolsuzlukların araştırılması talimatı verilmesine rağmen hala yolsuzlukların yaygın olarak devam ettiği belirtilmektedir (COM, 2003: 128).

Rapora göre kamu idari yapısının parçalanmış yapısı ve yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmemiş olması, hükümetin yolsuzluğu kontrol

edebilmesini zorlaştırmaktadır. Raporda, kamu görevlilerinin eğitimi, yolsuzlukla mücadele konusunda bilinçlendirme ve kamu yönetiminde etik davranış kurallarının sistematize edilerek uygulanması tavsiyeleri yer almaktadır (COM, 2003: 113).

Rapora göre Türkiye’de yolsuzluğa en fazla meyilli olan sektörler, kamu yönetimi, medya, sağlık ve inşaat olarak ifade edilmektedir. İş adamlarının yüzde 80’inin yatırımların önündeki en büyük engelin yolsuzluk olduğuna inandığı belirtilmektedir (COM, 2003: 19).

Yolsuzluğun sebeplerini, sosyoekonomik boyutlarını araştırmak ve gerekli mücadele tedbirlerini almak amacıyla ocak ayında meclis kararıyla bir Meclis Araştırma Komisyonu kurulması, olumlu bir gelişme olarak görülmektedir (COM, 2003: 109).

**2004 İlerleme Raporu**, rapora göre 1 Ocaktan itibaren GRECO’ ya üye olan Türkiye, kamu görevlileri için etik kuralların kabulü gibi yolsuzluğa karşı önlemler almıştır. Bunun yanında OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesini, BM Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi ve Ceza Hukuku Sözleşmesini ve Kara Para Aklama Sözleşmesini onaylamıştır. Mevzuattaki bu gelişmelere rağmen yolsuzlukların hala büyük bir sorun teşkil etmekte olduğu ifade edilmektedir (COM, 2004: 12).

Mayıs ayında Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulmasına ilişkin kanunun kabulü, kamuda etik yönetimin sağlanması ve şeffaflığın artırılmasına yönelik çok önemli bir adım olarak görülmektedir. Yine temmuz ayında Meclis Yolsuzlukla Mücadele Komisyonunun yayınladığı 1200 sayfalık yolsuzlukla ilgili raporun, yolsuzluğun tanımını, nedenlerini inceleyip yolsuzlukla mücadele yöntemleri için çözümler önerdiği ve bu raporda Türkiye’de yolsuzluğa konu olan faaliyetlerin ayrıntılı olarak incelendiği belirtilmektedir (COM, 2004: 22).

Türkiye'nin, Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtilen hususlarda pek çok önemli ilerleme kaydettiği, ancak bu ilerlemelerin kriterlerin sağlanması konusunda yetersiz olduğu, reformların yaygınlaştırılması için daha çok çaba gerektiği ifade edilmektedir. (COM, 2004: 47).

Raporda yolsuzlukla mücadele amacıyla oluşturulan birçok meclis ve hükümet biriminin verimli ve etkin bir şekilde çalışmadığı, ayrıca uygulanan politikaların

tutarlılık ve koordinasyon düzeylerinin zayıf olduğu, buna ilaveten kamu çalışanları için etik davranış ilkeleri oluşturulması ve yolsuzluğun ciddi bir suç olduğu konusunda bir kamu bilinci oluşturulabilmesi amacıyla daha fazla çaba sarf edilmesinin gerektiği ve bu konuda üst düzeyde siyasi desteğin sürekli olarak sağlanmasının şart olduğu gibi konularda tavsiyeler verilmektedir (COM, 2004: 23).

Kamu maliyesini de kapsayan kamu yönetiminde şeffaflık ve etkililiği artırma açısından önemli ilerleme kaydedilmiştir. Bunun yanında Sayıştay'a askeri giderleri ve savunma giderlerini denetleme izni verilerek bütçede şeffaflığın artırıldığı ifade edilmektedir (COM, 2004: 147-152).

**2005 İlerleme Raporu**, ilk kez kapsamlı bir şekilde kamu yönetimi reformlarının anlatıldığı bu raporda, yerel düzeyde reform süreçlerinde bir nebze başarılı olunmasına rağmen merkezi yönetimle ilgili reformlarda, çeşitli güçlüklerle karşılaşılması yüzünden elle tutulur bir ilerleme sağlanamadığı belirtilmektedir (COM, 2005: 12).

Raporda belirtildiği şekliyle, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımını yerel yönetimler lehine yeniden düzenleyen, yönetimin şeffaf ve hesap verebilir olmasını sağlayacak olan Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Yasası Cumhurbaşkanınca, devletin üniter yapısına zarar vereceği gerekçesiyle veto edilmiştir. Buna rağmen yerel idarelerle ilgili olarak bir dizi yeni kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanunlarla birlikte etkin, sonuç odaklı, şeffaf Kamu İdari Teşkilatı yerel düzeyde faaliyete geçirilmeye çalışılmıştır. Reformlarla birlikte birçok yeni kamu yönetimi kavramı literatüre girerken, vatandaşın yerel idare hizmetlerine katılımını artıran hükümlerin de kanuna girdiği ifade edilmektedir (COM, 2005: 13).

Kamu görevlileri Etik Kurulunun bu yıl faaliyete geçtiğinden bahsedilen raporda, 2004 yılında yayınlanan bir genelgeyle tüm kamu kurumlarının bu kurulla işbirliği içerisinde bulunması gerektiği talimatı verildiği, Kamu Görevlileri İçin Etik Davranış İlkeleri Hakkındaki Tüzüğün de nisan ayında yürürlüğe girdiği ve bu tüzükle üst düzey kamu görevlileri için ayrıntılı etik davranış kurallarının belirlenip bu kuralların ihlali durumunda vatandaşlara Etik Kuruluna başvuru hakkı tanındığı belirtilmiştir (COM, 2005: 20).

Rapora göre kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmaları zorunluluğu olsa da bildirimlerin kapsam ve sıklığının artırılması gerekmektedir denilmektedir (COM, 2005: 125).

Bunun yanında sivil toplum kuruluşlarının da kurulan İl Konseyleri aracılığıyla yönetime katılma imkânı elde ettiği belirtilmektedir. Bu kadar kanunun aynı anda yürürlüğe girmiş olmasının, hükümetin bu kanunları uygulamasını zorlaştıracağı belirtilmektedir. Bu yüzden komisyonun tavsiyesi, kanunların uygulanmasını kolaylaştırabilmek için ikincil mevzuat diye tabir edilen uygulamaya yönelik yönetmeliklerin çıkarılması gerektiği yönündedir (COM, 2005: 13).

**2006 İlerleme Raporu,** ilerleme ve katılım ortaklığı belgelerinde sürekli söz edilen Ombudsmanlık kurumuyla ilgili kanunun nihayet bu yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmiş olması raporda önemle karşılanmıştır. Bu kuruma bu kadar önem verilmesinin sebebi, vatandaşların idarenin faaliyetlerini izleyebilmesi için gereken kanuni çerçevenin bu kanunla ihdas edilmiş olmasıdır.

2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen kamu yönetimi reformu çerçeve yasasının kabulü konusunda herhangi bir olumlu gelişme yaşanmayınca merkezden yerel yönetimlere yetki devri gerçekleşemediği, bunun da birçok reforma engel olduğundan bahsedilmiştir. Bu gelişmelere binaen kamu yönetimi reformunda bazı yasal ilerlemeler sağlandığı ve geçmiş yıllarda yürürlüğe konulan reformların da uygulanmasına devam edildiği ifade edilmektedir. Ancak yerinden yönetim konusunda daha çok çabaya ihtiyaç olduğu belirtilmektedir (COM, 2006: 45).

Raporda, 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun insan kaynakları alanındaki yetersizlikler ve mali kaynak eksiklikleri nedeniyle etkin çalışmadığından ve kurulun görevini yerine getirilebilmesi için her iki yönden de güçlendirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir (COM, 2006: 58).

Raporda mali şeffaflığın artırılması amacıyla yapılan çalışmaların bu yıl da devam ettiğinden bahsedilmiş, etkinlik ve şeffaflığı sağlamak üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulan koordinasyon birimlerinin olumlu etkisi belirtilmiştir. Rapora göre genel olarak mali şeffaflık artmıştır (COM, 2006: 26).

**2007 İlerleme Raporu,** Etik ilkelere ilişkin kanunun ordu, yargı, milletvekilleri ve akademisyenlere genişletilmesi konusunda bir ilerleme kaydedilemediği ifade edilmektedir (COM, 2007: 10).

2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun hala Başbakanlığa bağlı olması, kendine ait bir bütçesi ve personeli olmaması eleştirilmiştir. Raporda belirtildiği üzere bu durum, kurulun etik kurallara riayet edilip edilmediğini izlemesinde ve şikayetlerin soruşturulmasında görevini gerektiği gibi yapamamasına sebep olmakta ve bunun da kurulun işlerliğini önemli ölçüde azalttığı ifade edilmektedir (COM, 2007: 60).

Kamu yönetiminde şeffaflığı sağlamak adına, bilgi edinme kanununda yapılan değişikliklerin bir sonucu olarak vatandaşların bilgi edinme hakkını kullanım sayısı gözle görülür biçimde artmıştır. Buna dayanak olarak, resmi istatistiklere göre yapılan toplam 864.616 bilgi edinme başvurusundan ve bu başvuruların yüzde 86'sına verilen olumlu cevaptan bahsedilmektedir. Ancak bunun yanında Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun bu istatistiklerin güvenilirliğini de kontrol etmediğinin altı çizilmektedir (COM, 2007: 60).

Raporda ayrıca, bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin hala oluşturulmadığı, yolsuzlukla mücadele alanında politikalar üretip bu politikaların uygulanmasını sağlayacak merkezi bir kurumun oluşturulmasının gerektiği, yolsuzlukla mücadeleyi denetleyen kurumların zayıf kaldığı ve yolsuzluk konusunda istatistiksel veri toplamakla görevli bir kamu kurumunun da kurulmasının gerektiğinden bahsedilmektedir (COM, 2007: 10).

Raporda bahsedildiği üzere, Ombudsmanlık kurumu 2006'da TBMM tarafından kabul edilmesine rağmen, Anayasa mahkemesinin kararından dolayı hala kurulamamıştır. Bunun haricinde merkezi idarelerin yetkilerinin bir kısmını yerel idarelere aktararak hem merkezin yükünü hafifletmeyi hem de yerel yönetimlerin idari kapasitesinin artırmayı hedefleyen Kamu Yönetimi Çerçeve Kanun Tasarısı konusunda hala bir ilerleme kaydedilemediği, yerel idarelere merkezi bütçeden tahsis edilen bütçenin artırılması konusunda da bir ilerleme olmadığı belirtilmektedir (COM, 2007: 7).

Genel olarak kamu yönetimi ve kamu idaresi faaliyetlerine yönelik gözle görülür bir reform hareketinin var olduğu belirtilmektedir. Ancak raporda belirtildiği üzere, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin



artırılması, yerel idarelerin güçlendirilmesi amacıyla daha çok çalışılması gerekmektedir (COM, 2007: 7).

**2008 İlerleme Raporu**, idari işlemlerde kırtasiyeciliğin bir örneği olan vatandaşlardan ikamet ve doğum kaydı istenmesi prosedürü, kimlik paylaşımı veri tabanı sistemi (KPS) getirilerek kırtasiyecilik ve bürokrasinin azaltılması yolunda önemli bir adım atılmış olmasından bahsedilmiştir (COM, 2008: 7).

Rapora göre akademisyenler, valiler ve müsteşarlar gibi bazı üst düzey kamu görevlileri hakkındaki yolsuzluk soruşturmalarının idari izne tabi olmasının da büyük bir eksiklik olduğu belirtilen konular arasındadır (COM, 2008: 69).

Rapora göre, idarenin yükünün azaltılması, kırtasiyeciliğin azaltılması, etki analizlerinin uygulamaya konulması, saydamlığın sağlanması ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanması, çözülmesi gereken temel problemler arasında gösterilmektedir. Genel olarak kamu yönetiminde reform çalışmalarında gelinen noktada çok sınırlı bir ilerleme kat edildiğinden bahsedilmektedir (COM, 2008: 7).

Kamu yönetiminde şeffaflık açısından, bilgiye erişim hakkının artan bir biçimde kullanıldığı görülmektedir. Vatandaşlar tarafından yapılan toplam 939.920 bilgilendirilme talebinin yüzde 93'ü olumlu cevap bulmuştur. Bununla birlikte, rapora göre bu sistem yeni olduğu için birtakım aksaklıkların giderilmesi gerekmektedir (COM, 2008: 69).

Türkiye'nin, GRECO'nun değerlendirme raporunda yer alan tavsiyelerinden üçte birini uygulamaya başladığı belirtilmektedir. Şeffaflığı Artırma ve İyi Yönetişimi Güçlendirme Komitesi'nin, Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele alanında aldığı önlemleri izlemekte olduğu ifade edilmektedir (COM, 2008: 69).

**2009 İlerleme Raporu**, raporda, Bakanlar Kurulunun temmuz ayında kamu yönetiminde vatandaşlara yönelik hizmet sunumunun kalitesini artırabilmek için yayınladığı bir yönetmelikle, e-hizmetlerin geliştirilmesi, belirli hizmet standartlarının oluşturulması, engellilere yönelik tedbirler konularında reform amaçlandığı belirtilmiştir. Buna rağmen kırtasiyecilik, düzenleyici etki analizlerinin uygulanması, idari usullerin oluşturulması, saydamlığın artırılması gibi sorunların hala önemli ölçüde devam etmekte olduğundan bahsedilmektedir (COM, 2009: 9).

Rapora göre Kamu Mali Yönetimi konusunda şeffaflığın sağlanmasında sıkıntılar devam etmekte olup, kamu kurumlarında etkili bir iç denetim mekanizması kurulamamış olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda raporda; Strateji Geliştirme Birimlerinin güçlendirilmesi, insan kaynakları yönetiminde sistemli bir kamu reformu yapılması şeklinde tavsiyeler yer almaktadır. Sonuç olarak çok sınırlı bir ilerleme kaydedilen kamu hizmetlerinde öncelikle kırtasiyecilik ve bürokratik işlemlerin azaltılması, profesyonel, bağımsız ve hesap verebilen kamu yönetimi mekanizmasının kurulmasının gerekliliğinden bahsedilmektedir ( COM, 2009: 9).

Sonuç olarak yolsuzluğun önlenmesine yönelik yasal çerçeve iyileştirilmiştir. (COM, 2009: 13).

**2010 İlerleme Raporu,** rapora göre, kamu yönetimi konusunda temel hizmetlerin kalitesini, saydamlığı, hesap verilebilirliği artırmak için e-devlet konusunda çalışılmaktadır. Yapılan anayasa değişikliği ile Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasının önündeki engel kaldırılmıştır (COM, 2010: 10).

Ancak kamu yönetimi reformu konusunda birtakım ilerlemeler görülse de sistemli bir ilerleme görülemediği belirtilmiştir. Tüm kamu görevlileri arasında standart kuralların konulması ve uygulanmasının gerektiği ve tüm kamu kurumları genelinde etkili olacak bir iç denetim sisteminin uygulamaya geçirilemediği ifade edilmektedir (COM, 2010: 10).

Raporda belirtildiği üzere, Şubat ayında Anayasa Mahkemesi, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun etik davranış ihlali yapan kamu görevlilerinin isimlerini yayınlama yetkisini yargı kararı olmadan isimlerin ifşa edilmesinin masumiyet karinesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir (COM, 2010: 15). Bu iptalin, kurulun halihazırda var olan tek yaptırım gücünün de ortadan kalkmasına sebep olduğu ve kurulun işlevselliğinin ve caydırıcı yönünün ortadan kalkmasına sebep olduğu belirtilmiştir.

Hükümetin, şubat ayında kamu idaresinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve güvenilirliği artırarak kamu yönetimini ve yolsuzlukla mücadeleyi güçlendirmek amacıyla “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisini” kabul edip uygulamaya koyması, önemli bir gelişme olarak görülmüştür (COM, 2010: 14).

Rapora göre AB'nin mali çıkarlarının korunmasında birtakım ilerlemeler vardır. Yolsuzlukların soruşturulmasında Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi (OLAF) ile sürdürülen işbirliği olumlu bir gelişme olarak belirtilmektedir (COM, 2010: 97).

Sonuç olarak rapora göre, ombudsmanlık kurumunun yasal temelini atılması, bu alanda ilgili bu yıl içinde ilerleme kaydedilen tek alandır. Özellikle kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun uygulanması için ve kamu hizmetlerinde reform konularında daha fazla çalışma ve siyasi destek gerekmekte olduğu ifade edilmektedir (COM, 2010: 10).

**2011 İlerleme Raporu**'na göre; 2010 Anayasa değişikliğinden sonra Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasının önünün açılması umut verici bir gelişmedir. E-devlet uygulamasının geliştirilmeye devam edilmesi şeffaflık, hesap verilebilirlik ve kolay erişilebilirlik açısından önemli bir gelişmedir. Diğer yandan, insan kaynakları yönetiminde kapsamlı bir reform ihtiyacının halen devam etmekte olduğu, aşırı bürokrasinin getirdiği kırtasiyeciliğin kamu hizmetlerindeki verimi azaltmaya devam ettiği belirtilmektedir (COM, 2011: 11).

Bir önceki yılın ekim ayından bu yılın (2011) temmuz ayına kadar geçen sürede yaklaşık 6000 kamu görevlisine etik eğitimin verildiğinin belirtilmesine rağmen, etik davranış ilkelerinin askeri personel, akademisyenler ve yargı personeli hakkında uygulanabilirliğinin sağlanmasında bir ilerleme kat edilemediği de olumsuz bir eleştiri olarak ifade edilmiştir (COM, 2011: 19).

Sayıştay Kanununun düzenlenmesiyle kamu mali yönetiminin uygulanmasında ilerleme kat edilmesi raporda olumlu karşılanmıştır. Rapora göre hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artırılması için Sayıştay raporları halka açık ve kolay ulaşılabilir olmalıdır (COM, 2011: 11).

Rapora göre kamu hizmetleriyle ilgili kanuni düzenlemelerle bir miktar ilerleme kat edilmiştir. Ombudsmanlık kurumunun kurulmasına öncelik verilmelidir. Bunların yanında reform çalışmaları için gereken siyasi desteğin artırılması, raporda sayılan önceliklerdendir (COM, 2011: 12).

**2012 İlerleme Raporu**, 14 Haziran 2012'de kamu denetçiliği kurumu 1 kamu baş denetçisi ve 5 kamu denetçisinden oluşmak üzere kurulmuştur. Yıllar süren

çabanın ardından kamu kurumlarının dış denetimi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik adına bu kurumun kurulması önemli bir gelişme olarak ifade edilmektedir (COM, 2012: 12).

Ekim ayından mayıs ayına kadar yaklaşık 3700 kamu personeline etik eğitimi verilmesi olumlu olarak değerlendirilirken, etik davranış kurallarının hala bazı meslek gruplarına yaygınlaştırılmaması raporda eleştiri konusu olmuştur (COM, 2012: 20).

Raporda e-devlet çalışmalarının artarak devam etmesi, kamu hizmetlerinin sunulmasında birçok kolaylık sağladığı ve bu yolla vatandaşın kamu hizmetlerine ulaşmasında aracılık edip kamu hizmetlerinden tatmin düzeyini arttırdığı, bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği azaltıp aynı zamanda devlet dairelerinin iş yükünü hafiflettiği için, önemli bir gelişme olarak ifade edilmektedir. Ancak raporda, aynı dönemde yapılan bir dizi önemli reformun hazırlanmasında gerekli olan düzenleyici etki analizlerinin geliştirilmesinde sınıfta kalındığı vurgulanmıştır. Sayıştay kanunun yeniden düzenlenerek Sayıştay'ın yetkilerinin artırılması dış denetimin güçlendirilmesi açısından çok önemli bir artı olarak bahsedilmektedir. Ancak rapora göre birimlerinin iç denetimlerinde rol oynayacak olan strateji geliştirme birimlerinin kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Rapora göre iç denetim sistemi yetki ve sorumluluk karmaşası dolayısıyla hala etkin değildir. Bu alandan verim alınabilmesi için kurumlarda ilave iç denetim personelinin çalıştırılması gerektiği tavsiye edilmektedir (COM, 2012: 13).

Sonuç olarak, mevzuatla ilgili reformlarda birtakım iyileşmeler görülmekte olduğundan bahsedilmektedir. Ombudsmanlığın kurulması bu alanda çok önemli bir ilerleme olup, dış denetim ve kamu mali yönetimi unsurlarını güçlendirdiği ifade edilmiştir. Kamu yönetiminin basitleştirilmesi çalışmalarına devam edilmekte olup, kapsamlı bir reform için daha fazla siyasi istek gerekmekte olduğu belirtilmiştir (COM, 2012: 13).

**2013 İlerleme Raporu,** rapora göre kamuda insan kaynaklarının geliştirilmesi için liyakate dayalı bir sistem henüz mevcut değildir. Kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılabilmesi adına çalışmaların başlatıldığı

ifade edilmektedir. Düzenleyici etki analizlerinin yapılmasında hala bir ilerleme sağlanamadığı belirtilmektedir (COM, 2013: 9).

Rapora göre idari işlemlerin basitleştirilmesi, hizmet sunumu, temel kamu hizmetlerinin e-devlet üzerinden sağlanması gibi konularda iyileşme sağlanmışken, hesap verebilirlik konusunda belirli bir ilerleme kaydedilememiştir (COM, 2013: 10). Yine raporda belirtildiği üzere, sivil toplum, karar alma süreçlerine çoğu zaman yer almamakta ve çoğu zaman şeffaflık ve kamuoyu ile istişarede eksiklik söz konusu olmaktadır (COM, 2013: 70).

Raporda kamu mali yönetimi ve kontrolünün, dış denetim unsurlarıyla güçlendirilmesinin gerektiğinden bahsedilmektedir. Raporda kamu kurumlarında şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması için daha çok çabanın gerekliliği üzerinde durulmaktadır (COM, 2013: 10).

**2014 İlerleme Raporu**, kamu yönetiminde reform ihtiyacına yönelik kapsamlı bir çerçeve reform paketi ihtiyacının hala giderilemediğinden bahsedilen raporda, bu alandaki eksikliğin giderilmesine yönelik kapsamlı bir çerçeve stratejinin kabul edilmesi ve bu kapsamda kamu reformu koordinasyonu biriminin kurulması gerektiği tavsiyesi verilmektedir. Bu arada rapora göre mevzuatın kalitesini artırmak için düzenleyici etki analizi yapılmaması bu alanda önemli bir eksiklik olmuştur (COM, 2014: 10).

Raporda, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun hala bir yaptırımını olmadığından ve akademik ve askeri personel hakkında etik davranış kurallarını belirleyen bir yasanın hala çıkarılmamış olduğu belirtilmektedir (COM, 2014: 46-47).

Kamu mali yönetimi konusunda Türkiye'nin orta vadeli bütçe plan çerçevesi bulunması ve gerektiğinde hükümetin düzeltici tedbirleri alabildiğini gösteren bir performans geçmişinin olması olumlu karşılanmıştır. Yıllık bütçeleme süreci şeffaf kurallara dayanmakla birlikte, icracı bakanlıklarda bütçeleme süreci için tanınan sürecin kısa olmasının sürecin şeffaflığına gölge düşürdüğü belirtilmektedir (COM, 2014: 10).

Rapora göre kamu mali yönetiminin eksiklerinin kısa sürede tamamlanmasının gerektiği ifade edilmektedir (COM, 2014: 10).

**2015 İlerleme Raporu,** raporun kamu yönetimi başlığı altında detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere; bir önceki yıldan itibaren kamu yönetimi reformu alanında önemli ilerlemeler kaydedilmiş, bu bağlamda Türkiye'nin reform çalışmalarına kısmen de olsa hazırlıklı olduğu görülmüştür. Rapora göre Türkiye'nin gelecek sene yapması gerekenler şu şekilde sıralanmaktadır (COM, 2015: 11);

- Politika oluşturma faaliyetleri açısından düzenleyici etki analizleri ve etki değerlendirmelerini faaliyete geçirmesi,
- Stratejik planların ve kanun tekliflerinin uygulanabilmesi için ayrılan bütçeyi artırması ve bu konuya daha fazla önem vermesi gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinde dürüstlük ilkesinin yerine getirilmesi amacıyla kamu kurumlarının kendi bünyelerinde etik komisyonları oluşturulması, etik açıdan önemli bir adım olarak görülmektedir. Ancak buna yönelik bir planlamanın henüz yapılmadığı belirtilmektedir (COM, 2015: 12).

Kamu kurumlarının bağlı oldukları bakanlıklara karşı hesap verilebilirliği açık olarak kanunlarca düzenlenmiştir. Hedefleri ve amaçları doğrultusunda sarf ettikleri kaynaklara ilişkin yıllık hesap vermekle sorumludurlar. Ne var ki, rapora göre bu doğrultuda hazırlanan yıllık raporlar yeterince düzgün incelenmemektedir. Bu da raporda önemli bir eksiklik olarak görülüp, eleştirilmektedir (COM, 2015: 12).

Türkiye, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün düzenlediği Yıllık Yolsuzluk Algısı Endeksinde, geçen yıla göre 53. sıradan 64. sıraya gerilemiştir. Buna ilaveten mal beyanları konusunda, mal beyanlarını sunmadığı için yargılanan kamu görevlisi sayısının geçen yıl 257 iken, 2014'te bu sayı 287'ye yükseldiği belirtilmektedir (COM, 2015: 64).

Rapora göre etik kurallara ilişkin düzenlemeler etkili bir şekilde uygulanamamıştır. Bakanlıkların neredeyse tamamında oluşturulan etik kurulların izlenmesi ve eşgüdümünü sağlama konusunda Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yeterli kapasiteye sahip olmadığı altı çizilmiştir (COM, 2015: 65).

**2016 İlerleme Raporu,** Türkiye'nin reform konusunda gelecek yıl yapması gerekenler şu şekilde tavsiye edilmektedir (COM, 2016: 14);

- Görevi kötüye kullanma iddialarını hukuka uygun şekilde incelemesi,

- Gözden geçirilmiş yasal çerçeveye uyacak şekilde planlama belgelerine ve kanun tekliflerine belirli bir plan dahilinde etki analizlerinin uygulanması gerekmektedir.

Rapora göre Kamu Denetçiliği Kurumunun denetleme rolü, doğrudan kullanabildiği yetkisi olmaması sebebiyle sınırlı kalmıştır. Bu alanda düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Vatandaşların görevi kötüye kullanan kamu görevlileri hakkında yargıya başvurma hakkının anayasayla güvence altına alınan bir hak olduğu belirtilmiştir. Ancak mahkemelerin açılan davalarda konuyla ilgili verileri toplamada kullanacağı ilgili sabit bir kurumun bulunmaması önemli bir eksiklik olarak belirtilmektedir (COM, 2016: 16).

Rapora göre Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olan etik komisyonlarının kamu hizmetlerinde etiğin gelişimine sağladıkları katkıdır. Kamu görevlilerinin etik olarak gelişimlerini sağlayacak eğitim stratejileri bulunduğu belirtilmektedir. Ancak hali hazırda konuyla ilgili eylem planlarının geliştirilememiş olması büyük bir eksiklik olarak belirtilmektedir (COM, 2016: 16).

Rapora göre Türk devlet idaresi, hesap verebilirliği sağlama yönünden hiyerarşik ve rasyonel bir şekilde temellendirilmiştir. Her kamu yönetimi birimi bağlı bulunduğu bakanlık tarafından denetlenmekte, daha sonra bu bakanlıklar da bu denetlemelerle ilgili olarak Bakanlar Kuruluna rapor vermektedirler. Bunun yanında kamu kurumları yıllık olarak bağlı oldukları bakanlıklara hesap verebilirlik raporları vermekle sorumludurlar (COM, 2016: 16).

Rapora göre vatandaş odaklı yönetimin ve şeffaflığın sağlanması yönündeki kararlı çalışmalar, e-devlet hizmetlerinin tatmin edici boyutta gelişmesini sağlamıştır. E-devlete 2016 yılı itibariyle 27 milyonu aşkın kayıtlı kullanıcı bulunmaktadır. Bunun yanında e-devlet hizmetlerinin sayısında da iki yılda yaklaşık iki kat artış yaşanmıştır. Rapora göre bu gelişmeler ümit verici olmakla beraber, engelli vatandaşların kamu hizmetlerine erişimi halen düşük seviyede olup, geliştirilmesi gereklidir. Vatandaşların kamu hizmetlerine erişimini kolaylaştırmak ve tatmin düzeyini yükseltmek için tek kapıda hizmet birimlerinin yaygınlaştırılmasını sağlamanın gerekli olduğu anlatılmıştır (COM, 2016: 16).

**2018 İlerleme Raporu**, 2018 raporu, kamu yönetiminde etik düzenlemeler ve kamu yönetimi reformu açısından diğer yıllara nazaran çok daha olumsuz bir içeriğe sahiptir. Avrupa Komisyonunun 2016 tarihli tavsiye kararının uygulanmadığı, büyük düzeyde yasal reformların kamuya sistemli bir şekilde tartışılmadığı, düzenleyici etki analizlerinin ya hiç yapılmamış, ya da kamuya duyurulmamış olduğu ifade edilmektedir (COM, 2018: 19).

Rapora göre vatandaşların iyi yönetilme hakkıyla ilgili denetim düzenlemelerinin uygulamada daha iyi olması gerekmektedir. Şeffaflık ve bilgi edinme hakkı konusunda nispeten iyi durumda olduğu söylenebilir. Çünkü 2017 yılında yapılan başvuruların yalnızca yüzde 8'i reddedildiği belirtilmektedir (COM, 2018: 21).

Faydalanıcı odaklı idare konusunda ise birtakım ilerlemeler kat edildiği belirtilmektedir. Özellikle e-devlet uygulamasında kayıtlı kullanıcı sayısı 35 milyonu geçmesi ve kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının e- devlet üzerinden yapılabilmesi umut vaat edici olarak belirtilmektedir. Ancak engelli bireylerin hizmetlere erişimiyle ilgili sistemli çalışmalar yapılması tavsiye edilmektedir (COM, 2018: 21).

**2019 İlerleme Raporu**, Yolsuzlukla mücadele alanında, 2010-2014 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve Eylem Planı, başlangıç hedeflerinin çoğuna ulaşamamıştır denilerek olumsuz bir değerlendirme yapılmıştır. 2016'da açıklanan "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planında", planlanan tedbirlerin de henüz uygulanmadığı belirtilmiştir. Raporun bu konudaki tavsiyesi, "Türkiye'de yolsuzlukla mücadele eden tüm kurumlar arasındaki koordinasyon faaliyetlerinin ve yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinde ilgili birimlerin kapasitesinin artırılması gerekmektedir" şeklindedir (COM, 2019: 30).



	ETİK	YOLSUZLUK	ŞEFFAFLIK	HESAP VEREBİLİRLİK
1998	X	√	X	X
1999	X	√	√	X
2000	X	√	√	X
2001	X	√	X	X
2002	√	√	√	√
2003	√	√	√	√
2004	√	√	√	X
2005	√	√	√	X
2006	√	√	√	√
2007	√	√	√	√
2008	√	√	√	√
2009	√	√	√	√
2010	√	√	√	√
2011	√	√	√	√
2012	√	√	√	√
2013	√	√	√	√
2014	√	√	√	√
2015	√	√	√	√
2016	√	√	√	√
2018	√	√	√	√
2019	√	√	√	√

Tablo 3.1. AB İlerleme Raporlarında Etik ve İlgili Kavramların Kullanımı<sup>25</sup>

### 3.4. OECD SIGMA RAPORLARINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ ETİK ALTYAPIYA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

SIGMA, yönetim ve yönetişimi geliştirme anlamına gelen, programa üye olan ülkelerin idari kapasitesini geliştirmeyi amaçlayan bir OECD programı olup, OECD'nin kamu yönetimi birimine bağlı olan SIGMA, Avrupa Birliği ile birlikte yürütülen bir girişimdir ve mali desteğini, Avrupa Birliği sağlamaktadır. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra 1992'de eski Doğu Bloğu üyesi 13 farklı ülkenin kamu idaresini geliştirmek için kurulmuş olduğu ve Türkiye'nin bu programa 2004'te dahil olduğu belirtilmektedir (Acar ve Sevinç, 2011: 1).

<sup>25</sup> Bu tablo, raporlardaki etik ve ilgili kavramların kullanımını net bir şekilde görebilmek amacıyla hazırlanmıştır.

Faydalanıcı ülkelerin kamu yönetimi alanında verimliliğinin artırılmasını, etik ilkeleri temel alarak yönetişimin sağlanmasını amaçlayan program, reform stratejileriyle ilgili programlarının takibi, kamu idaresi teşkilatlarının işleyişi, kamu mali yapısı ve denetlenmesi, kamu alımları ve koordinasyon alanlarında faaliyet göstermektedir<sup>26</sup>.

2004'ten itibaren yapılan değerlendirme ziyaretleri neticesinde ülkemizin kamu yönetimiyle ilgili değerlendirme ve ilerleme raporları hazırlanmıştır. Bu raporlarda programa katılan ülkelerin; demokrasi ve hukuk kurallarının uygulanışı, kamu hizmeti ve idari hukuk, kamu bütünlüğü, kamu harcamaları ve kamu alımları, kamu yönetimi reformu, kamu hizmetlerinde insan kaynakları yönetimi, hesap verebilirlik ve hizmet sunumu, kamu mali yönetimi, kamu yönetimi teşkilatlarının içeriden ve dışarıdan denetimi alanlarındaki mevcut durumları anlatılır.

Daha sonra bu alanlarda yapılan reform faaliyetleri, yaşanan gelişmeler üzerinden ülkelerin reform kapasiteleri konusunda bir fikre varılır. Gelişmeler ve mevcut durum OECD'nin kamu yönetimi ilkeleri üzerinden değerlendirilerek sonuçlandırılır ve bu sonuçlar üzerinden değerlendirmeye tabi ülkenin kamu yönetiminde reform faaliyetlerinin uygulanması konusunda tavsiyelere yer verilir.

Bu bölümde, konumuzla ilgili olarak, OECD SIGMA programının Türk kamu yönetiminin etik yönünden gelişmesine katkısını inceleneceği için, raporların etikle ilgili kısımlarına odaklanılacaktır. Öncelikle OECD'nin etikle ilgili temel ilkelerine değinip, daha sonra SIGMA programı çerçevesinde ülkemiz hakkında hazırlanmış olan raporlar ışığında bu programın Türk kamu yönetimi hakkındaki görüşleri yorumlanacaktır.

OECD'nin 1999 yılında yayınladığı 27 numaralı SIGMA kağıdı olarak da adlandırılan Kamu Yönetiminde Avrupa Prensipleri isimli belgede idari hukuk ilkeleri ve Avrupa idari alanı başlığı altında idari hukuku ilkeleri anlatılmıştır. (OECD,1999: 9). Bu ilkeler aynı zamanda Kamu yönetiminde Avrupa Birliği Kriterlerini de belirlemiştir. 4 ana başlık halinde incelenen ilkeler şunlardır;

---

26 T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı,  
[https://www.ab.gov.tr/oece-sigma-programi\\_5942.html](https://www.ab.gov.tr/oece-sigma-programi_5942.html) [1 Haziran 2019].

Güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, Hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik.

- Güvenilirlik ve Öngörülebilirlik: Kamu yönetiminin faaliyetlerinin hukuki güvenliği ve hukuki kesinliği de denilen bu ilkenin uygulanış amacı kamu idarelerinin halkla etkileşimde bulunduğu tüm faaliyetlerinde keyfi davranışı ortadan kaldırmaktır. Bu ilkelerin uygulanması için kamu yönetimi organlarının faaliyetlerini yaparken hukukun üstünlüğü ilkesine riayet etmeleri gerekir. Yani kamu otoriteleri herhangi bir konuda karar verirken verdikleri kararlarda sadece önceden belirlenmiş hukuk kurallarına ve mahkemelerin verdiği kararlara uymalıdır. Başka etkenler mevzubahis olmamalıdır. Hukukun üstünlüğünün gözetilmesi keyfi uygulamalara, adam kayırmaya ve diğer birçok etik dışı davranışa engel olacaktır (OECD, 1999: 9).

Bu ilke ile alakalı bir başka kavram da yasal yetkinlik kavramıdır. Kamu idarelerinin yalnızca yetki ve sorumluluk alanları içinde kalan konularda karar verebilmesi, yetki alanı dışına çıkamaması anlamlarına gelen bu kavram aynı zamanda kamu kurumlarına kendi yetki alanlarında sorumluluklar yüklemektedir. Böylelikle yetkinlik ilkesinin gereği olarak kamu kurumlarının, yetki alanı haricinde yaptıkları işlemlerde yargısal yaptırımlarla karşılaşacakları ifade edilmiştir (OECD, 1999: 10).

Bu noktada kamu idarelerine verilen yasal takdir yetkisi ile keyfilik ayrımını iyi yapmak gerekmektedir. Takdir yetkisinin “kanunların her konuda en ince ayrıntıya kadar hüküm veremeyeceği için aradaki boşlukların idare tarafından kanuni çerçevede doldurulacak hükümler verilmesi” şeklinde tanımlanmasına rağmen, keyfilik, “yasal çerçevenin dışına çıkılarak yetki aşımı yapılması ve yöneticilerin kendi çıkarları doğrultusunda kararlar vermesi” şeklinde ifade edilmektedir (OECD, 1999: 10).

Güvenilirlik ve öngörülebilirlik ilkesi ile yakından alakalı bir başka kavram da ölçülülük ve orantılılıktır. Özellikle kamulaştırma gibi idarenin kamuyu bütünüyle etkileyen faaliyetlerinde önemi anlaşılan bu ilkenin uygulanması, kamunun etkilendiği idarenin zorlayıcı özellikteki işlemleriyle amaç arasında bir makul

orantının ve ölçünün olmasını amaçlar. Bir başka alakalı ilke de zamanlılık ilkesidir. Zamanlılık, kamu idaresinin aldığı kararların alınması gereken zamandan ne geç ne de erken olması, tam istenilen vakitte olması anlamına gelir. Aksi takdirde gerek kamu kurumu açısından gerekse hizmetlerden yararlanacak olan vatandaşlar açısından zararlara sebep olabileceği belirtilmektedir (OECD, 1999: 11).

- Açıklık ve şeffaflık: İdarenin faaliyetlerinin dışarıdan izlenebileceği ve dış denetim unsurları ile denetlenebileceği anlamına gelen bu ilkenin hem idari faaliyetlerin yapılmasında etkili olan faktörün vatandaşlarca bilinmesini sağladığı, hem de bu faaliyetlerin denetleme kurum ve kuruluşlarınca denetlenmesini kolaylaştırdığı ifade edilmektedir. OECD'ye göre birtakım ulusal güvenlik ile ilgili konular ve kişisel verilerin gizliliği hariç, açıklık ve şeffaflık kamu idarelerinde genel geçer bir kural olmalıdır. Kamu yönetiminde bu ilkenin iki önemli amaca yönelik olarak uygulanması gerektiği ifade edilmektedir: İlki, idari faaliyetlerden vatandaşların bilgisinin olmasını sağlayarak kötü yönetimi azaltmak, ikincisi de idari kararların gerekçelerini de açıklanmasını sağlayarak, bireylerin haklarının korunmasına yardımcı olmaktır (OECD, 1999: 12).
- Hesap verilebilirlik: Kavram olarak bir kişinin yaptığı eylemlerin nedenlerini başka kişilere açıklama zorunluluğu olan bu ilke idari anlamda kamu kurumlarının idari faaliyetlerinin diğer kurumlara ve yargı organlarına açıklanabilir olmasını ifade eder. Bu ilke, mahkemelerin incelemesi, bir dış denetçinin soruşturması, üst seviyede idari kuruma yapılan itiraz, meclis komitesinin incelemesi gibi farklı yollarla gerçekleştirilebilir (OECD, 1999: 12-13).

Hesap verilebilirliğin sağlanabilmesi için gerekli olan en önemli mekanizma denetimdir. OECD'ye göre denetimin amacı ise kamu idarelerinin görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirip getirmediğini belirlemektir. Yani halkın çıkarlarını amaçlarken bireylerin haklarının da korunmasını sağlamaktır. Kısaca OECD'ye göre denetim mekanizmalarının kamu yönetiminde hukukun üstünlüğünü, şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve verimliliği sağlamayı amaçladığı belirtilmektedir, bunlar sağlandığında hem bireysel hakların hem de kamu yararının

korunmuş olacağı ve kamu kurumlarına duyulan güven duygusunun da artmış olacağı ifade edilmektedir (OECD, 1999: 13).

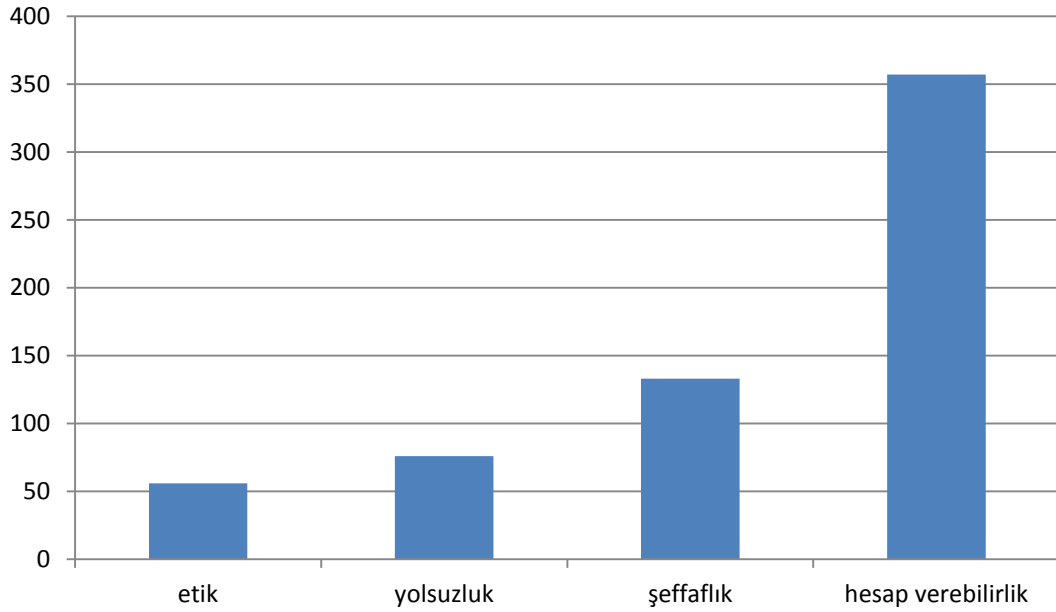
- Etkinlik ve verimlilik: Kamu idarelerinin idari faaliyetlerini yürütmek için kendilerine tahsis edilmiş olan kaynakların miktarı azaldıkça bu kaynaklarını en etkili ve verimli şekilde kullanmaya duyulan ihtiyaçları da o derece artmıştır. Bu anlamda verimliliğe kısıtlı kaynaklar ile en iyi sonuçları elde etme konusundaki optimum orantının kurulması denilebilir. Kamu politikalarının hedeflere ulaşmadaki başarısını analiz etmek ve bu politikaları uygulayanların ne derece verimli çalıştığını değerlendirmek anlamına gelen etkinlik de, verimlilikle alakalı bir kavramdır. Bu kavramların birçok Avrupa ülkesinde anayasal ilkeler haline getirilerek korunduğu ifade edilmektedir (OECD, 1999: 13-14).

Verimlilik ilkesinin uygulanması konusunda görülen en büyük zorluk verimliliği sağlamak konusunda yapılan faaliyetlerin yasal prosedürler ile çelişmesi olarak ifade edilmektedir. Çünkü kamu görevlileri prosedürlerin verimliliğin önünde engel teşkil ettiğini düşündükleri belirtilmiş, bu soruna çözüm olarak üretim faaliyetlerini özel sektöre bırakma gibi birtakım öneriler gündeme getirilmiş ve kamunun özel sektör üzerinde denetim rolü üstlenmesi gerektiği önerilmiştir (OECD,1999: 14).

Bu ilkeler ışığında Türk kamu yönetiminin Avrupa Birliği kamu yönetimine uyum sağlaması ve kamu yönetimi sistemi içerisindeki olumsuzlukların giderilmesi konusunda gelişmeleri ele alan SIGMA raporları incelenmiştir. Daha fazla sayıda Türk kamu yönetimiyle ilgili SIGMA Raporu bulunsa da her birini ayrı ayrı incelemek yerine, belli başlı önemli gelişmelere tanık olmuş ve günümüze daha yakın zamanda hazırlanmış olan raporların kamu yönetiminde etikle ilgili düzenlemeleri ve gelişmeleri içeren bölümleri, Avrupa Birliği'ndeki kamu yönetimi uygulamalarının Türk kamu yönetimine yansımalarını konu almaları sebebiyle incelenmiştir.

Bu incelemede SIGMA Raporlarındaki etikle birlikte yolsuzluk, şeffaflık, hesap verebilirlik kavramları, Nvivo programı aracılığıyla içerik analiziyle elde edilmiştir. Raporlarda etikle birlikte onunla en çok ilgili olan yolsuzluk, şeffaflık, hesap verebilirlik kavramları asli olarak incelenmiş, bunun yanında Türk kamu

yönetiminin gelişiminde önemli unsurlar olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, ombudsmanlık kurumu, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ve Sayıştay gibi kurumlarla ilgili bir takım gelişmeler ve kamu görevinde liyakat esası, vatandaşların bilgi edinme hakkı gibi konularda da değerlendirmelerde yer almıştır.



Şekil 3.2. Etik ve ilgili kavramların OECD/SIGMA Raporlarında gösterim sıklıkları.<sup>27</sup>

**2012 Değerlendirme Raporu**, rapora göre resmi, hiyerarşik ve son derece merkezi olma eğilimindeki baskın idari kültür; açıklık, katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi etik kurallara uyulmasını zorlaştırmaktadır (SIGMA, 2012: 3).

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması yolsuzluğun önlenmesinde önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesinin kararıyla kurulun tek yaptırım gücü olan yolsuzluk soruşturmalarında alınan kararların halka açık olarak yayımlanmasının iptal edilmesinin, kurulu işlevsiz bıraktığı belirtilmektedir (SIGMA, 2012: 10).

2011 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından düzenlenen ve birçok kamu kurumunu temsilen yaklaşık 6000 kamu görevlisinin katıldığı bir etik eğitimi yapılması, kurulun faaliyetleri içinde anlatılmıştır. Bunun yanında kurulun, 2011

<sup>27</sup> Veriler, 2012, 2015, 2016 ve 2017 OECD/ SIGMA Raporlarından alınmış olup, kavramların gösterim sayıları şunlardır: Etik: 56, yolsuzluk:76, şeffaflık: 133, hesap verebilirlik: 357.

yılında etik ihlallerle ilgili 73 soruşturmada karar verdiğinden ve bunların yalnızca 9’unda etik ihlalde bulunulduğu kararı verildiğinden bahsedilmiştir (SIGMA, 2012: 13).

Raporda, kamu yönetiminde şeffaflığın Türk kamu yönetimi için uzun çabalar gerektiren bir süreç olduğu anlatılmaktadır. 2004 yılında çıkarılan bilgi edinme kanunundan bahsedilirken, *“Bilgi edinme hakkının gelişmesine katkıda bulunulmuştur. Ancak, mevcut veri koruma yasası, vatandaşların kamudan bilgi almalarına mantıksız istisnalar getirerek bu hakkın kullanımını ciddi ölçüde sınırlamaktadır”* denilmektedir (SIGMA, 2012: 15).

Raporun ana gelişmeler bölümünde bazı kamu sektöründe çalışanların maaşlarına ek olarak döner sermaye fonundan aldıkları payların, eşit işe eşit ücret ilkesine aykırılık oluşturduğu, şeffaf ve adil bir maaş sistemine aykırılıklar teşkil ettiğinden bahsedilmekte, Sağlık Bakanlığı’nın bu durumu düzeltmek için çalışmalar yapmakta olması olumlu bulunmaktadır (SIGMA, 2012: 8-9).

Rapora göre Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulmuş olması her ne kadar olumlu bir gelişme olsa da, uygulamaya dönük pek çok eksiklikleri bulunmaktadır. Memurlar hakkındaki yolsuzluk iddialarının sistematik bir şekilde incelenmesinde pek çok eksiklik bulunduğu ifade edilmektedir. Tavsiyeler bölümünde Türk kamu yönetiminin etik standartlara kavuşabilmesi için yapılması gereken birtakım uygulamalardan bahsedilmiştir. Bu uygulamaları şu şekilde sıralamak mümkündür (SIGMA, 2012: 11-12);

- Kamu hizmetlerini düzenleyen en temel kanun olan 1965 tarihli Devlet Memurları Kanunu kapsamlı bir şekilde yeniden düzenlenmelidir. İlgili mevzuat da buna uygun olarak modernize edilmeli, sürekli değişen maaş sistemine tutarlı olmasını sağlayacak bir ayarlama yapılmalıdır.
- 2010 anayasa reformunun bir an önce uygulamaya geçirilmesi ve ombudsmanlık yasasının yürürlüğe girmesi kamu kurumlarının şeffaflığının artırılmasında ve vatandaş odaklı bir devlet ve kamu hizmeti kavramının oluşmasına katkı sağlayacağı için büyük önem arz etmektedir.

- Devlet sırlarını korurken bir yandan da kişisel verilerin de korunmasını ve vatandaşların kamuya ulaşma hakkını garanti altına alan bir mevzuat değişikliği yapılmalıdır.
- Genel idari prosedürlerin düzenlenmesiyle ilgili bir yasa hazırlanıp onaylanması, idari hukuk ortamının sadeleştirilmesine, kamu yönetimi teşkilatına duyulan güvenin artırılmasına ve iş ortamının iyileştirilmesine katkı sağlayacaktır. Bu yolla şeffaflık artırılacak ve yolsuzlukla mücadelenin önündeki engeller azaltılacaktır.
- Kamu hizmetlerinden sorumlu merkezi yönetim kapasitesinin politika oluşturma ve izleme rollerini güçlendirmek için gücünü, kaynaklarını ve becerilerini artırmak gereklidir. Ayrıca personelin eğitimini amaçlayan kapsamlı bir program ile kamu sektöründe genel idari kapasite artırılmalıdır.

Son olarak raporda, yolsuzlukla mücadelenin Türkiye’de önemli bir sorun olmaya devam ettiği belirtilmektedir. Buna ilaveten, bu meselenin sosyal ve siyasi farkındalığının da arttığı belirtilmektedir. Türkiye, yolsuzlukla mücadele için gerekli kurumsal altyapıya ve denetim sistemine sahip olmakla birlikte daha iyi bir koordinasyona ve daha gelişmiş siyasi ve idari becerilere ihtiyaç vardır, şeklinde değerlendirme yapılmıştır (SIGMA, 2012: 13).

**2015 Temel Ölçüm Raporu**, raporda kamu yönetiminde işe alım sisteminde her ne kadar merkezi sınav ve diğer ek işe alım uygulamaları (bilim sınavı, sözlü sınavlar ve kurum sınavları gibi) liyakat unsurunun sağlanmasında önemli olsa da bir takım önemli eksikliklerin olduğundan bahsedilmiştir. Öncelikle sözleşmeli memurların büyük oranda süregelen aralıklarla kadrolu daimi personel yapılmasının liyakat sistemine büyük zarar verdiğinden ve başlangıçta istisnai bir uygulama olarak geçici ihtiyacı karşılamak üzere işe yapılan sözleşmeli personel alımlarının, zamanla devletin kalıcı işe alma süreçlerinden biri haline geldiğinden bahsedilmektedir (SIGMA, 2015: 47).

Rapora göre yolsuzlukla mücadelede ve kamu görevlilerinin etik davranışlarını teşvik etmek için bir takım çabalar var olmasına rağmen yolsuzluk hala çok yüksek bir boyuttadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütünün, Yolsuzluk



Algılama Endeksine göre Türkiye'nin 100 üzerinden 45 puanla 174 ülke arasında 64. Sırada olduğu belirtilmektedir. Yolsuzluğu önlemek için stratejik çerçeve hazırlandığı ve 2004 yılında kurulan Kamu görevlileri Etik Kurulunun yolsuzluğu önlemede ve etik davranışları teşvik etmede önemli çalışmalar yapmaya devam ettiği ifade edilmektedir (SIGMA, 2015: 51).

Yine rapora göre, farklı fonksiyonlara sahip Etik Kurulunun fonksiyonlarından birisi, kamu kurumu personelinin yükümlü olduğu etik kuralları tanımlayıp bunların uygulamasını izlemektir. Bir başka fonksiyonu da etikle ilgili eğitimler ve seminerler düzenlemektir. Diğer fonksiyonunun da kendisine gelen şikâyetlere binaen soruşturmalar yapmak olan Etik Kurulunun çalışmalarının ne derece yeterli olduğu konusu tartışmaya açıktır; çünkü eldeki verilere göre herhangi bir yaptırım gücü bulunmayan kurulun verdiği kararların da ciddiye alınmayacağı belirtilmiştir (SIGMA, 2015: 52).

Aynı şekilde 2005 yılında kabul edilen kamu görevlileri için etik kurallar yönetmeliği tüm kamu görevlileri için geçerli olmasına rağmen genel düzeyde bir denetleyici organ bulunmadığı ifade edilmektedir. Etik Kurulunun sadece üst düzey yöneticiler hakkındaki yolsuzluk iddialarını denetleyebildiği ifade edilmektedir (SIGMA, 2015: 52) .

Raporda, kamu hizmetlerine genel olarak erişilebilir olduğu ifade edilmektedir. E- hizmetlere erişim açısından Türkiye'nin, Avrupa devletleri arasında üst sıralarda yer aldığı, kamuya açık bilgilere vatandaşların ulaşabilmesi için gerekli yasal çerçevenin makul şekilde yapılandırılmış olduğu belirtilmektedir. Fakat bu bilgilerin kamuya açılmasıyla ilgili gerekli koordinasyon merkezlerinin bulunmamasının bilgi edinme hakkının tam anlamıyla uygulanmasını engellediği belirtilmektedir (SIGMA, 2015: 60).

Raporla ilgili genel bir değerlendirme yapılacak olursa, yolsuzlukla mücadele ile ilgili çeşitli unsurlardan birisi olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu yalnızca üst düzey kamu görevlileriyle ilgilenmesi ve yaptırım gücünün olmaması nedeniyle çok yetersiz kalmaktadır. Bunun yanında yolsuzlukla mücadelede bütüncül bir yaklaşım mevcut değildir ve yolsuzlukla sistematik bir mücadele stratejisi oluşturulamamıştır.

**2016 İzleme Raporu,** raporun kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi bölümünde kamu hizmetlerine personel alım sisteminde her ne kadar KPSS gibi merkezi bir sınavın var olması liyakate dayalı bir sistemin varlığına işaret etse de işe alım süreçlerinde asgari standartları belirleyen bir kurallar bütünü yönünden eksikliğin bulunduğu bahsedilir. Aynı zamanda rapora göre işe alım süreçlerindeki eleme yöntemlerinin kalitesi tartışmaya açıktır. Buna ilaveten kamu hizmetlerine giriş için gereken üst yaş sınırının düşük olması, genç olmayan adaylar açısından eşitsizliğe sebep olmaktadır denilmektedir (SIGMA, 2016: 13).

Bunların yanında raporda, Sayıştay'ın kapsamlı bir durum analizi, performans göstergelerini ve izleme- değerlendirme süreçlerini içeren ve 2014-2018 dönemi için geçerli bir stratejik plana sahip olduğu da belirtilir. Bunun yanında Sayıştay'ın, 2015-2018 dönemi için Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi Planını da kabul ettiği ve bu stratejik plandaki kaydedilen ilerlemeler hakkındaki bilgilendirmelerin Sayıştay'ın yıllık hesap verebilirlik raporlarında halka açık bir şekilde yer aldığı, hesap verebilirlikle ilgili olumlu bir gelişme olarak yer almıştır (SIGMA, 2016: 32).

**2017 İzleme Raporu,** Hesap verebilirliğin sağlanması açısından raporda anlatılan olumlu bir gelişme şudur ki; Hükümet tarafından bürokrasinin hesap verebilirliğini sağlayan mekanizmalar, tek tip bir idari plana göre şekillendirilmiş çıktı odaklı performans yönetim sistemi olarak düzenlenmiştir (SIGMA, 2017: 84).

Vatandaşların kamuya açık bilgi edinme haklarıyla ilgili olarak, kamuya açık bilgilerin herhangi bir zorunluluk bulunmamasına rağmen kurumların web sitelerinde yayınlanarak halkın idari faaliyetler konusunda bilgilendirilmesi olumlu bir gelişme olarak belirtilmiştir. Bilgi edinme hakkı konusunda yasal çerçevenin sağlam olmasından ve vatandaşların bu konuda hakkını aramak istediklerinde işlevsel bir temyiz mekanizmasının bulunduğu bahsedilmiştir (SIGMA, 2017: 87).

Sayıştay'ın mevzuatının kamu yönetimi prensipleriyle tam olarak uyumlu olduğunun görülmesinin yanında, tavsiyelerinin uygulanıp uygulanmadığına dair tam olarak veri toplanmadığı da belirtilmiştir. Bu nedenle, oluşturulan denetim sisteminin değerlendirilmesinin yapılamadığı belirtilmiştir (SIGMA, 2017: 87).

Hizmet sunumuyla ilgili genel bir takım düzenlemelerin geliştirildiğine dair veriler mevcut olmasına rağmen vatandaşlara yönelik hizmet sunumunun geliştirilmesi, bürokrasinin azaltılıp düzenleyici etki analizlerinin yapılması konularının bütünüyle sistemli bir şekilde ele alınıp çalışmaların yürütüldüğünü gösteren bir kanıt bulunamadığı belirtilmektedir (SIGMA, 2017: 103).

Rapora göre hükümetin farklı plan ve stratejilerinde kamu yönetiminin erişilebilirliği ile ilgili çalışmalar görülmektedir. Ancak bu çalışmaların sonucunda elde edilen ilerlemeler her alanda eşit olmadığından farklı hizmet sektörleri arasında hizmetlere erişilebilirlik oranları açısından dengesizliklerin bulunduğu belirtilmektedir. Bunun yanında engellilerin kamu hizmetlerine erişimini artırmaya yönelik hükümet tarafından taahhütlerin var olduğu, aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarının her birinin – kaliteleri tartışılır olsa da- web sitelerinin mevcut olduğu belirtilmektedir (SIGMA, 2017: 109).

Raporun değişik bölümlerinde uygulanması gereken anahtar tavsiyelere de yer verilmiştir. Bunlardan araştırmanın konusuyla ilgili olanları şöyledir (SIGMA, 2017: 74-109);

- Yolsuzlukla mücadele stratejisi oluşturulmalı ve bir an önce yürürlüğe konulmalıdır.
- İyi yönetsel davranış ilkelerinin kamuda uygulanabilmesi için idari işlemlerdeki düzenlemelerin şeffaflığı ve mevzuata uygunluğu hükümet tarafından sağlanmalıdır.
- Hizmet sunumlarında kalite yönetimi ve danışmanlık hizmetlerinin kullanılmasının sistematize bir şekilde yaygınlaştırılması sağlanmalıdır. Bu konuda kamu kuruluşlarına merkezi idare rehberlik etmelidir.

Görüldüğü üzere Avrupa Birliği Türk kamu yönetiminin kendi standartlarında olabilmesi için gerekli 4 temel kriter belirlemiş ve bu kriterler Kamu yönetiminde Avrupa Birliği ilkeleri olarak kamu yönetimi literatürüne geçmiştir. Bu ilkeler; güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verilebilirlik , etkinlik ve verimlilik. Bu 4 ilke aynı zamanda etiğin de temel ilkeleriyle paraleldir. Değerlendirme raporlarında bu 4 ilke temel alınarak Türk kamu yönetimindeki

gelişmeler incelenmiştir. Bu açıdan bakıldığında Türk kamu yönetiminde bu alanda yapılan gelişmeler bu ilkeler temel alınarak Türk kamu yönetimi teşkilatını geliştirmek amacıyla yapıldığı için Avrupa Birliği kamu yönetimi anlayışının yansımaları olacaktır.

	ETİK	YOLSUZLUK	ŞEFFAFLIK	HESAP VEREBİLİRLİK
2012	√	√	√	√
2015	√	√	√	√
2016	X	X	√	√
2017	√	√	√	√

Tablo 3.2. OECD/ SIGMA Raporlarında Etik ve ilgili Kavramların Kullanımı<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Bu tablo, kavramların raporlarda kullanımını net olarak görebilmek amacıyla oluşturulmuştur.

#### 4. SONUÇ

Etik ve etikle ilgili tüm kavramlar modern anlamda devletin hemen her alanında önemli hale gelmiştir. Bu alanlardan en önemlisi şüphesiz kamu yönetimi faaliyetleridir. Kamu yönetimi faaliyetlerinde etiğin bu kadar önemli olmasının nedeni, çağımızda, her alanda olduğu gibi, kamu yönetiminde de bu hizmetlerden faydalananların yani vatandaşların tatmin düzeyini en yüksek seviyeye çıkarmak ve idari faaliyetlerdeki yolsuzlukları, kötü yönetimin etkilerini en aza indirmektir. Çünkü günümüz devlet anlayışı geleneksel devlet anlayışından çok farklı olarak etik ilkelere önem vermektedir.

Artan nüfusa rağmen hizmetlerin uygulama alanlarındaki kaynakların sınırlı olması, eldeki kaynakların en verimli şekilde kullanılmasını gerektirmektedir. Daha açık bir ifadeyle kamu yönetimindeki etiği yaygınlaştırma çalışmaları aynı zamanda sınırlı kaynakların iktisatlı kullanılması amacına hizmet eder. Bunun gerçekleşmesi için, en temel etik ilkeler olan açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik ve öngörülebilirlik, etkinlik ve verimlilik ilkelerine riayet edilmesi ve yolsuzlukların en aza indirilmesi gerekmektedir.

Geleneksel devlet anlayışından modern devlet anlayışına geçişte küreselleşme, teknoloji ve bilimsel- kültürel faaliyetler sayesinde, insanların bilinç düzeylerinin yükselmesi etkili olmuştur. 20. yüzyılın getirdiği aydınlanma ortamının etkisiyle insanların bilinç düzeylerinin artması, devletin de sorgulanabileceği, devleti yönetenlerin yönetilenlere karşı hesap vermesi, iktidardakilerin eylemlerinden sorumlu olmaları, yolsuzluklara karşı sürekli ve etkili denetim mekanizmalarının kurulması gibi düşünceleri doğurmuştur. Bu düşüncelerin etkisiyle birçok gelişmiş ülkenin kamu yönetimi teşkilatı etik ilkelere uyum konusunda hızla gelişme göstermiş ve bu ilkeler doğrultusunda epey mesafe kat etmiştir.

Bu konuda ülkemizin de örnek aldığı Avrupa Birliği, demokratik ilkelere verdiği önem sayesinde etik anlamda en ileri seviyelere çıkmıştır. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle ve yolsuzlukla mücadelede Türkiye'nin her anlamda örnek aldığı Avrupa Birliği ülkeleri, vatandaş odaklı devlet anlayışıyla halkına hizmet eden, yolsuzluklardan ve etik dışı faaliyetlerden olabildiğince uzak, hesap verebilir,

şeffaf, açık, öngörülebilir, etkin ve verimli bir kamu yönetimi teşkilatı sistemi oluşturmuşlardır.

Türk kamu yönetimi teşkilatını etik ilkelere önem veren, etik dışılıkların ve yolsuzlukların olabildiğince az yaşandığı vatandaş odaklı bir idare sistemine dönüşmesini sağlayabilmek için yaklaşık yarım asırdan fazla süren bir süreçte, Avrupa Birliği örnek alınarak ve Avrupa Birliğinin yol göstericiliğiyle reform hareketleri sürmektedir.

Bu bağlamda, ülkemizin Avrupa Birliği'ne üyelik başvurularının başladığı ilk yıllardan itibaren birçok etikle ilgili düzenlemeler yapılmış, bu düzenlemelerin takip edildiği birçok farklı kurum ve kuruluşlar oluşturulmuştur. Bu düzenlemelerin altında yatan sebep hep aynıdır: Türk kamu yönetimi sistemini Avrupa standartlarına taşıyarak nihai hedef olan Avrupa Birliği üyeliği kriterlerine uyum sağlama konusunda ilerleme kat etmektir.

2000'li yılların başlarına kadar kamu reformu konusunda birçok çalışma yapılmasına, mevzuat düzenlemeleri ve kurumsal düzenlemeler yapılmasına, yolsuzlukla mücadele adımları atılıp gerekli birçok çeşitli faaliyet yapılmasına karşın, bu faaliyetler sistematik olmaktan çok uzak olması, gereken siyasi desteğin sağlanamaması, sürekliliğinin sağlanamamış olması gibi nedenlerle çok düşük bir başarı düzeyinde kalmıştır.

1999 Helsinki Zirvesi'nde, Türkiye'nin aday ülke statüsünün resmen onaylanmasıyla Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları da hız kazanmıştır. Bu çalışmaların yoğunlaştığı en önemli alanlarından birisi de kamu yönetimi reformu ve etik düzenlemelerdir. Yolsuzlukları önlemek için sistemli çalışmalar bu dönemde başlatılmıştır. Avrupa Birliği, süreci yakından takip etmek ve Türk tarafına yol göstermek amacıyla düzenli olarak çalışmalar yapmış ve bunları kamuoyuyla paylaşmıştır. Avrupa Komisyonu tarafından yıllık olarak düzenli bir şekilde yayımlanan ilerleme raporlarında yalnızca Türk kamu yönetimi incelenmemiş, Avrupa Birliği Kopenhag kriterleri bağlamında birçok alanda inceleme ve değerlendirme ve tavsiyelere yer verilmiştir. Tezin konusu itibariyle ilerleme raporlarının kamu yönetimi, etik ve yolsuzlukla mücadele ile ilgili konuları incelenmiştir.

Bunun yanında Avrupa merkezli bir kuruluş olan OECD'nin, gelişmekte olan üye ülkelerin kamu yönetimi kapasitelerini geliştirmek amacıyla yürüttüğü SIGMA programı kapsamında hazırlanan raporlarında Türk kamu yönetiminin durumu hakkında bilgiler ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Etik ve etik dışı faaliyetler, yolsuzlukla mücadele faaliyetleriyle ilgili değerlendirmelerin ve araştırmaların anlatıldığı belgelerde, Türk kamu yönetiminin idari kapasitesinin artırılması ve yolsuzlukların önlenmesi için kısa ve uzun vadede yapılması gerekenler hakkında tavsiyelere yer verilmiştir.

Türkiye'de etik yapılanmanın ve altyapının anlatıldığı bölümde Türkiye'nin kanunlar ve yönetmelikler, uluslararası anlaşmalarla oluşturulan etik altyapısı anlatılmış, birebir etikle ilgili çıkartılmış olan kanunların yanında bazı bölümleri etikle ilgili olan kanunların etikle ilgili olan bölümlerine de yer verilmiştir. Özellikle Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması hakkında kanun ve yönetmeliğinin üzerinde önemle durulmasının nedeni, etik altyapı alanında en önemli gereksinimlerin bu kanunla karşılanmış oluşudur.

Tezin hipotezi bağlamında Avrupa komisyonu ilerleme raporlarının incelenmesiyle elde edilen sonuç şudur; Türk kamu yönetiminde etik düzenlemeler adına belli faaliyetler yapılmıştır/yapılmaktadır. Ancak bu faaliyetler, sistematiklikten yoksundurlar. Raporların her birinde ayrı ayrı "*Kapsamlı bir kamu yönetimi reform stratejisi oluşturulması gerekmektedir*" (COM, 1998-2019) şeklinde öneri yer alırken, birbirini izleyen 21 yıllık süreçte bu reform stratejisi ne yazık ki oluşturulamamıştır.

SIGMA raporlarında Türk kamu yönetiminin hali hazırdaki durumunu özetlemenin yanında var olan uygulamaların artı ve eksilerine de değinilmiştir. Eksiklikler eleştirilerek bunların düzeltilmesi için neler yapılması gerektiği anlatılmıştır. Bu yönden raporlar sadece var olan durumun eksik yönlerini göstermekle kalan birer rapor değil, aynı zamanda yapılması gerekenleri de anlatan birer yol gösterici rehber özelliğine sahiptirler. Çünkü her raporun ilgili bölümlerinde Türkiye'nin idari kapasitesini geliştirmek ve etik dışılığı önlemek adına hem kısa vadede, hem de uzun vadede yapılması gerekenler "anahtar tavsiyeler" başlığıyla anlatılmaktadır.

Araştırmanın hipotezi olan Türk kamu yönetimi teşkilatında etik düzenlemelerin Avrupa Birliği etkisiyle belli bir aşamada olduğu ve ilerleme kaydedildiği, ancak henüz bu ilerlemelerin ve dolayısıyla etik düzenlemelerin çok sınırlı bir düzeyde kaldığı, Avrupa Birliği İlerleme raporları ve OECD'nin SIGMA Raporları üzerinden araştırılarak doğrulanmıştır. Gerek AB İlerleme Raporlarındaki değerlendirmelerden, gerekse SIGMA Raporlarındaki değerlendirmelerden de anlaşılmaktadır ki; Raporların hemen her yerinde Türkiye'nin kat etmesi gereken ilerlemeler noktasında çok yüksek bir oranla başarısız olduğundan, başarılı olduğu alanların çok sınırlı olduğundan bahsedilmesi, bu çalışmanın temel hipotezi olan "... birtakım ilerlemeler kaydedilmiş olsa da bu ilerlemeler henüz istenen seviyeden uzaktır" hipoteziyle örtüşmektedir. Bu sonuçtan yola çıkılarak, çalışmanın hipotezi, raporlardaki incelemeler sonucunda doğrulanmıştır, denilebilir.

Türk kamu yönetiminde etik alanında yapılan düzenlemeler mevcuttur ve umut vaat edicidir. Yolsuzlukların önlenmesi, kamu hizmetlerinde etik standartlar olan güvenilirlik ve öngörülebilirlik, etkinlik ve verimlilik, açıklık ve şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin yerleştirilmesi alanında çalışmaların varlığı inkar edilemez bir gerçekliktir. Ancak bu alanda yapılan çalışmalar son derece sınırlı, sistematiklikten uzak ve yetersizdir. Kamu yönetiminde idari kapasiteyi artırmak, yolsuzlukları önlemek ve etik ilkeleri yerleştirmek amacıyla Avrupa Birliği ilerleme raporları ve OECD/SIGMA raporları rehberliğinde kapsamlı ve sistemli çalışmalar yapılmalıdır. Bu çalışmalara verilecek önem, Türk kamu yönetimi teşkilatını gelişmiş ülkelerin seviyesine taşıyacak ve bu yolla oluşturulan kaliteli bir yönetim sistemi, ülkenin her alanda gelişmesine katkıda bulunacaktır. Ayrıca Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde önemli bir kilometre taşına da ulaşılabacaktır.



## KAYNAKÇA

- Akad, M. ve Dinçkol, B. V. (2006), *Genel Kamu Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul.
- Alpar, E. (1989).Yönetim Hukukunun Genel İlkeleri, *Türk İdare Dergisi*, S: 384.Ss: 101-160.
- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2011), Avrupa Birliği SIGMA (Support For Improvement in Governance And Management) Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 2.ss. 1-12
- Alev, B. (2015).*Yapısal ve İşlevsel Açından Türkiye'de Üniversite Etik Kurulları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Altınışik, E. (2017). Dijitalleşme Serüveninin Kamu Yönetimi Disiplinine Olası Etkisi: 1950 Deneyiminden Yola Çıkan Bir Öngörü. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. C.22, Kayfor15 Özel Sayısı. s.1933-1943.
- Altunok, M. (2011). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2011, C.16, S.3, s.231-252
- Aydın, F. (2017). Klasik Çin Düşüncesi. Doğu'dan Batı'ya Düşüncenin Serüveni. Editör: Çetinkaya, B.A. Cilt:1. SS:569-634.
- Aydın, İ. (2012). Yönelimsel, Mesleki ve Örgütsel Etik. Pegem Akademi Yayıncılık. Ankara.
- Balcı, A (2003a). Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetimi, *Çağdaş Kamu Yönetimi 1*, Der:Acar, M. ve Özgür, H. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Balcı, A. (2003b).Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Balcı, A. Nohutçu, A. Öztürk, N.K. Coşkun B. (Derleyenler), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Bincan. S. (2018).*Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kamu Yönetimi Reformları: Türkiye ve Polonya Örneği*. Usak Üniversitesi Sosval Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Bozkurt, Ö. (1994), Türk Yönetiminin Avrupa Topluluğu'na Yönelik Örgütlenişi. *Amme İdaresi Dergisi*, c:27, s:Iss. 3-17.
- Büyükbay, C. (2016). *Avrupa Birliği, Almanya ve Türkiye İlişkilerde Temel Değerler ve Dönüşen Stratejiler*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.İstanbul.
- Cevizci, A. (2001). *Ortaçağ Felsefesi Tarihi*, Asa Kitabevi. Bursa.
- Cevizci, A. (2002). *Etiğe Giriş*, Paradigma Yayıncılık. İstanbul.
- Cevizci, A. (2007). *Felsefeye Giriş*, Sentez Yayıncılık. İstanbul.
- Cevizci, A. (2008). *Etiğe Giriş*, Paradigma Yayıncılık. İstanbul.

- Ciğeroğlu Öztepe, M. (2013). *Kamu Yönetiminde Etik Sorunu: Türk Kamu Yönetiminde Etik Sisteminin Eleştirel Çözümlemesi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü..Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Cini, M. (2007). *From Integration to Integrity Administrative Ethics and Reform in the European Commission*. Manchester University Press. UK.
- COM, (1998). Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun Düzenli Raporu Gayri resmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (1999). Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon Düzenli Raporu Gayriresmi Tercümesi, [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html)20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2000). Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun Düzenli Raporu Gayriresmi Tercümesi, [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2001). Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye'nin İlerleme Sürecine İlişkin İlerleme Raporu GayriresmiTercümesi 20.04.2019 tarihinde alınmıştır. [https://ab.gov.tr/ilerlemeraporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerlemeraporlari_46224.html)
- COM, (2002). Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye'nin İlerleme Sürecine İlişkin İlerleme Raporu Gayriresmi Tercümesi, 20.04.2019 tarihinde alınmıştır. [https://ab.gov.tr/ilerlemeraporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerlemeraporlari_46224.html)
- COM, (2003). Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporu Gayriresmi Tercümesi, DPT,Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, 20.04.2019 tarihinde alınmıştır. [https://ab.gov.tr/ilerlemeraporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerlemeraporlari_46224.html)
- COM, (2004). Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu Gayriresmi Tercümesi. 20.04.2019 tarihinde alınmıştır. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html2](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html2)
- COM, (2005). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayriresmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2006). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayriresmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2007). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayriresmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2008). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayriresmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2009). Avrupa Toplulukları Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayriresmi Tercümesi. 20.04.2019 tarihinde alınmıştır. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html)
- COM, (2010). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayri resmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.

- COM, (2011). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayri resmi Tercümesi, [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2012). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayri resmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2013). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayri resmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2014). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayri resmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2015). Avrupa Komisyonu, Türkiye İlerleme Raporu Gayri resmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2016).Avrupa Komisyonu, Türkiye Raporu Gayri resmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- COM, (2018).Avrupa Komisyonu, Türkiye Raporu Gayri resmi Tercümesi. [https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html) 20.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- Commission of theEuropeanCommunities. (1999). Code of Conductfor Commissioners. CEC.Brussels.
- Commission of theEuropeanCommunities. (2000a). ReformingtheCommission A White paperPart I. CEC.Brussels.
- Commission of theEuropeanCommunities. (2000b). ReformingtheCommission A White paper -Part II Action Plan, CEC, Brussels.
- Commission of theEuropeanCommunities. (2000c). Code of GoodAdministrative BehaviourRelationwiththePublic. CEC.Brussels.
- Commission of theEuropeanCommunities (2004). Staff Regulations of Officials of the European Communities Conditions of Employment of other Servants of the European Communities. CEC. Brussels.
- Commission of the European Communities. (2006).Green Paper European Transparency Initiative. CEC. Brussels.
- Commission of theEuropean Communities. (2008). Communication from Vice - President Kalas to the Commission on Enhancing the Environment for Professional Ethics in the Commission. CEC.Brussels.
- Çadırcı, M. (1997).*Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı*. TTK Yayınları. Ankara.
- Çevik, H. H. (2003). Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, der. Balcı, A. Nohutçu, A. Öztürk, N. K. Ve Çoşkun, B. Seçkin Yayıncılık. Ankara.
- Daşcıoğlu, K. (2005). Osmanlı Döneminde Rüşvet ve Sahtekârlık Suçları ve Bunlara Verilen Cezalar Üzerine Bazı Belgeler, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 59.
- Demiral, N. (2009).*Avrupa Birliğinde Etik ve Türkiye'ye Yansımaları*. TODAİE Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri-1. Ankara.

- Demirci, M. (2007). Kamu Yönetimi Yazıları. B. Eryılmaz, M. Eken, M. L. Şen, (Ed.), Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri (1. Basım), (200-219). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Demirdağ, Y. (2007). Türkiye'nin Batı'yla Bütünleşme Çabalarının 200 Yıllık Tarihsel Geçmişi. *Türkiye-AB ilişkileri*. der. Efegil, E. Erol, M. S. Orion Yayınevi. Ankara.
- Demirkol, S. (2001). İdare Hukukunda İdari Rejim Olgusu Unsurları ve Hukuk Devleti İlkesiyle İlişkisi. *Türk İdare Dergisi, Sayı 431*.
- Dincer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. Başbakanlık.. Ankara
- DPT, (2005). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Türkiye AB İlişkileri Özel İhtisas Komisyon Raporu. DPT yay. Ankara.
- Eken, M. (1998). Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu. *Türk İdare Dergisi, Sayı 419*.
- Emre, C. (2000). *Kültürel Değerler, Ahlak ve Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Çev. Bülent Duru. Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey.
- Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınevi. Ankara.
- Erdem, A. (2010). *AB Süreci ve Türkiye'nin Kurumsal Dönüşümü: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin Yapısı ve İşleyişi, Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi: Türkiye, Macaristan ve Polonya*, Editörler: Şener, H.E. ve Esen, E. Phoenix Yayınevi. Ankara.
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26, Sayı 4*. Ss. 81-106
- Eryılmaz, B. (2008). Etik Kültürü Geliştirmek. *Türk İdare Dergisi*. (459). Ss. 1-12
- Eryılmaz, B. (2008). *Kamu Yönetimi*. Okutman Yayıncılık. Ankara.
- Genç, N. (2007). *Yönetim ve Organizasyon*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Gökalp, N. (2010). Duygu ve Etik. Ebabil Yayınları. Ankara.
- Gözübüyük, Ş. (2004). *Yönetim Hukuku*. Turhan Kitabevi,. Ankara.
- Gözübüyük, Ş. ve Can, T. (2007). *İdare Hukuku*. Turhan Kitabevi. Ankara.
- Gülbey, E. (2008). *Avrupa Birliği Mali Çıkarlarının Korunmasında Denetimin Etkinliği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü. Ankara.
- Günay, Ö. F. (2007). Türkiye'de Kamu Yöneticisi Yetiştirmenin Gerekliği ve Anayasamızdaki Yeri. *Amme İdaresi Dergisi. Cilt 40. Sayı 2*. ss. 57-78
- Hilav, S. (2009). *Felsefenin El Kitabı*. Yapı Kredi Yayınları. İstanbul.
- Hiriyanna, M. (2011). Hint Felsefesi Tarihi. Çev: Aydın, F. Bilgi İletişim Grubu Yayıncılık. İstanbul.
- Hobbes, T. (2007). Leviathan. Çev: Lim, S. Yapı Kredi Yayınları. İstanbul

- İnal, G.Y.(2012).*Kamu Yönetiminde Merkezileşmiş Bir Otorite Olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu*. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Denizli.
- Karagöz, E. Ö. (2003). *MaxWeber’de Anlayış Sosyolojisi ve Din Olgusu*.Derin Yayınları. İstanbul.
- Kılavuz, R. ve Arslan, N. T. (2005). Kamu Yönetiminde Bürokrasi Olgusu Yozlaşmanın Temel Bir Nedeni Olarak Gizlilik ve Statükocu Uygulamalar. *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*.der. Arslan, N. T. Seçkin Yayıncılık. Ankara.
- Kolav, F. (2004).*Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Avrupa Polis Etik Yönetmeliğinin Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.Yüksek Lisans Tezi.
- Korkut, M. (2010).*Avrupa Birliği Etik Anlayışının Türk Kamu Yönetimi’ne Yansımaları*.Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi. Edirne.
- Muhammed, F. (1990).Kamu Yönetimi: Gelişen Görüşler ve Öncelikler. çev. O. Gürbüz, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 389 ss. 215-244.
- OECD, (1997). Uluslararası Ticarî İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi. 28.04.2019 tarihinde alınmıştır. <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oecd/OECDsozlesmeTR.pdf>
- OECD, (1998). Preparing Public Administrations for The European Administrative Space. SIGMA Papers. no:23. Paris.
- OECD, (1999). European Principles for Public Administration SIGMA Papers. no: 27. OECD Publishing. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en> 25.03.2019 tarihinde alınmıştır.
- OECD, (2011).BetterPoliciesforBetterLivesThe OECD at 50 and Beyond, [www.oecd.org](http://www.oecd.org) 05.01.2019 tarihinde alınmıştır.
- Ökmen, M. Ve Canan ,K. (2009). Avrupa Birliği’ne Üvelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, *CBÜ İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, c:16, s:1.
- OECD/PUMA, (1997). ManagingGovernmentEthics.Puma PolicyBrief. USA.
- OECD/PUMA, (1998).Managingethics: An OECD Recommendation.FocusPublic Management Gazette. number nine.June 1998.
- OECD/SIGMA, (1999). European Principles for Public Administration. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>. 04.02.2019 tarihinde alınmıştır.
- OECD/SIGMA, (2013). Priorities Turkey. <http://www.sigmaxweb>. 04.02.2019 tarihinde alınmıştır.
- Okutan, C. (2006). *Cumhuriyetçi Paradigma Paradigmatik Cumhuriyet*. Paradigma Yayıncılık. İstanbul.
- OLAF, (1999). Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Bürosunu (OLAF) kuran 28 Nisan 1999 tarihli Komisyon Kararı. 1999/352/EC. ECSC. Euratom. Brüksel

- Önen, S. ve Yıldırım, A. (2014). Kamu Yönetiminde Etik Denetimi: OECD Ülkeleri Örneği. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*. 5 (1). Ss: 103-126. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ayd/issue/3331/46193> 26.03.2019 tarihinde alınmıştır.
- Örs, Y. (2005). Etik, Bilimlerdeki Derin Etik ve Felsefenin Etiki Erdem. *Atatürk Kültür Merkezi Dergisi, Cilt 15, Sayı 44 (Etik Özel Sayısı)*, ss. 1-4.
- Özbaran, M. H. (2003). Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler. *Sayıştay Dergisi, Sayı 50-51*, ss. 17-35.
- Özdemir, M. (2008). Kamu Yönetiminde Etik. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi. Cilt 4. Sayı 7. ss. 179-195.*
- Özer, M. A. (2006). *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*. Platin Yayınları. Ankara.
- Özlem, D. (2010). Etik Ahlak Felsefesi, Say Yayınları, İstanbul.
- Özsemerci, K. (2003). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27 <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayinicerik/aras27TKYYolsuz.pdf>. 14.11.2018 tarihinde alınmıştır.
- Öztuna, Y. (2004). *Osmanlı Devleti Tarihi Siyasi Tarih I*. Ötüken Neşriyat. İstanbul.
- Öztürk, K. (2015). *AB Koşulluluğunun Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformlarına Yansımaları*. Kayfor 13 Bildiri Kitabı.
- Öztürk, N. K. (1993). Yeni Yönetim Paradigması. *Amme İdaresi Dergisi. Cilt 26. Sayı 4. ss. 45-58.*
- Öztürk, N. K. (1997). Teknokrasi'nin Potansiyel Tehlikeleri ve Demokrasi. *Amme İdaresi Dergisi.. Cilt 30. Sayı 2. ss. 45-58.*
- Öztürk, N. K. (2004). Kamu Yönetiminde Verimlilik. *Türk İdare Dergisi. Sayı 445. ss. 1-18.*
- Preston, R. (2000). *Christianethics, A Companion to Ethics*. ed. Singer, P. Blackwell Publishers. Oxford.
- Resmi Gazete, (1965). Devlet Memurları Kanunu. Kanun No:657. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> 25.08.2019 Tarihinde Alınmıştır.
- Resmi Gazete, (1982). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Kanun No: 2709. 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>
- Resmi Gazete, (1990). Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu. Kanun No: 3628. 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3628.pdf>
- Resmi Gazete, (1999). 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun. Kanun No: 4483. 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4483.pdf>
- Resmi Gazete, (2000). Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun. Kanun No:4587. TBMM Genel Kurulunda kabul edildiği

hali. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4587.html> 25.08.2019 Tarihinde Alınmıştır.

Resmi Gazete, (2002). Kamu İhale Kanunu. Kanun No: 4734. 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf>

Resmi Gazete, (2003). Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun. Kanun No: 4852. 20.08.2019 Tarihinde Alınmıştır. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4852.html>

Resmi Gazete, (2003b). Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Kanun No: 5018. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır.

Resmi Gazete, (2003c). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. Kanun No: 4982. 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.4982&MevzuatIliski=0>

Resmi Gazete, (2004). Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun. Kanun No: 5065. TBMM Genel Kurulunda Kabul Edildiği Hali. <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5065.html> 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır.

Resmi Gazete, (2004b). Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. Kanun No: 5176. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5176.pdf> 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır.

Resmi Gazete, (2004c). Türk Ceza Kanunu. Kanun No: 5237. 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf>

Resmi Gazete, (2005). Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. 25.08.2019 Tarihinde Alınmıştır. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/04/20050413-6.htm>

Resmi Gazete, (2006). Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin Bakanlar Kurulunca Onaylanan Hali. Kanun No: 5506. 12.05.2019 Tarihinde Alınmıştır. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061002-1.htm>

Resmi Gazete, (2009). Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. Kanun No: 5916. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090709-1.htm> 20.08.2019 Tarihinde Alınmıştır.

Resmi Gazete, (2010). Sayıştay Kanunu. Kanun No: 6085. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6085.pdf> 13.05.2019 Tarihinde Alınmıştır.

Resmi Gazete, (2012), Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. Kanun No: 6328. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf> 13.05.2019 Tarihinde Alınmıştır.

Resmi Gazete, (2018). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,

- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.703.pdf>. 07.09.2019 tarihinde alınmıştır.
- Rowe, C. (2000). "Ethics in Ancient Greece". A Companion To Ethics, ed. P. Singer, Blackwell Publishers, Oxford.
- Russel, B. (2017). Batı Felsefesi Tarihi. Cilt 2-3. Çev. Fethi, A. Alfa Yayıncılık. İstanbul.
- SIGMA, (2012), Turkey Assessment Report, SIGMA Country Assessment Reports, OECD Publishing. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2rqnhss7g-en> Retrieved From 29.04.2019.
- SIGMA, (2014).ThePrinciples of Public Administration. <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>RetrievedFrom 29.04.2019.
- SIGMA, (2015).ThePrinciples of Public Administration BaselineMeasurement Report.<http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Turkey.pdf> Retrieved From 29.04.2019.
- SIGMA, (2016). The Principles of Public Administration, Monitoring Report. <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Turkey.pdf> Retrieved From 29.04.2019.
- SIGMA, (2017). The Principles of Public Administration, Monitoring Report. <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Turkey.pdf> Retrieved From 29.04.2019.
- Störig, H.J. (2000). İlkçağ Felsefesi Hint Çin Yunan. Çev: Güngören, Ö.C. Yol Yayınları. İstanbul.
- Şaylan, G. (1995). Değişim ve Yolsuzluk.*Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 3.Sayı: 28. ss. 3-18.*
- Şen, M. L. (2012).*Kamu Görevlileri Etik Rehberi*. 3. Baskı.KGEK Yayını. Ankara.
- Sener, H. E. (2008). *Public Administration Reform in theContext of theEuropean UnionEnlargementProcess: TheHungarianandTurkishCases*. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi
- Taneri, A. (2015). Türk Devlet Geleneği. Bilge Kültür Sanat Yayınevi. İstanbul.
- Tanör, B. (2006). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. Yapı Kredi Yayınları. İstanbul.
- Tunalı, İ. (2009). Felsefeye Giriş. Akdeniz Yayıncılık. İstanbul.
- Tümen, N. (2009).Türkiye'nin Avrupa Birliği Uyum Sürecine Gümrük Birliği ve Tam Üyelik Görüşmelerinin Katkısı.Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.Yüksek Lisans Tezi.
- Tüsiad, (2002). *Kamu Reformu Araştırması*.Sosyal Araştırmalar Merkezi, Lebib Yalkın Yayınları.
- Ural, Ş. (2004). Epistemolojik Açıdan Değerler ve Ahlak. Doğu Batı. Sayı: 4. ss. 45- 53.



- Usta, A . (2011). Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Etik ve Ahlâk. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1 (2), 39-50. Retrieved from <http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/issue/10263/125872>.
- Yaman, F.. (2014).*Türkiye’de Siyasette Etik İle İlgili Mevzuat ve Anlayışın Karşılaştırmalı Siyaset Açısından Değerlendirilmesi*. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi. Kütahya.
- Yıldırım, R. (2015).*Türkiye’nin Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Ulusal Ajansın Rolü*. Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Bölümü. Yüksek Lisans Tezi. Ankara.
- Yılmaz, A. (2015). AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar.*Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. <http://dergipark.gov.tr/dpusbe/issue/4759/65382> 28.12.2018 Tarihinde Alınmıştır. ss. 215-240.
- Yılmaz, F. (2011). İlkçağ Düşünce Tarihi. Berkan Yayınevi. Ankara.
- Yüksel, C. (2005). Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik. Cilt 2. TUSİAD
- Yüksel, C. (2006). Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler. İÜHFİM Cilt LXIV. Sayı:2. İstanbul.