



Araştırma Makalesi / Research Article

TÜRK KAMU YÖNETİMİ ETİK SİSTEMİNİN BÜTÜNCÜL YAKLAŞIMLA DEĞERLENDİRİLMESİ

Şükrü Mert KARCI¹

Öz

Yönetisel etik konusu, kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar kapsamında yeniden ele alınmaya başlanmıştır. Bu bağlamda devlet baskın bir etik yönetimi anlayışından; katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik temelli bir etik anlayışına yönelim ortaya çıkmıştır. Bu değişim, etik yönetimi konusunda yeni bir kurumsal yapıyı gerekli kılmıştır. Türkiye’de de değişim bu doğrultuda olmuş, etik yönetimi konusunda yeni bir kurumsal yapılanmaya gidilmiştir. Yönetisel etik sistemi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu düzenleme ve faaliyetleriyle kurumsallaşmış olmakla birlikte, çeşitli hesap verebilirlik kurumlarının faaliyetleriyle de bütünleşmektedir. Ombudsman faaliyetleri ve bilgi edinme hakkının uygulanması, hesap verebilirlik ve etik ilişkisi bağlamında, yönetim yapısında etik uygulamaların içselleştirildiği bir genel anlayışı ortaya koymaktadır. Bu çalışmada, Türk etik yönetimi sistemi, yönetişimci reform kapsamında faaliyete geçen kurumların oluşturduğu yapı kapsamında, mevzuat ve uygulama bağlamında, değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Hesap verebilirlik, Yönetisel etik, Kamu yönetimi reformu, Etik kurulları.

THE EVALUATION OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION ETHICS SYSTEM BY A HOLISTIC APPROACH

Abstract

Contemporary approaches in public administration lay emphasis on administrative ethics. In this context, the understanding of administrative ethics and its institutions has been reformed. The old mentality of “dominant state” had challenged by an approach based on “participation”, “transparency” and “accountability”. Public administration reforms involved new institutions about administrative ethics. Following the tailwind of reforms word wide, the Board of Ethics for Public Officials was instituted in Turkey. Functioning of the Board is integrated with the other national accountability institutions. The Ombudsman and the practices of access to information also constitute a general understanding in which ethical principles are internalized within the context of accountability and administrative ethics relationship. In this study, the Turkish administrative ethics system is evaluated according to the structure formed by the institutions founded according to governance principles by the analysis of the legislation and practice.

Keywords: Accountability, Administrative ethics, Public administration reform, Ethical boards.

¹ Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mert.karci@cbu.edu.tr.
ORCID: 0000-0002-9952-5178

Başvuru Tarihi (Received): 01.02.2025 **Kabul Tarihi** (Accepted): 18.04.2025

Giriş

Kamu yönetiminde etik ya da yönetsel etik kavramı, tarihte yönetim düşüncesinin ortaya çıktığı zamanlardan bu yana önemini korumaktadır. Kamu yönetiminin ayrı bir bilim alanı olarak belirttiği yıllarda ortaya çıkan klasik yaklaşımların yönetsel etik anlayışı ise kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar ve geliştirilen yeni kurum ve uygulamalarla birlikte değişme göstermiştir. Özellikle 1980’li yılların başında ortaya çıkan değişim dalgası, kamu yönetiminde etik konusunun da sorgulanmasına ve bu bağlamda yeni bir anlayışın ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Türk kamu yönetiminde de reform süreçleri son 30 yılda önemli gelişmeler göstermiştir. 1980’li yıllarda başlayan değişim, özellikle 2000’li yıllarda büyük bir ivme kazanmış, kamu yönetimi yapısında yeni kurum ve uygulamalar ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede etik yönetimi konusunda çağdaş bir anlayış doğrultusunda yeni bir kurumsal yapıya gidilmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK), etik kodları belirlemesi ve etik yönetimini kurumsallaştırması açısından bir dönüm noktası olmuştur. Ancak hukuk sistemi ve bürokratik yapı ile ilgili olarak var olan etik uygulamalar geçerliğini koruyup etik yönetimi için gerekli altyapıyı sunarken, sisteme dahil edilen başka kurum ve uygulamaların da etik bağlamında dolaylı etki yaptığı görülmektedir. Bu bağlamda “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu” (BEDK) ve “Kamu Denetçiliği Kurumu” (KDK) yönetim reformu ile sisteme dahil edilen, çalışmalarında asıl odak noktaları yanında kamu yönetimiyle ilgili olarak etik ilkeleri de dikkate alan kurumlardır. Kamu yönetiminde dönüşüm ve yönetim ile gelişen etik anlayış ve bu anlayışın reformlar kapsamında Türk kamu yönetimi sisteminde yeni kurumlar oluşturulması bağlamında ortaya çıkan görünüm, sadece KGEK örgütlenmesi ve çalışmaları açısından değil, tüm hesap verebilirlik kurumlarının etik yaklaşımı uygulamaya geçirmesi doğrultusunda değerlendirilebilir.

1. Kamu Yönetimi ve Etik

Kamu yönetiminde etik ve ahlakla ilgili çalışma alanları farklı sözcüklerle kavramsallaştırılmaktadır. Bu bağlamda “kamu etiği”, “kamu yönetimi etiği”, “kamu hizmet etiği” ve “yönetsel etik” gibi kavramlar kullanılmaktadır (Birinci, 2009). Aynı düzlemde ifade edebileceğimiz bu kavramlar ise kamu görevlilerinin kamu hizmet sunumu süreçlerinde uymaları gereken çeşitli ahlaki ilkeler bütünüdür. “Çıkar çatışmasından kaçınma”, “tarafsızlık”, “dürüstlük”, “şeffaflık”, “hesap verebilirlik” gibi ilkelerin benimsendiği yönetime “etik yönetim” denmektedir (Eryılmaz, 2012). Kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin faaliyetlerini yönlendiren, yine onların faaliyetlerini değerlendirmede dikkate alınan bir kavram olarak, kamu görevlisi mesleğiyle doğrudan ilintilidir.

Meslek etiği, genel olarak kişilerin mesleklerini yürütürken eylem ve işlemlerde dikkate almaları gereken kurallardan oluşmaktadır. Bu bağlamda toplumsal değerler ve mesleğe dair evrensel ilkelerden oluştuğu söylenebilir. Meslek etiğinin var olması için, mesleğe ait etik ilkeleri oluşturup ortaya koyacak ve uygulanmasını gözetecek, aynı meslekten kişilerin birlikte oluşturduğu gruplara gerek vardır. Meslek türüne göre meslek etiğinin alt türlerinden bahsedilebilir. Bunlara örnek olarak, “basın etiği”, “yargısal etik”, “sanat etiği”, “bilimsel etik” verilebilir. “Yönetsel etik” de bu bağlamda bir meslek etiği türüdür. Örgütlerde yine örgütsel kararlarla desteklenen ahlaki görünümdür. Bu çerçevede yönetsel etik, kamu görevlilerinin ahlak dışı etkinliklerde bulunmaları konusunda ilgilenecek, görevlilere ahlaki davranma konusunda yol göstermektedir (Çevikbaş, 2006).

Kamu yönetiminde etik, devlet ve kurumlarına karşı güveni sağlamanın temel bir unsurudur. Kamu yönetiminin etik olmayan faaliyetleri, devlete ve hukuk sistemine olan güveni zayıflatmaktadır. Sosyal sorumluluk bilinci, kamu yönetimi etiğinin önemli bir özelliğidir

(Yüksel, 2010). Kamu görevlileri, diğer örgütlerde görev yapanlardan farklı olarak, toplumsal ve siyasal bağlamı çok geniş olan kurumlara karşı sorumluluk esasına göre kamu yararı doğrultusunda çalışmaktadır. Böylelikle faaliyetlerinde onlardan beklentiler daha kapsamlıdır. Kamu görevlilerinin diğer çalışanlardan farklı olan bu sorumluluğu, kendi kişiliklerinden kaynaklanmamakta, yaptıkları işin doğası gereği ortaya çıkmaktadır. Bütün modern devletlerde kamu yöneticilerinin hukuka uygunlukla ilgili çok çeşitli sorumlulukları bulunmaktadır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011).

Yönetişel etik ile hesap verebilirlik yakın bir biçimde ilişkilidir. Her ikisi de kişisel ve kurumsal sorumluluğa dayalı kontrol biçimleri olsa da etikten bahsederken, içsel kontrol ve sorumluluk; hesap verebilirlikteyse dış bir denetim süreci ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2012). Literatürde genel olarak benzer şekilde tanımlanan hesap verebilirlik, faaliyetlerle ilgili olarak kendi dışındakilere açıklama yapabilme şeklinde ortaya konmaktadır. Kamu yönetiminde işletmecilik temelli reformlar öncesinde hesap verebilirlik daha dar bir bağlamda ele alınmıştır. O dönemde finans ve muhasebe konularıyla sınırlı olarak kullanılmıştır. Kamu yönetimi reformu hesap verebilirlik kavramının kapsamını ve ele alınış biçimini genişletmiştir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011). Kamu görevlileri çalışmaları sırasında çeşitli kararlar almakta ve bu kararları uygulamaktadır. Bu karar alma ve uygulama etkinliğinde rol oynayan iki temel etken, kurallar ve kişisel değerlerdir. Kurallar, dışsal olarak etki etmekte, kişisel değerlerse içsel olarak yönlendirme ve denetim sunmaktadır. Kurallarla belirtilmemiş ya da yetersizlik söz konusu olan durumlarda ise davranışları ahlaki normlar yönlendirmektedir (Usta, 2011).

Kamu yönetiminde birbiriyle ilintili olan kişisel, profesyonel, kurumsal ve sosyal etik düzeylerden bahsedilebilir. Bu düzeylerin her birinin farklı sorumluluk biçimleri bulunmaktadır. Kamu yönetimi etiği söz konusu olduğunda bu düzeylerin tamamı önemli olmakla birlikte, daha çok profesyonel etik ve kurumsal etik konuları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Kişisel etik, temel bireysel değerlerle ilgilidir. Profesyonel etik, kişilerin çalışma hayatlarında uymaları gereken mesleki etik davranış ilkelerinden oluşmaktadır. Kurumsal etik, kurumların kural ve uygulamalarında bulunan biçimsel olan ve olmayan etik davranış ilkeleridir. Etik davranış ilkeleri kurallarda açıkça ya da hiç ifade edilmemiş alanlarda devreye girer. Sosyal etik, toplumların değer yargılarını, bu değer yargılarına göre biçimlenen davranış kalıplarını içermektedir (Eryılmaz, 2012).

2. Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve Etik

Tarihsel süreçte etik kavramı önceleri genellikle siyaset düşüncesiyle neredeyse iç içe ele alınmış, bu bağlamda yöneticilerin ahlakı ile ilgilenilmiş, ayrıca bu konunun yönetilenlerin de ahlaki yapılarıyla ilintili olabileceği üzerinde durulmuştur. Yakın dönemlere kadar siyasete ilişkin söylemler temelde büyük oranda ahlaki örgütlere dayanmaktadır. Farklı uygarlık ve yakın dönem Avrupa düşünürlerince etik konusunun benzer bir biçimde genel olarak bu şekilde ele alındığı görülmektedir (Ateş ve Oral, 2003).

Meslek etiği kavramının ön plana çıktığı 20. yüzyılın özellikle son çeyreğinde kamu yönetimi alanında etik çalışmalar önem kazanmakla birlikte, devlet ve etik ilişkisi daha eski zamanlara götürülebilir. İlk çağ filozofların eserlerinde kamu otoritesi ve etik değerler arasında önemli bağlar kurulmuştur. Kamu etiğinin ayrı bir inceleme alanı haline gelmesini sadece kötü yönetim uygulamalarına bağlamamak gerekmektedir. Kötü yönetim ve bunun bertaraf edilmesi konusu çok daha eskilere dayanmaktadır (Birinci, 2009). Yozlaşma genellikle az gelişmiş ülkelere has bir sorun olarak değerlendirilmiş olmakla birlikte, gelişmiş ülkelerde özellikle 70'li yıllarda ortaya çıkan yolsuzluklar etik tartışmalarını hızlandırmıştır. Siyaset ve kamu yönetiminin meşruluğu, toplumun güven duygusuna bağlıdır. Bu bağlamda toplumsal güven sorununun aşılması amacıyla, özellikle 80'li yıllarda etik alanında önemli düzenlemeler ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede kamu yönetiminde ahlaki değerlerin dikkate alınması amacıyla etik ilkelerin

kodlanması ve denetlenmesi için kurumsal yapılar oluşturulmaya başlanmıştır. Etik ilkeler, etik kodlar şeklinde kural biçimine getirilip bir denetim yapısına kavuştukları zaman sadece bir iç kontrol unsuru olmaktan çıkmaktadır. Etik kodlar, biçimsel bir dış denetim unsuru ortaya koymaktadır. Etik konusunda yapılan düzenlemeler Dünya genelinde 20. yüzyılın son çeyreğinde yaygınlaşmıştır. Etik yönetimi bu doğrultuda resmiyet kazanarak yönetim sistemlerinin bir unsuru haline gelmiştir (Eryılmaz, 2012).

Etik alanında yeni anlayış ve kurumların ortaya çıktığı yakın tarihlere kadar, çoğu ülkede yolsuzlukla mücadele konusunda yoğunlukla devlet-baskın anlayış egemen olmuştur. Etik dışı davranışları sunan bürokrasi, aynı zamanda mücadele ile de görevlendirilmiştir. Bu da yetersiz bir yaklaşım olarak gelişmiştir. Diğer toplumsal aktörlerin katkısı dışlanmıştır. Bu yaklaşımın baskın olmasının nedenleri ise kamu yönetiminin tarihsel gelişimine bakarak değerlendirilebilir. Modern devletle birlikte ortaya çıkan kamu yönetimi olgusunun gelişme sürecinde bürokrasi çok önemli roller üstlenmiş, bu bağlamda kamu yönetimi alanında ortaya çıkan sorunların giderilmesinde önemli görevler almıştır. Yakın zamanlara kadar kamu yönetiminde etik konularla ilgili olarak devlet merkezli bir anlayış benimsenmiş, sorunların kaynağı olan bürokrasi aynı zamanda bunlarla mücadelenin de baş aktörü haline gelmiştir. Yanlış olmamakla birlikte yetersiz kalan bu stratejide genellikle ağırlaştırılmış hukuki yaptırımlar, yolsuzlukla mücadele için örgütler, azaltılmış bürokratik işlemler, görevlilerin mali durumlarının düzenlenmesi önlemlerine yer verilmiştir (Berkman, 2010).

Kamu yönetiminde etik konusunun ayrı bir akademik disiplin olmasının nedeni ise kamu yönetimi anlayışından kaynaklanan bazı sorunlara dayandırılabilir. Bu bağlamda, özellikle Weberci anlayışla birlikte kamu yönetiminin farklı bir bilim dalı olarak ortaya çıkışı, etik ve kamu yönetimi ilişkisini farklı bir yere taşımıştır. Weberci bürokrasi modelinde kamu görevlilerinin bilgi, uzmanlık, liyakat özellikleri yeterli görülmüş, etik ilkelere önem verilmemiştir. Kamu etiği tartışmaları özellikle 70'li yıllarda başlayan meslek etiği çalışmaları doğrultusunda hız kazanmıştır (Birinci, 2009).

Her ne kadar kamu yönetimi ve etik ilişkisi klasik dönemde önemsiz olmakla birlikte, Weber'in yasal-ussal bürokrasi modelinin de bir etik anlayışa sahip olduğu konusunda da görüşler bulunmaktadır. Bu model kamu görevlilerinin etik davranışları konusunda bazı varsayımlara sahiptir. Süreçlere uygunluk, biçimsel kurallar doğrultusunda tarafsızlık ve eşitlik ilkelerinin uygulanması, kurumsal amaçların sadakat ilkesiyle kişisel amaçların önünde tutulması, etik ile ilişkilendirilebilecek unsurlar olarak görülebilir. Bununla birlikte Weber modelinin etik açıdan bazı eksiklikleri olduğu da söylenebilir. Kişisel değerlerin dışarıda bırakılması sorumluluğu azaltmıştır. Gizlilik ve resmi sır kavramları birer etik sorun olarak belirlemektedir. Gayri şahsilik ilkesi kişisel ahlaki değerleri dışlamaktadır (Çevikbaş, 2006).

Günümüzde ise yönetim yaklaşımı doğrultusunda siyasette katılım, yönetimde ise düzenleme ve denetleme ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda kamu yönetiminde yeni işlev, yöntem ve sorumluluklar gündeme gelmiştir. Kamu yönetimindeki bu çağdaş yaklaşımlar, geleneksel yönetim terminolojisine, özel sektör temelli, katılım odaklı kavramlar eklemiştir. Kamu yönetimi devletin yanında paydaşları da gözetmek, bilgi vermek, hesap verebilir ve saydam olmak zorundadır. Bu bağlamda etik konularda devlet merkezilik ile birlikte paydaş katılımı da önem kazanmıştır (Berkman, 2010).

Kamu yönetimi reformlarıyla birlikte hesap verebilirliğin geliştirilmesinde etik kodlara yapılan vurgular artmıştır. Dünya genelinde etik davranış ilkelerinin hedefi etik temelli kurum kültürü oluşturulmasıdır. Etik temelli kurumsal kültür ise, etik ilkelere uygun kararlar, dürüstlük ve kurumsal sorumluluk ile yürütülen hizmetler, etik ilkelerle toplumun güveninin kazanılması durumlarında söz konusu olabilir. Etik bu yönüyle bir söylemden öte bir eylem haline gelmektedir. Günümüzde devlet – birey ilişkileri hiyerarşik biçimde değildir ve etik bir temele

dayalı olması gerekmektedir. Etik kavramı devlet ve kurumlarının meşruiyet unsuru haline gelmiştir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011).

3. Türk Kamu Yönetiminde Etik ile İlgili Düzenlemeler

Etik konusunda kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni yaklaşımlar ve bunlar doğrultusunda kurum ve uygulamaların oluşturulması sürecinde Türkiye’de de çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu gelişmeler öncesinde de Türk kamu yönetiminde etik ile ilgili olarak çeşitli düzenleme ve uygulamalar bulunmaktaydı. Bununla birlikte, önceki kural ve uygulamalar, daha geniş kapsamlı alanları ele alırken, belirli özel konularla ilgili olarak etik ilke ve uygulamalara işaret etmekteydi. Bu şekilde, etik ile ilgili kurumsal yapı oluşturulmadan önceki zamanlarda, etik olmayan durumlar ve bunların yaptırımlarının çeşitli şekillerde dolaylı olarak düzenlenmiş olduğu söylenebilir.

Etik konusunun doğrudan ele alınması ve bu bağlamda kurumsal yapı ve ilkelerin belirlenmesi ise KGEK’nın oluşturulmasıyla hayata geçmiştir. Etik yönetimi, 2004 yılında 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la kurumsallaşmıştır. Bu Kanunun uygulanması amacıyla hazırlanan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ise 13.04.2005 tarihinde yayımlanmıştır.

5176 sayılı Yasa’ya kadar Türk Kamu Yönetiminde etik altyapının çeşitli mevzuatta karmaşık bir biçimde bulunduğu ve sistematik bir etik kodun uygulanmadığı görülmektedir. Etik davranış kuralları Anayasa, Devlet Memurları Kanunu, yolsuzlukla ilgili olarak da Türk Ceza Kanunu’nda ve çeşitli yasalarda yer almaktaydı. Söz edilen bu yasalarda etik konusuyla ilgili olarak yapılmış olan düzenlemeler günümüzde hala geçerlidir. Ancak 5176 sayılı Yasa’nın uygulama yönetmeliğiyle, sistematik bir etik kod sunulmuştur (Yüksel, 2005). 5176 sayılı Yasa ile sistemin kurulması öncesinde etik yönetimiyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili hükümlere yer veren düzenlemeler aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 1: *Kamu Görevlileri Etik Kurulu Öncesi Dönemde Etik İlkeleri İçeren Düzenlemeler*

Anayasa
765 sayılı Türk Ceza Kanunu (Mülga) (1.3.1926)
1156 sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun (19.7.1927)
657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (23.7.1965)
832 sayılı Sayıştay Kanunu (Mülga) (21.2.1967)
2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (1.4.1981)
2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun (06.10.1981)
3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (4.5.1990)
4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (24.10.2003)
5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003)

Kaynak: (Yüksel, 2005).

Yönetimde etik ile ilgili yapının bazı anayasal kaynakları olduğu söylenebilir. Eşitlik ilkesinin düzenlendiği 10. maddeye göre idarenin kanun önünde eşitlik ilkesine uyma zorunluluğu belirtilmiştir. 129. maddede memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve yasalara sadık kalma sorumluluğu düzenlenmiştir. 137. maddede ise “kanunsuz emir” başlığı altında, önemli bir etik ilke olan, “hukukilik ilkesi” güvence altına alınmıştır.

5237 sayılı “Türk Ceza Kanunu” 12.10.2004 tarihinde kabul edilmiştir. 6085 sayılı “Sayıştay Kanunu” 3.12.2010 tarihinde kabul edilmiştir. Bu yeni yasalar da etik yönetimle ilgili hukuki altyapıyı barındırmaktadır. 2443 sayılı “Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” un adı 2018 yılında 703 sayılı KHK ile değiştirilmiş ve pek çok hükmü mülga olmuştur. Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 15.7.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeler 5176 sayılı Yasa sonrasında yapılmış olsa da öncesinde var olan sistemin yeniden düzenlenmesi niteliğindedirler. 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ve 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” 2003 yılında 5176 sayılı Yasa öncesi kabul edilmiş olmakla birlikte, 2000’li yıllar reform düşüncesinin yansımaları olarak, yeni kurulan etik yönetim sisteminin birer unsuru olarak değerlendirilmelidir.

Yukarıda da değinildiği gibi, KGEK öncesinde Türkiye’de etik yönetimi konusunda kural ve uygulamaların olmadığı söylenemez. Ancak bu kural ve uygulamalar çeşitli yasalarda dağınık olarak düzenlemiş, 5176 sayılı Yasa ve uygulaması niteliğindeki yönetmelikle birlikte etik kamu yönetimi konusu doğrudan ve sistematik bir şekilde ele alınmaya başlanmıştır. Ancak kamu yönetimi reformları bağlamında 5176 sayılı Yasa’nın kabulü öncesi ve sonrasında yakın dönemlerde hayata geçirilen başka kurum ve uygulamalarla da kamu yönetiminde etik alanının genişletildiği söylenebilir. Bu bağlamda reform sürecinin yeni yapı ve uygulamaları da KGEK ile getirilen etik sistemine katkı sağlamaktadır.

Bu bağlamda Türk Kamu Yönetiminde etik ile ilgili kural ve uygulamalar üç farklı dönemde sınıflandırılabilir. Buna göre, 5176 sayılı Yasa öncesi kural ve uygulamalar, 5176 sayılı Yasa ve uygulama yönetmeliği, 5176 sayılı Yasa sonrası düzenlenen yeni kurumlar şeklinde bir bakış açısı geliştirilebilir (Karcı, 2024). 5176 sayılı Yasa 8.6.2004 tarihlidir. KGEK tarafından ilgili yönetmelik 13.04.2005 tarihinde yayımlanmıştır. 2010 Yılı Anayasa değişiklikleri, etik yönetimi konusunda önemli uygulama ve kurumlar içermektedir. Devamında 6328 sayılı “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” 29.6.2012 tarihinde kabul edilmiştir.

4. Türk Kamu Yönetimi Etik Yönetim Sistemi

Türkiye’de 2000’li yıllarda hız kazanan kamu yönetimi reformu bağlamında oluşturulan etik yapı bu bölümde ele alınmıştır. Bu çerçevede asıl inceleme alanımız KGEK olmakla birlikte, bütünü oluşturan hukuk sisteminde etik ile ilgili var olagelen altyapı ve reform kapsamında hayata geçirilen hesap verebilirlik kurumları incelemeye tabi tutulmuştur. Hak arama özgürlüğünün artırılması bağlamında hayata geçirilen yeni kurumların da faaliyetleri kapsamında bazı durumlarda etik uygulamalarla ilgili kararlar aldıkları, kamu görevlilerinin bu bağlamdaki eylem ve işlemleri üzerinde incelemelerde bulundukları söylenebilir.

4.1. Etik Yönetimi ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Türkiye’de yönetişimci kamu reformu bağlamında etik yönetim sistemi KGEK ile kurumsallaşmıştır. 5176 sayılı kuruluş yasasına göre KGEK’nın amaçları arasında kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilkelerin belirlenmesi ve denetlenmesi ifade edilmiştir. Bu ilkeler Yasa’da “saydamlık”, “tarafsızlık”, “dürüstlük”, “hesap verebilirlik”, “kamu yararını gözetme” olarak belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanı, Parlamento üyeleri, Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı organları, üniversiteler, KGEK’nın görev kapsamının dışında tutulmuştur. Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin belirlenmesi, bu ilkelerin ihlali iddiasıyla inceleme yapma, kamuda etik kültürünün yerleştirilmesi görevlerini yerine getirme yetkisine sahiptir. KGEK Yasa ile kendisine verilen yetki kapsamında etik davranış ilkelerini bir yönetmelikle belirlemiştir. Söz konusu yönetmelikle Türkiye’de etik kodları oluşturulmuştur. KGEK en az genel müdür ya da ona eşit seviye ve üstü düzeyde kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırılıkları iddiasıyla yapılan başvuruları kabul etmektedir. Hiyerarşide daha alt düzeyde yer alan kamu görevlileri hakkında başvurularla

ilgilenme konusunda kurumların disiplin kurulları yetkilendirilmiştir. Yargı makamlarına intikal eden konularda başvuru yapılamamaktadır.

Kurul faaliyetleri çeşitli açılardan değerlendirildiğinde, görev alanının sınırlı olması, tüm kamu görevlilerini kapsamaması, başvuranların belge ve bilgi sağlama zorunluğu, etik ilkelerin yönetmelikle düzenlenmesi, yaptırım kapasitesinin yetersizliği konularında eleştiriler ortaya konabilir (Demirci ve Genç, 2008). Kurulun çeşitli yayınlar yoluyla da etik ilkelerin gelişimine katkı sağladığı görülmektedir. Buna örnek olarak Kurul tarafından hazırlanan “etik rehber” gösterilebilir (Şen, 2012).

Etik denetimi görevi ile birlikte etik yönetimini kurumsallaştırma amacıyla kurulan KGEK bu bağlamda sadece etik ihlalleri izleme işleviyle sınırlanmamıştır. Hiyerarşide belirtilen düzey üstü kamu görevlilerinin etik davranış ihlalleri iddialarını denetleme işlevi ise ilk tasarlandığı şeklindeki etkinlik düzeyini kaybetmiştir (Karcı, 2024). Kuruluş Yasası’nın ilk halinde etik davranış ihlal tespitlerini Resmi Gazete ile duyurma yetkisi ilgili hükmün Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi sonrası geçerliğini yitirmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2010). Bu durum etik yönetimi ve benzeri hesap verme uygulamalarının var olan hukuk sisteminin kurduğu adalet altyapısı üzerinde çalışabilirliği ile ilgilidir. Alternatif denetim yöntemleri temel hak ve özgürlükleri dikkate almalı ve kuvvetler ayrılığı ilkesi ile sınırlanmalıdır. Bu doğrultuda Anayasa Mahkemesinin iptali ile sisteme uyum sağlandığı değerlendirilebilir. Ancak bu hukuka uygunluk durumu KGEK’nın etkinliğini azaltmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun asıl işlevi ülkede etik yönetimini kurumsallaştırmasıdır. Hazırladığı yönetmelikle etik kodları ortaya koyması bunun en önemli çıktısıdır. “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, etik denetimi süreçlerinin yanında etik davranış ilkelerini içermektedir. 5176 sayılı Yasa’da etik ile ilgili yönetim unsurları olarak değerlendirilebilecek ve çerçeve niteliğinde belirtilmiş ilkelerin Yönetmelik ile uygulamaya dönük ilkeler haline geldiği görülmektedir. Yönetmelik ile belirlenmiş ilkeler kamu yönetimi etik kodunu oluşturmaktadır.

4.2. Kamu Yönetim Sistemi Genelinde Etik Yönetim Anlayışı

5176 sayılı Yasa’ya göre KGEK’nın etik ihlal iddialarını ile ilgili görevi, kendiliğinden veya başvuru üzerine inceleme yapma ve araştırma sonucunu ilgili makamlara bildirme şeklindedir (m.3). KGEK’ye hiyerarşide genel müdür veya eşiti olan kamu görevlileri ve üstü olanlar hakkında başvuru yapılmakta, diğerleri hakkında şikayetler kurumların disiplin kurullarınca incelenmektedir. Yargı makamlarına intikal etmiş ya da yargı kararı olan konularda başvuru yapılamamaktadır (m.4). KGEK inceleme sonucu hakkında, Cumhurbaşkanlığı, Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı ve ilgilileri bilgilendirmektedir (m.5). İncelemeler ceza ve disiplin kovuşturması yapılmasını engellemektedir (m.6). Kurul kararlarının Resmi Gazetede yayımlanması yoluyla kamuoyunu doğrudan bilgilendirme işlevi ise yukarıda belirtildiği gibi Anayasa Mahkemesinin ilgili maddeyi iptal etmesi ile ortadan kalkmıştır. “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 23. Maddesinde KGEK tarafından belirlenmiş olan etik ilkelerin, “kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını” oluşturduğu belirtilmiştir. İnceleme sonrasında uygulanacak işlem konusu da Yönetmelikte düzenlenmiştir. Disiplin kurulları kararlarını kendi kurum yetkililerine, başvurana ve şikayete konu kamu görevlisine bildirmektedir (m.38).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve hiyerarşide genel müdür altı seviyede yer alan kamu görevlileri hakkında etik ihlal iddiasıyla inceleme yapan disiplin kurullarının çalışmalarını ilgili makama bilgi verme biçiminde bir yaptırımla sonuçlandırabildiği görülmektedir. Kamuoyunu bilgilendirme konusunda tasarlanmış yetkileri artık geçerli değildir. Bu bağlamda KGEK’nın etik denetimi konusundaki inceleme faaliyetlerinin üst makamları bilgilendirme, hukuksal ve idari denetim yollarını harekete geçirme işlevi ile sınırlandığı söylenebilir. Etik ihlali konusunda etkin

yaptırımlar 5237 sayılı “Türk Ceza Kanunu”, 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu” ve 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu” gibi mevzuat ile somut yaptırım karşılığı bulabilmektedir. Etik yönetimi mevzuatının bu yasalarla etkileşiminin sağlandığı ve KGEK faaliyetleri ile ilişkilendirildikleri görülmektedir. KGEK’nin asıl işlevinin etik kültürü oluşturulması ve etik kodlarının hayata geçirilmesi olduğu söylenebilir. Bu konu var olan hukuksal uygulamalar ve diğer hesap verebilirlik kurumlarıyla etkileşim yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Türkiye’de bilgi edinme hakkı ile ilgili düzenlemeler, hesap verebilirlik ve etik konusundaki kurumsal yapının çalıştığı ortam için önemli bir alt yapı niteliğindedir. 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” 9.10.2003 tarihinde kabul edilip 24.4.2004’te yürürlüğe girmiştir. Yasa’nın uygulama ilkelerini gösteren yönetmelik 27.4.2004 tarihli. Bilgi edinme hakkı 2010 yılında Anayasa değişiklikleri ile anayasal bir hak niteliği kazanmıştır. Anayasa’nın 74. maddesine, “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir” fıkrası eklenmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşları yasada sınırlanmamış konulardaki bilgi ya da belgeleri talep edenlere verme konusunda gereken süreçleri geliştirmek zorundadır. Kurumların bu kapsamdaki yükümlüklerini sağlamak için görevleriyle ilgili bilgi ve belgelerin konuları, edinme birimleri ve faaliyetleriyle ilgili olarak bilgi iletişim teknolojileri yoluyla kamuoyunu sürekli olarak bilgilendirme yükümlülüğü de bulunmaktadır. Halkla ilişkiler birimleri dahilinde bilgi edinme birimleri oluşturulmuştur. Kurumsal bilgilere internet sitelerinde kapsamlı bir biçimde yer vermeye başlanmıştır.

Bilgi edinme başvurusu bazı sınırlamalara tabidir. Başvuruların “devlet sırrı niteliğinde ve ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler” ile ilgili yapıldığı gerekçesiyle reddedilmesi durumunda bir itiraz mekanizması bulunmaktadır. Başvuruların bu şekilde reddedilmesi ile ilgili itirazlar “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu”na (BEDK) yapılabilmektedir. Kamu kurumlarının bilgi edinme hakkının kullanımı ile ilgili görüş talepleri de Kurulca değerlendirilmektedir. Bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin konuları düzenleme ve mevzuat önerileri sunma görevleri de bulunmaktadır.

Bilgi edinme ile ilgili süreçler kamu görevlilerinin etik ilkelere uyumu konusuna dolaylı olarak etki eder niteliktedir. Bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin sınırlamaları denetlemek adına bir başvuru kurumu da oluşturulmuştur. Bu bağlamda BEDK kamu yönetimi etik sistemine dolaylı bir katkı sunmaktadır.

2010 yılı anayasa değişiklikleri ile Kamu Denetçiliği Kurumunun (KDK) anayasal dayanağı oluşturulmuştur. Devamında 14.06.2012’de kabul edilen 6328 sayılı Kanunla KDK kurulmuştur. TBMM Başkanlığına bağlı bir kuruluş olan KDK, kamu yönetiminin faaliyetleriyle ilgili şikâyetleri kabul ederek idari eylem ve işlemleri inceleyerek tavsiye niteliğinde kararlar verme yetkisine sahiptir.

Dünya genelindeki uygulamaya bakıldığında ombudsman faaliyetlerinin etik kültürünü barındırdığı görülmektedir. Etik değerlerin örgütsel düzeyde benimsenmesinde ombudsmanlar etkili olmaktadır. Ombudsmanların etik standartları geliştirdiği de gözlenmiştir (Doğan ve İnankul, 2015). Yönetişim düşüncesinin önem kazandırdığı yönetsel etik, ombudsman ile hayata geçirilmesi öngörülen ilkeler arasındadır (Doğan, 2022). Bu bağlamda KDK faaliyetleri incelendiğinde etik bir bakış açısına sahip olduğu değerlendirilmesinde bulunulabilir (Çılgın ve Özkaral, 2020). KDK’nın yönetmelikle belirlediği uygulama ilkeleri ile KGEK tarafından ortaya konmuş etik yönetimi ilkeleri arasında da bir uyum bulunmaktadır (Karcı, 2024).

5. Sonuç

Klasik kamu yönetiminin “devlet – baskın” etik yönetim anlayışı, 1980’li yıllardan itibaren yeni yaklaşım çerçevesinde değişim göstermiştir. Devlet, toplum ve özel sektör arasında yeni

ilişkilerin ortaya çıkması, yeni dengeler ve rollerin söz konusu olmasıyla birlikte, devletin rolü konusunda anlayış değişikliği egemen olmuştur. Bu bağlamda kamu yönetimi etiği artık sadece devletin gözettiği ve cezalar uyguladığı bir alan olmaktan çıkmıştır.

Değişen yönetim anlayışı çerçevesinde demokratik devletlerin tamamında kabul gören yeni kamu yönetimi etik anlayışının Türkiye’de önemsendiği ve kamu yönetimi reformları kapsamında ele alınarak, etik yönetiminin kurumsallaştırıldığı söylenebilir. Bu bağlamda önceleri farklı mevzuatlarda dağınık olarak düzenlenmiş olan etik ilke ve kuralların bütünselliği, KGEK’nın oluşturulması ve bu Kurula etik alanında yönetsel düzenleme yapma yetkisinin verilmesiyle birlikte sağlanmıştır.

Kamu yönetiminde etik konusunun, KGEK ile kurumsallaştırılması yanında, yönetsel reformlar bağlamında sisteme dahil edilen bazı çağdaş kurumaların da etik yönetim yapısını güçlendirdiği söylenebilir. Bu bağlamda kamu görevlilerinin, “devlet sırrı”, “resmi sır” gibi kavramlara sığınarak etik ilkeleri göz ardı etmelerini önlemesi açısından BEDK önemlidir. Yurttaş – kamu yönetimi ilişkilerinde biçimsel kuralların dışında var olan ilkeleri de gözetmesi adına KDK, KGEK ile oluşturulmuş yapıyı güçlendirir niteliktedir.

Kurumsal yapılar bağlamında etik yönetimi konusunda örgütlenmenin güçlü olduğu söylenebilir. Ancak Etik Kurulunun yapı ve faaliyetleriyle ilgili bazı konular, Kurulun etik yönetimi konusunda işlevselliği açısından eleştirilebilir. Başlangıçta daha etkin bir denetim mekanizmasına sahip olarak tasarlanmış olsa da Anayasa Mahkemesinin iptal kararı sonrasında KGEK’nın kamu görevlilerinin hesap verebilirliği üzerinde etkinliği azalmıştır. KGEK’nın doğrudan yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Sisteme birlikte katkı yaptığı değerlendirmesinde bulunduğumuz reform sonucu hayata geçen hesap verebilirlik kurumları da yaptırım sunmamaktadır. KGEK’nın etik yönetimi ilkelerini ortaya koyma, etik yönetim kültürünü geliştirme işlevi daha ön plandadır. Etik ihlaller konusunda yaptırım söz konusu olduğunda disiplin mekanizması ve ceza yargısı etkindir. Bu bağlamda KGEK’nın denetim yetkisi var olagelen yönetsel ve hukuksal sisteme entegrasyonu ile mümkün olmaktadır. KGEK ile getirilen etik yönetimi sisteminin yeni bir denetim kurumu oluşturduğu söylenemez. Denetim yapısının etik bakış açısı şekillenmiş olsa da etkinliği sağlamada klasik kurumların işlevselliği devam etmektedir.

Kaynakça

- Anayasa Mahkemesi (2010). 4/2/2010 tarihli ve E.: 2007/98, K.: 2010/33 sayılı Kararı.
- Ateş, H. ve Oral, B. (2003). Kamu yönetiminde etik: Kültürel temeller ve “örgütsel ruhçuluk” kuramı ekseninde bir analiz. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(1), 55-71.
- Berkman, Ü. (2010). Yolsuzlukla mücadelede yeni strateji arayışı: Devlet merkezli yaklaşımdan toplum ve paydaş merkezli stratejiye yöneliş. *İş Ahlakı Dergisi*, 3(6), 81-93.
- Birinci, G. (2009). Kamu etiği ve insan hakları. *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, 8, 123-144.
- Çevikbaş, R. (2006). Yönetimde etik ve yozlaşma. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(1), 265-289.
- Çılgin, H. ve Özkaral, M. (2020). Kamu denetçiliği kurumu iyi yönetim ilkeleri bağlamında yönetimde etik paradigmasının yerleşmesi üzerine bir araştırma. *Ombudsman Akademik*, 6(12), 129-154.
- Demirci, M. ve Genç, F.N. (2008). Türkiye’de kamu yönetimi reform sürecinde etik yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 41(2), 43-58.

- Doğan, K. C. (2022). Jürgen Habermas'ta katılım, demokrasi ve meşruiyet kavramları: ombudsman yönetişimi üzerine düşünmek. *International Social Sciences Studies Journal*, 8(96), 1190-1203.
- Doğan, K. C. ve İnankul, H. (2015). Ombudsmanlık kurumunun örgütlerde etik kural ve davranışlar konusundaki yeri ve önemi. *KTÜ SBE Sosyal Bilimler Dergisi*, 10, 329-344.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. ve Biricikoğlu, H. (2011). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve etik. *İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- Karcı, Ş. M. (2024). Kamu yönetiminde etik sorumluluk ve hesap verebilirlik. H.M. Ertuğrul (Ed.), *Proceeding Book of ICOAEF XII. International Conference on Applied Economics and Finance* içinde (ss. 201–210). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Şen, M. L. (2012). *Kamu görevlileri etik rehberi*. Ankara: Kamu Görevlileri Etik Kurulu.
- Usta, A. (2011). Kuramdan uygulamaya kamu yönetiminde etik ve ahlâk. *KSÜ İİBF Dergisi*, 1(2), 39-50.
- Yüksel, C. (2010). *Devlette etik*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- Yüksel, C. (2005). *Devlette etikten etik devlete: Kamu yönetiminde etik - cilt 2*. İstanbul: TÜSİAD.