

## KAMU GÖREVLİLİĞİ VE AHLAK

Esen Dereli<sup>1</sup>

### GİRİŞ

Faaliyetleri ve amaçları genişleyen çağdaş devlet, çeşitli hizmetleri yerine getirmek için çok sayıda görevliden yararlanmaktadır. Bu genişleme kuşkusuz, gerek faaliyet olarak devlete büyük bir güç ve yetki sağlayacaktır. Sonuç olarak, siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin ellerinde, giderek artan biçimde bir güç ve yetki toplanacaktır ve böylece toplum, giderek daha fazla yönetilen bir toplum olacaktır. Bu durumda güç ve yetkinin hatalı kullanımı ve kamu görevlilerinin ahlaka aykırı davranış olasılıkları da artacaktır<sup>1</sup>. Bütün dünyada, bu tür durumların arttığı gözlenmektedir. Bu nedenle, bir çok ülkede temiz bir yönetim getirmeyi vaad eden temel bir yönetim değişikliği arayışı gündemdedir. Ancak sorunun çözümü yönündeki vaadler yanında, bu yönde somut gelişmelerin bulunmayışı, halkın ilgisizliğine ve karamsarlığına yol açmaktadır.

Öte yandan, kamu görevlilerinin ellerindeki yetkinin daha fazla artırılmasının, sonuçta otoriter bir yönetime yol açabileceği konusunda kaygı da söz konusudur. Sonuç olarak, kamu görevlilerinin yüksek performans standartlarına sahip olmaları arzu edilmektedir.

### I. Kamu Görevliliği Davranış Standartları

Kamu görevlileri için, bir takım bürokratik değerler ve performans standartları söz konusudur. Davranış standartları, genel olarak kamu görevlilerinin halkla gerek bireysel gerek grup olarak ilişkilerinde, saygı, doğruluk ve adalet göstermelerini gerektirir. Bu ortak standartlar, aynı zamanda kamu görevlisinin özel bir kazanç sağlamasını da yasaklar. Şöyle ki görevli, bir kişi ya da gruba avantaj sağlamak üzere, devlete ilişkin bir bilgiyi aktarmaz ya da uygun olmayan biçimde tercihli işlemde bulunamaz.

Performans standartları geniş kapsamlıdır ve profesyonel bir kamu hizmetinin sürdürüldüğü ortamda, kamusal sorunların yürütülmesinde objektiflik, etkililik, tarafsızlık ve dürüstlük gibi değerleri içerebilir.

Kamu görevliliğinin gerektirdiği diğer değerler şunlardır:

---

<sup>1</sup> Yard Doç. Dr. İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümünde Öğretim Üyesi O.P. DWİVEDİ, "Bureaucratic Morality: Concluding Comments", International Political Science Review, Vol.9 No:3, 1988,s.233.

- Üstlere bağlılık,
- Meşru biçimde belirlenmiş hükümet siyasalarının ve programlarının desteklenmesi,
- Kamusal kaynakların en etkili ve verimli biçimde kullanımı,
- Hakim ihtiyaç ve taleplerine karşılık verilmesi,
- Seçilmiş liderler aracılığı ile halka karşı sorumluluk,
- Kamu hizmetinin yerleşik kural ve usullerine uyulması<sup>2</sup>.

Liste, bu tür idealleri içerecek biçimde devam eder.

Şöyle ki;

- Kamu görevi için fedakarlık ruhu,
- Yaşamda en yüksek İdeal olarak topluma hizmet,
- Devletin bir kamu görevlisinin hizmetini beklediği durumlarda ve her zaman devlete gösterilecek bağlılık,
- Görevin ve özel çıkarların çatıştığı yüksek kişisel dürüstlük standartlarının sürdürülmesi<sup>3</sup>.

Bu idealler, bir kamu görevlisinin gerçekte yalnız dürüst değil, aynı zamanda ahlaka aykırı bir faaliyet şüphesi dışında olması gerektiği anlamına gelir.

Kısaca kamu görevlilerinin ahlaki davranışları konusunda, bu görevlilere hitap eden beş temel ilke belirlenmiştir:

- 1- Yasaya itaat et ve uygula
- 2- Kamu yararına hizmet et
- 3- Zarar vermekten sakın,
- 4- İdari süreç ve sonuçları için bireysel sorumluluk al,
- 5- Yetersizliği, görevin kötüye kullanılması olarak değerlendir<sup>4</sup>.

Bu ilkelerden kamu yararına hizmet etmek, üç standardı içerir: Tarafsızlığı sürdürmek, çıkar çatışmasından sakınmak, yolsuzluklardan kaçınmak<sup>5</sup>. Şöyle ki kamu görevlileri için yalnızca yasalara uymak ve ahlaklı olmak yeterli değildir. Kamu görevlisi dürüst olmalı, dürüst düşünmeli, dürüst davranmalı, kısaca yolsuzluklardan kaçınmalıdır<sup>6</sup>. Öte yandan, bugünün profesyonel kamu görevliliği sistemi eskisinden farklı olarak yeterlilik ve liyakate dayanmaktadır. Yetersizlik, bir tür görevin kötüye kullanılması sayılabilir. Çünkü ideal bir görevlinin belirgin karakteristiği, sürekli kendini yenileme olmalıdır<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> a.g.m., s.233.

<sup>3</sup> a.g.m., s.233.

<sup>4</sup> Steven COHEN-William B. EIMICKE, "Ethics and the Public Administrator", The Annals of the American Academy, 537, January 1995, s.108.

<sup>5</sup> Carol W. LEWIS, The Ethics Challenge in Public Service, San Fransisco: Jossey-Bass Inc., Publisher, 1991, s.46.

<sup>6</sup> a.g.e., s.52.

<sup>7</sup> a.g.e., s.74.

Sonuç olarak bir kamu görevlisinin yalnızca yasal sınırlar içinde hareket etmesi değil, aynı zamanda konumuna güvensizlik getirebilecek ve devletine zarar verebilecek faaliyetlerden kaçınması beklenir. Ortak bir ahlaki standartlar dizisinin varlığı, kamu görevlilerinin kendi görevlerinin kendi görevlerini özel çıkarları için kötüye kullanmalarını sağlar.

## II. Dünya Geneline Kamu Görevliliğinde Ahlak Sorunu:

1970'li yıllarda, gerek ABD'de, dünya çapında ün kazanan Watergate olayı, gerekse diğer ülkelerde, görevlilerin ahlaka aykırı faaliyetleri ve benzer yolsuzluk olayları söz konusu olmuştur.

Bazı Üçüncü dünya ülkelerindeki siyasetçiler ve kamu görevlileri arasında da açık yolsuzluk örnekleri gündemdeydi. Bunun yanı sıra, Batı'nın demokratik ülkelerinde de, görevlilerin hatalı yönetimlerine ilişkin örnekler gerçekten çarpıcı olmuştur. Aslında hiçbir ülke ya da kültür bu konuda dokunulmaz değildir. Böylece batının demokratik devletlerinde de, devlet görevlilerinin ahlak standartlarının yükseltilmesi gereği ortaya çıkmıştır<sup>8</sup>.

Kamu görevlileri arasındaki ahlaka aykırı davranışın artması, bu görevlilerin devlet sorunlarının çözülmesinde kullandıkları güç ve yetkinin doğrudan bir sonucudur. Son yıllarda, özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra gerek endüstrileşmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde bürokrasiye geniş karar alma yetkileri verilmiştir.

Bu arada belirtmek gerekir ki, kamu görevliliği sorumluluğu mekanizması etkin bir biçimde işlemediği takdirde, ahlaka aykırı faaliyetler artacaktır. Çünkü sorumluluk, yöneticinin idari rolüne ilişkin ahlaki standartlar ortaya koyma konusunda anahtar bir kavram oluşturur. Yönetici tüm idari görevlerini ahlaka uygun bir biçimde yerine getirmek üzere belli bir sorumluluğa sahiptir<sup>9</sup>. Sorumluluk kavramının iki önemli yönü vardır: Sübjektif ve objektif sorumluluk<sup>10</sup>. Objektif sorumluluk kamu yöneticisinin idareci olarak oynadığı role ilişkin hukuksal, örgütsel ve sosyal taleplerden doğar. Bunlar, sorumluluğun idareciye dıştan yöneltilen bir boyutudur. Başka bir deyişle, kamu yöneticileri için, hukuk kuralları örgütsel kurallar, siyasalar, resmi görev tanımları ve meslek standartları gibi birçok objektif sorumluluk kaynağı bulunmaktadır<sup>11</sup>. Sübjektif sorumluluk ise, idarecinin duyguları ve inançları ile ilgilidir. Sübjektif sorumluluk kavramı, bir meslek ahlakı türünü yansıtır.

<sup>8</sup> O.P.DWIVEDI, a.g.m., s.234.

<sup>9</sup> Kathryn G. DENHARDT, The Ethics of Public Service, New York: Green Wood Press, 1988, s.102.

<sup>10</sup> TERRY L. COOPER, The Responsible Administrator, San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1990, s.71.

<sup>11</sup> a.g.e., s.63.

Birçok Batı ülkesinin kamu görevliliğinin yüksek ahlak standardına sahip olmasının nedeni, 19. Yüzyıl sonları ve 20. Yüzyıl başlarında patronajı, nepotizmi ve siyasal gücün özel çıkarlar için kullanımını azaltmak üzere yapılmış olan kamu görevliliği reformlarıdır. Böylece bakanlık sorumluluğu ve devlet memurluğu tarafsızlığı esaslarına dayalı sorumlu ve objektif bir idare çağı başlamıştır.

Üçüncü Dünya'daki yolsuzluk ise, endüstriyelmiş ülkelerdekinden hacim ve yoğunluk bakımından farklılık gösterir. Bu arada belirtmek gerekir ki, yolsuzluk kavramı (yasa dışı her türlü eylem), ülkeye ve kültüre göre de farklılık gösterir<sup>12</sup>. Üçüncü Dünya ülkelerindeki kamusal kaynakların kıtlığı ve toplumun hemen hemen sınırsız talepleri, görevlilerin bir bölümünü rüşvete yöneltmektedir. Öte yandan kamu görevlilerin yolsuzluğa iten faktörler arasında, bu ülkelerdeki bürokrasi dışı güç merkezlerinin (siyasal partiler, yasama organları, meslek kuruluşları, sendikalar, basın) bürokrasi üzerindeki etkin denetim eksikliğinin yolsuzluğa daha yatkın bir ortam oluşturması, yine bu ülkelerdeki iş olanaklarının kıtlığı, yetersiz ücret ve devletin ekonomik ve sosyal sorunları düzenlemeleri için kamu görevlilerine verdiği giderek artan yetkiler yer alır<sup>13</sup>.

Bu ülkelerdeki devlet mekanizması ise esas olarak koloni yönetimi suasında kolonici güçler tarafından şekillendirilmiştir. Gerçi bağımsızlığını gerçekleştiren bu tür bir çok ülke, devralmış oldukları devlet sistemlerinde geniş reformlar yapmışlardır, fakat koloni idari sürecinin temel yapısı ve ana ilkeleri yürürlükte kalmıştır. Bu arada, bu ülkelerde yerel ahlak ile Batı'nın bürokratik değerleri arasında bir çatışma vardır. Bu ülkeler, göreve alma ve terfide liyakat ilkesinin kullanımı, kamu görevlilerinin siyasal tarafsızlığı ve bakanlık sorumluluğu doktrini gibi idari değerlere açıkça karşı çıkmaya devam ederlerken, bu ülkelerin siyasal liderleri, devralınmış bazı idari değerlerin sosyal ve ekonomik reform adımlarını yavaşlattığını da fark etmişlerdir.

Kısaca gözlenen odur ki, bu ülkelerde de başarılı bir bürokratik reform, yalnızca, tüm sosyal bünyeyi, kurumsallaşmış kültürel tutumları ve davranış modellerini etkileyen yolsuzluğun köklerinin yok edilmesi ile başarılabilir.

## SONUÇ

Sonuçta, ahlaki bir yönetimin ne şekilde gerçekleştirileceği konusundaki önerilere gelmek gerekir. Bu arada kamu görevlilerinin karşılaştıkları ahlaki güçlükler birçok tartışmalı konuyu içerir. Örneğin bir kamu görevlisi, hükümet siyasaları ve programlarını kendi kişisel doğru ya da yanlış bilincine göre mi yorumlayacaktır. Ya da bir kamu görevlisi; kendisinin gerçekte doğru olduğunu

<sup>12</sup> Robert KLITGAARD, Controlling Corruption, Berkeley: University of California Press, 1988, s.3.

<sup>13</sup> A. Ümit BERKMAN, Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, Ankara: Sevinç Matbaası TODAİE Yayınları, 1983, s.62.

düşündüğü şeyle, yapması gereken (üstlerince söylenen) şey arasında bir açık çatışma çıktığını hissettiğinde, nasıl hareket edecektir : Ayrıca bir kamu görevlisi, dönemin hükümeti tarafından uygulanan siyasal ideolojiyi ne ölçüde desteklemehdir.

Bir davranış yasası, bütün bu durumları kapsayamaz. Böylece bir kamu görevlisi, bir davranış yasası ya da ahlaki bir ilkeye sahip olmanın dışında, profesyonel sorumluluk bilincini ve görev bilincinin geliştirmek zorundadır<sup>14</sup>. Bu konuda eğitim ve yetiştirmenin rolü büyüktür. Şöyle ki eğitim ve yetiştirme, ahlaki davranışın geliştirilmesi konusunda, hükümetler, meslekler ve üniversitelerin başvurdukları en önemli modern tekniklerden ikisidir<sup>15</sup>.

Bu arada kamu görevlileri yalnız devletin değil, aynı zamanda halkın beklentisi olan davranış biçimlerinin bilincinde olmalıdırlar. Şöyle ki devlet memuru, tüm yurttaşlar gibi, kamu görevliliğinden çekilme pahasına kamu yararına zararlı olduğunu düşündüğü siyasalara karşı çıkma hakkını saklı tutmalıdır<sup>16</sup>. Bununla birlikte ülkesinin üst siyasal otoritelerince onaylanmış ve yürürlüğe konmuş bir dizi ilke, gerek bakanlar için gerek kamu görevlileri için benimsenmelidir.

Diğer bir araç ise, hizmet ve meslek kavramının yeniden canlandırılması yoludur, öyle ki, bu yolla bürokratlar bireysel eğilimlerinin üzerine çıkıp, gerçek bir kamu görevlisi olabileceklerdir<sup>17</sup>.

Belirtilmelidir ki; bu tür ahlaki ilkeler tüm durumlarda daha sorumlu ve ahlaki bir idare yaratmayabilir. Bununla birlikte, bu söz konusu ilkeler, gerek bakanlara gerekse kamu görevlilerine, yüksek bir performans standardını sürdürmek ve kamu yararına hizmet etmek üzere yardımcı olacaktır.

### YARARLANILAN KAYNAKLAR

BERKMAN, Ümit, *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara: Sevinç Matbaası TODAİE Yayınları, 1983

COHEN Steven – William B.EIMICKE. "Ethics and the Public Administrator", *The Anals of the American Academy*, 537, January 1995, s.108.

<sup>14</sup> O.P. DWIVEDİ, a.g.m., s.237.

<sup>15</sup> H. George FREDERİCKSON, "Introduction", *Ethics and Public Arministration*, ed. H. George Frederickson, New York : M.E. Sharpe, Inc. 1993, s.259.

<sup>16</sup> Lloyd G. NIGRO – William D. RICHARDSON, "Between Citizen and Administrator. Administrative Ethics and PAR "Public Administaration Review, November, 1990, s.652'den David LEVİTAN, "The Neutrality of the Public Service", *Public Administration Review*, Vol:2, Autumn 1942, s.233.

<sup>17</sup> O.P.DWIVEDİ, a.g.m., s.238.

COOPER Terry L, *The Responsible Administrator*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers 1990.

DENHARDT Kathryn G. *The Ethics of Public Service*, New York: Green Wood Press, 1988.

DWIVEDI O.P. "Bureaucratic Moraliy: Concluding Comments", *International Political Science Review*, Vol.9, No.3, 1988.

FREDERCKSON H. George., "Introduction", *Ethics and Public Adnministration*, ed. H.George Fredirickson, New York: M.E. Sharpe. Inc. 1993.

KLITGAARD Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.

LEWIS Carol V., *The Ethics Challenge in Public Service*, San Fransisco: Josesy-Bass Inc., Publishers, 1991.