

# KAMU İDARELERİNDE ETİK YÖNETİM

Yaşar UZUN\*

## ÖZET

Kamu idarelerinde çalışan görevlilerin bireysel değer ve davranış ilkelerinin kurumsal değer ve davranış ilkeleriyle uyumlu hale getirilmesi, kurumsal performans yönetimi için elzem olan bir husustur. Ancak, kamu idarelerinde bunu sağlayacak etik yönetim anlayışının geliştirilmesi, stratejik olarak ele alınması gereken bir konudur. “Neden ve nasıl bir etik yönetim sistemi” gibi sorular üzerinde durmak, kamu idarelerinde bu alanda atılacak adımlara dair yol haritasının şekillenmesini sağlayacaktır.

Türkiye’de kamu idarelerine ilişkin mevzuata bakıldığında, her birinde “etik yönetimle” ilgili hükümler görmek mümkündür. Ancak kamu idarelerinde etik yönetimin oluşturulması, sistemli bir altyapı inşası ile anlamlı ve işler olacaktır. Etik yönetim altyapısını oluşturmuş kamu idarelerinde etik dışı davranış sergileme fırsatları en az düzeye indirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Etik, etik yönetim, etik yönetim altyapısı, hesap verebilirlik.

## ETHICAL MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATIONS

### ABSTRACT

Aligning the individual values and behavioral principles of officials working at public administrations with the institutional values and behavioral principles is an essential element for institutional performance management. However, introducing an ethical management understanding, which enables achievement of this at public administrations, is an issue that should be addressed strategically. Focusing on such questions as “why do we need an ethical management system and how should it be?” will pave the way for the development of a road map related to actions to be taken at public administrations in this area.

Given the legislation related to public administration in Turkey, it is possible to see in each of them the provisions on “ethical management”. Nevertheless, the establishment of ethical management in public administrations would be meaningful and functional by a systematically formed ethic infrastructure. In public administrations,

---

\* Sayıştay Uzman Denetçisi

which have established their ethical infrastructure, the opportunities of displaying unethical behaviors are minimized.

**Keywords:** Ethic, ethical management, ethical management infrastructure, accountability.

## **I. GİRİŞ**

Tıpkı insanlar gibi kurumlar da değerleri ile yaşarlar. Kamuda kurumsal davranışın aktörlerinden olan kamu görevlilerinin hareket ve uygulamalarına yön veren ya da yön vermesi beklenen, söz konusu değerlerdir. Bu değerlerin pratik yaşama yansıtılması için sağlıklı bir “etik yönetim” sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Etik yönetim; doğruluk, dürüstlük, haklara saygılı olmak gibi temel evrensel değerleri merkezinde tutan ve bu bakışla geleceği şekillendirmeye çalışan bir anlayıştır. İdarelerde istihdam edilen insan gücünün davranışlarını, kurumsal hedefler doğrultusunda beklenen davranışlara yaklaştırma ve dış çevreyi oluşturan aktörlerle ilkeli ve güven telkin edici bir duruşla etkileşim içerisinde bulunma çaba ve gayretleri, idarelerdeki etik yönetim çalışmalarının stratejik düzeyde ele alınmasını zorunlu hale getirmektedir.

Kamu yönetiminin etik anlayışa uygun işlememesi, toplumda devlete, devletin kurumlarına, hukukun üstünlüğüne ve demokrasiye olan güvenin yitirilmesine; yolsuzluğa, yoksulluğa, adil olmayan gelir dağılımına, kamu hizmetlerinin yüksek maliyetle üretilmesine, enflasyon ve bütçe açıklarının oluşmasına zemin oluşturmaktadır. Günümüzün yükselen kavramı olan “değerlere dayalı yönetim”, toplumsal yaşamda rol model olması beklenen kamu yönetiminin etik değerler üzerine inşa edilmesini, kamu görevlileri davranış ilkelerinin ve kamu hizmet standartlarının tanımlanarak kamunun nitelikli bir yapıda yönetilmesinin gereğine işaret etmektedir.

Kamuda etik yönetim yapı ve süreçlerini hayata geçirmek, sadece kamu görevlilerine nasıl davranmaları gerektiğinin tarif edilmesi ile sağlanacak bir şey değildir. Bu nedenle, etik yönetimin nasıl tesis edilmesi gerektiği, hem ulusal ölçekte kamu, özel ve sivil toplum nezdinde hem de uluslararası ölçekte Birleşmiş Milletler, OECD gibi kuruluşlar nezdinde önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir.

Stratejik bir konu olan etik yönetim altyapısını teorik zeminde ele alan ve ülkemiz kamu idarelerindeki mevcut durumu ana hatları ile

değerlendiren bu çalışmada, kamu yönetiminde ve kamu idarelerinde etik yönetim anlayışı açısından atılması gereken adımlara dair bir çerçeve ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda etik yönetimin kavramsal boyutu, etik yönetime duyulan ihtiyaç, etik yönetim altyapısı ve kamu idarelerindeki mevcut durum üzerinde durulacak ve etik yönetimin geliştirilmesi için bazı değerlendirmeler yapılacaktır.

## **II. ETİK YÖNETİME KAVRAMSAL BAKIŞ**

Etik kavramı Yunanca “ethos” sözcüğünden gelmekte, karakter ve alışkanlık anlamlarını içermektedir. Halk dilinde “ahlak” ile aynı anlamda kullanılan etik için, Türk Dil Kurumu’nun Güncel Türkçe Sözlüğü; “töre bilimi”, “çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü”, “etik bilimi”, “ahlaki, ahlakla ilgili” sözcüklerini kullanmaktadır. Etik kavramı üzerine literatür ve uygulamada muhtelif tanımlar geliştirilmektedir. Bir tanıma göre etik, iyi ve kötü hakkında bir bilim ya da belirli bir grup veya her insan için geçerli eylem kurallarının geneli olarak yorumlanabilir (Özlem, 1997). Bir başka tanıma göre ise etik, iyinin ne olduğunu araştıran; insanın olup bitenler karşısında takındığı tavırları çözümleyen, “ne yapmalıyız?” sorusuna aranan yanıtları temellendiren; eylemde bulunma ile bilme, eylem ile bilgi arasındaki ilişkileri inceleyen felsefe dalıdır (Çotuksöken, 2006: 15).

Değerler ve ahlakın çeşitliliği örgütlere de yansımakta ve örgüt kültürü ile birlikte bir yönetsel etik çerçevesinin oluşumunu sağlamaktadır. Kamusal alanda ise yönetsel etik; idari çalışanların yönetsel kararlar alırken kullandıkları etik standartların düzenlenmesini, bu standartların analiz edilerek kullanılmasını, karar alımında kişisel ve profesyonel sorumluluk gösterecek şekilde davranılmasını vurgulamaktadır (Sayılı ve Kızıldağ, 2007: 233). Yönetsel etik ya da kamu hizmeti etiği, yönetsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken istenmeyen davranış biçimleri, hem de teşvik edilen olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşmaktadır (Nohutçu, 2004: 393).

Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütününe denir. Bu ilke ve değerleri benimseyen,

karar ve işlemlerinde uygulayan yönetime “etik yönetim” adı verilir (Eryılmaz, 2010: 331). Bu çalışmada da “etik yönetim” kavramı; kamuda karar alma ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi süreçlerinde uyulması gereken evrensel ahlaki ilke ve değerleri benimseyen ve bunları kurumsal yapı, sistem, politika ve süreçlerine işleyerek uygulamaya koyan yönetim anlayışı olarak ele alınacaktır.

Kamu yönetiminde etik olgusu, Batı’da olduğu gibi Türkiye’de de, son yıllarda daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır. Türkiye’de, özellikle, son çeyrek yüzyılda giderek artan siyasi-bürokratik yolsuzluk olayları etik kavramına olan ilgiyi hem genel olarak kamuoyunda hem de akademik çevrelerde artırmıştır (Aktan, 1992 ve 1999; Emre, Hazama ve Mutlu, 2003).

### **III. NEDEN ETİK YÖNETİM?**

Kamuda etik yönetime ihtiyaç duyulma sebepleri, birbirleriyle etkileşim içerisinde olan birkaç başlık altında ele alınabilir:

#### **A) Global Nitelik Kazanan Sorunlar**

Küresel krizleri besleyen siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıdaki çöküntülerin nedenleri sorgulandığında ortaya çıkan sebebin, evrensel ahlaki değerlerin benimsenmesinde ve uygulanmasında görülen yozlaşma olduğu görülmektedir. Bu nedenle, sağlıklı işleyen bir devlet yapısının geliştirilmesi; siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıyı oluşturan aktörlerin evrensel ahlaki değerlerle beslenmesine, birbirlerini bu değerlerin işletilmesi noktasında teşvik etmesine bağlıdır.

Günümüzde toplumsal sorunlara ortak çözüm arayışları ülkeleri birbirlerine yakınlaştırmakta, uluslararası kuruluşlar nezdinde küresel hedeflerin şekillenmesine yol açmaktadır (BM, 2000). Bu toplumsal sorunlardan birisi de “yolsuzluk”tur. Yolsuzluk, kamu yönetimi sistemini yozlaştırmaktadır. Yolsuzluk, yönetim modelleri ayrımı gözetmeden tüm sosyo ekonomik rejim ve yönetimlerde farklı şekil ve kılıflar altında ortaya çıkabilen, teknoloji alanındaki gelişmeler neticesinde “nitelikli” şekilde yapılır hale gelen ve etkileri bir ülke ile sınırlı kalmayıp tüm dünyayı kapsayabilen bir olgudur. Yolsuzluğun etkilerinin global boyut kazanması ve bu nedenle kamu yönetimine duyulan güvenin zedelenmesi, kamu hizmet sunumunun yönetilmesinde etik yönetim arayışlarını gündeme taşımaktadır.

## **B) Kamu Yönetimi Anlayışındaki Gelişmeler**

İnsan hakları ve demokrasi alanındaki artan talepler, teknoloji ve iletişim sektöründeki çok hızlı değişimler ve bunların kamu hizmeti üretimindeki girdilere tesirleri, kamu hizmetinden yararlananların beklentilerindeki gelişmeler, yönetim ve karar alma süreçlerine katılım talepleri gibi faktörler, yeni kamu yönetim anlayışının şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu açıdan, kamu yönetimleri değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde politikalar oluşturan, yerinden yönetime ağırlık veren, katılımcı ve hesap verebilen, etik ve yolsuzluk konularında duyarlı, esnek ve dinamik örgütsel yapılara sahip, şeffaf ve açıklığı ilke edinen, paylaşımcı ve süreçlerle yetinmeyip sonuçlara da odaklanan, performansı dikkate alan, vatandaş istek ve beklentilerine duyarlı, bilgi-iletişim teknolojilerini hizmet planlaması ve sunumunda azami ölçülerde kullanan yapılara doğru kayma eğilimi göstermektedir (Nohutçu ve Balcı, 2003: 18). Dolayısıyla günümüz kamu yönetimi modeli, bu yapının etkileşimde bulunduğu özel sektör, sivil toplum ve global çevredeki değişim rüzgarları çerçevesinde yönetim unsurlarına dayalı, “değerler ve sonuç odaklı” yeni bir yüze kavuşmaktadır. Değerler ve sonuç odaklı bir kamu yönetim anlayışının gerçekleşmesi, güç ve yetkilerin kamu yararı aleyhine kullanılarak suistimal edilmesine engel olacak etik yönetim altyapısının oluşturulmasına bağlıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışında etik, iyi yönetişimin en önemli anahtarıdır. Sağlam ve hesap verebilir bir kamu idaresinde etik, kamu kaynağının kullanımına ilişkin bütün karar alma süreçlerine ve her seviyedeki faaliyetlere nüfuz eder. İyi yönetişimin ilkelerine dikkat edildiğinde, güçlü bir etik altyapının sahip olması gereken unsurların bu ilkeleri desteklediği, hatta kapsamına aldığı gözden kaçmayacaktır (TÜSİAD, 2005: 196).

## **C) Kurumsal İtibarın Korunması Gereği**

Kurumsal itibar, organizasyonun geçmiş, şimdiki ve gelecekle ilgili faaliyetleri ve bunları iletme biçimi ile ilgili olarak paydaşların yorumuna dayanan organizasyon algısı şeklinde ifade edilmektedir. Bu tanım, itibarın organizasyon tarafından gerçekleştirilen bütün aktivitelere dayandığını, yönetimin etkisi olduğunu, ancak organizasyonun nasıl algılayacaklarını seçenlerin paydaşlar olduğunu ihtiva etmektedir (Tucker and Melewar, 2005: 377).

Bugün herhangi bir kurum ya da organizasyonda oluşacak etik dışı işlem, eylem veya faaliyet, teknoloji sayesinde çok hızlı bir biçimde kamuoyu ile paylaşılabilir. Bu durum, ilgili kurumun ya da organizasyonun kamuoyu nezdindeki itibarına önemli ölçüde zarar verecektir. Bu açıdan bakıldığında, gerek yöneticilerin, gerekse çalışanların, bünyesinde buldukları kurumsal isme karşı “onu temiz tutma” gibi bir sorumlulukları vardır. Bu sorumlulukların yerine getirilebilmesi, bireysel davranış farklılıklarını kurum performansının gerektirdiği şekilde dönüştürerek aynı zamanda kurumsal itibarın korunmasını da sağlayacak etik yönetim altyapısını zorunlu kılmaktadır.

#### **D) Yönetmelik Rehberlik Desteğine Duyulan İhtiyaç**

Etik yönetim altyapısı, yöneticiler ve çalışanlar açısından yönetmelik rehberlik desteği sağlar. Yöneticiler yönetim sürecinde karar alırken ve politikaları uygularken genel yararı düşünerek hareket etmelidir. Bu sorumluluklarının üstesinden gelmek için yöneticiler, kendilerine yol gösterecek ve doğru karara yöneltecek yönlendiricilere ihtiyaç duyarlar. Organizasyonlarda, etik kodların oluşturulması ve etik değerler ile yönetimin gerçekleştirilmesi bu açıdan önem kazanmaktadır (Sayılı ve Uğurlu, 2007: 76).

Diğer yandan çalışanların iş yerinde maruz kaldığı etik dışı davranış/durumlar onlar için birer stres kaynağı haline gelmektedir. Yöneticinin iş yükünü çalışanlar arasında adil olmayan şekilde paylaşması, çalışanlara psikolojik şiddet uygulanması (mobbing), kurum bütününde uygulanması gereken politika veya prosedürlerin bazı birimlerde veya diğer kişilerle ilgili olarak uygulamaya konulmaması, rüşvet alınması, yakınlık kullanımı vb. durumlar, çalışanlarda, her yıl çok miktarda sağlık giderine de yol açan, fiziksel ve ruhsal bir takım sağlık sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Organizasyonlarda kurulmuş ve işleyen bir etik yönetim sistemi, yönetici ve çalışanların hangi durumlarda nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin rehberlik desteği de sağlayacağından, çalışanlar nezdinde, olası “etik stres kaynaklarının” ortadan kalkmasına da zemin oluşturacaktır.

#### **IV. ETİK YÖNETİM ALTYAPISI VE KAMU İDARELERİNDE MEVCUT DURUM**

OECD'nin 1996 yılında yayınlanan Kamu Hizmetinde Etik Raporu'nda (Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice), bir etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır. Bunlar;

- Siyasi irade,
- Etkili bir yasal alt yapı,
- Etkin hesap verme mekanizmaları,
- Uygulanabilir davranış kuralları,
- Mesleki sosyalleştirme mekanizmaları,
- Kamuda uygun çalışma koşulları,
- Etik konularda eşgüdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve,
- Kamu görevlilerini denetleyen (medya dahil) etkin bir sivil toplum (OECD, 1996).

Yine etik yönetim sistemine ilişkin olarak, OECD Konseyinin, 23 Nisan 1998 tarihinde Kamu Hizmetinde Etik Davranışı Geliştirme alanında aldığı “tavsiye” kararı da bu alanda ufuk açıcı niteliktedir. Bu Kararda, üzerinde mutabakata varılan “Kamu Hizmetinde Etik Yönetim için Prensipler” yer almaktadır. Kararda, üye ülkelerin etik yönetim sistemlerini gözden geçirmelerinde kendilerine yardımcı olmak üzere bu prensipleri “referans” almaları gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu tavsiye karar ile, aşağıda gösterilen ilkeler “Kamu Hizmetinde Etik Yönetim İlkeleri” olarak tanımlanmıştır:

1- Kamu hizmetinde uyulacak etik standartlar açık ve anlaşılır olmalıdır.

2- Etik standartlar, yasal düzenlemelerde ifade edilmelidir.

3- Kamu görevlilerine etik alanında rehberlik ve danışmanlık yapmak üzere mekanizmalar oluşturulmalıdır.

4- Kamu görevlileri, kamu hizmetinde tespit ettikleri hatayı bildirdikleri zaman sahip oldukları hakları ve yükümlülüklerini bilmelidirler.

5- “Etik” ile ilgili sergilenecek siyasi sorumluluk, kamu görevlilerinin etik davranışta bulunmalarını teşvik etmelidir.

6- Karar verme süreci şeffaf ve incelemeye açık olmalıdır.

7- Kamu ve özel sektör arasındaki etkileşime rehberlik edecek açık kurallar olmalıdır.

8- Yöneticiler, etik davranış sergilemeli ve etik davranmayı teşvik etmelidir.

9- Yönetim politikaları, prosedürleri ve uygulamaları etik davranışı teşvik etmelidir.

10- Kamu hizmetinde istihdam şartları ve insan kaynakları yönetimi, etik davranışı teşvik etmelidir.

11- Kamu hizmetinin ifasında, yeterli hesap verebilirlik mekanizmaları bulunmalıdır.

12- Hatalı davranışla mücadele etmek için uygun prosedür ve yaptırımlar mevcut olmalıdır (OECD, 1998).

Tüm bu hususlar dikkate alındığında, bir kamu idaresinde etik yönetimin altyapısını aşağıdaki unsurlar oluşturacaktır:

- Etik liderlik
- Yasal yapı
- Etik davranış kuralları
- Eğitim faaliyetleri
- Rehberlik ve eşgüdüm sağlayıcı birimler
- Etkin insan kaynakları yönetimi
- Hesap verebilme
- Etik ihlali bildirim mekanizmaları
- Sivil toplum denetimi

### **A) Etik Liderlik**

Etik yönetim kültürünü inşa etmek isteyen bir sistem için en temel gereksinim, etik liderliktir. Etik lider; etik zekâ düzeyi gelişkin liderdir. Etik liderlikte, liderlerin mantık, duygu ve ahlak dengesi, daima birbirlerini destekleyici ve diğerlerine zarar verme yerine evrensel değerler çerçevesinde rehberlik etme, sorun çözme ve model oluşturma yönünde kendini göstermektedir (Fındıkçı, 2009: 216).

Bir idaredeki liderin etik yönetim uygulamalarının tonu, kurumda etik kültürün gelişim düzeyine dair ipuçları vermektedir. Etik liderliğin olduğu kurumsal bir kültürde etik lider;



▪ Çalışanlarla ve dış çevreyi oluşturan aktörlerle ilişkilerine önem verir, bu ilişkilerin güven, saygı, adalet gibi değerler üzerine inşa edilmesine özen gösterir,

▪ Çalışanlarla ve dış çevreyi oluşturan aktörlerle etkileşime geçtiği her fırsat ve ortamda açık ya da kapalı bir şekilde etikle ilgili mesajlar verir,

▪ Herkesten önce kendisinden beklenen görev, yetki, sorumluluk ve davranışları tanımlar ve ortaya koyar,

▪ “Etik” konusunu her fırsatta kurum gündemine taşır,

▪ Risk yönetiminde “kurumsal itibarı” daima göz önünde tutar,

▪ Kurumun her türlü kaynağının (insan, mali, bilgi ile fiziksel ve fiziksel olmayan diğer kaynaklarının) elde edilmesi ve kullanılmasında etik duyarlılıkla kararlarını alır.

Etik kültür yöneticilerin girişimi ile başlar, ama sağlıklı gelişimi ve yerleşiklik kazanması, yani kurumsallaşması çalışanların inancı ve desteği ile gerçekleşir (TÜSİAD, 2009: 110). Bu inancın ve desteğin sürdürülebilmesi, kurumda etik liderlik uygulamalarının yerleşik hale gelmesine bağlıdır.

## **B) Etik Yönetime Dair Yasal Çerçeve**

Etik yönetim altyapı unsuru olarak hukuki çerçeve, kamu çalışanları için davranış standartlarını belirleyen ve soruşturma ile takibat sistemleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun ve yönetmelikler dizisidir (TÜSİAD, 2003: 43). 1982 Anayasası, etik yönetimin unsurlarını ihtiva eden maddeleri bünyesinde bulundurmaktadır. Anayasanın maddeleri gözden geçirildiğinde; etik yönetimin evrensel değerlerine yapılan atıflarla (Madde 10), uygun çalışma koşullarına duyulan gereksinim ifadesi ile (Madde 49), yargı yoluna başvurabilmeyi ve dış denetimi tanımlayan ifadelerle (Madde 40, 74, 125, 160), kamu görevlilerinin görev ve sorumluluklarına yapılan atıflarla (Madde 129) karşılaşmaktadır.

Ülkemizde, kamu idarelerinin etik yönetimi ve dolayısıyla etik davranışları besleyen ve teşvik eden bir bünyeye dönüşmelerinde yasal anlamda tanımlayıcı ve yol gösterici düzenlemeler mevcuttur. Bunlardan bazıları aşağıda sıralanmıştır:

▪ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

▪ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olması nedeniyle, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalarda, etik yönetimin geliştirilmesinde destekleyici rol üstlenmektedir. Bunlardan bazıları;

- 5506 sayılı Kanunla onaylanan Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi,
- 5065 sayılı Kanunla onaylanan Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi,
- 4518 sayılı Kanunla onaylanan OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi,
- 4852 sayılı Kanunla onaylanan Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesidir.

Kamu görevlileri ve kamu hizmeti ile ilgili olarak yukarıda bahsedilen kanunlara dayalı olarak düzenlenen yönetmelikler de kamu idarelerindeki etik yönetim altyapısının hukuksal çerçevesinin birer parçasıdır. Bu yönetmeliklerden bazıları şunlardır:

- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

▪ Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik

▪ Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

▪ Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik.

### **C) Etik Davranış Kuralları**

Kamu görevlilerinin bireysel davranış modellerini, kurumsal misyonun ve dolayısıyla kurumsal performansın gereklerine uygun hale getirebilmek açısından herkes tarafından anlaşılır, net davranış kurallarının belirlenmiş olması gerekir. Etik kodlar (davranış kuralları), çalışanlara ya da örgütsel davranışlara rehberlik eden, ahlâki standartları içeren yazılı, açıklayıcı ve resmi belgelerdir (Deliorman ve Kandemir, 2009: 13-14). Hukuki ya da idari bir araç olarak davranış kuralları, etik altyapıda aslen yönlendirici bir rol oynar. Ancak kabul edilir davranışların sınırlarını yazılı olarak ortaya koyduklarından ve bazı standartlar getirdiklerinden kontrol işlevleri de vardır. Çoğu kuralların bir yandan disipline ağırlık veren diğer yandan en yüksek değerlere ulaşmaya çağıran ikili bir işlevi vardır (TÜSİAD, 2003: 50). Bu durum, idarelerin kural esaslı yönetim yaklaşımı ve değer esaslı yönetim yaklaşımı arasında kurabildiği yönetsel dengenin de bir yansıması olarak görülebilir.

13.04.2005 tarihinde yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, öncelikle kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemiştir. Buna göre bir kamu görevlisinin uyması beklenen etik davranış ilkeleri, ana başlıkları şunlardan oluşmaktadır:

- Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci
- Halka hizmet bilinci
- Hizmet standartlarına uyma
- Amaç ve misyona bağlılık
- Dürüstlük ve tarafsızlık
- Saygınlık ve güven
- Nezaket ve saygı
- Yetkili makamlara bildirim

- Çıkar çatışmasından kaçınma
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı
- Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı
- Savurganlıktan kaçınma
- Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu
- Eski kamu görevlileriyle ilişkiler
- Mal bildiriminde bulunma

Bu Yönetmelikle, kapsama dahil kurum ve kuruluşlara, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenleme imkanı da tanınmıştır. Ancak bu düzenlemeler, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun inceleme ve onayına tabi tutulmuştur. Yine bu Yönetmelik kapsamında;

▪ Söz konusu ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçası olarak sayılmış,

▪ Kanun kapsamındaki kamu görevlilerine "Etik Sözleşme" belgesini imzalama yükümlülüğü getirilmiş,

▪ Kurum ve kuruluşların yetkili sicil amirlerinin, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirmeleri istenmiş,

▪ Kurum ve kuruluş yöneticilerine, istihdam edilen her düzeydeki personeli, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirme görevi getirilmiş,

▪ Kurum ve kuruluş yöneticileri, etik davranış ilkelerinin, kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarında yer almasını sağlamakla yükümlü tutulmuştur.

#### **D) Eğitim Faaliyetleri**

Etik yönetim sistemini sürdürülebilir halde tutabilmenin ve bu anlamda yöneticiler de dahil tüm çalışanlardan beklenen adanmışlığı tesis etmenin bir aracı, etik davranış algı ve becerilerini geliştirmeye yönelik,

eğitim ve geliştirme faaliyetlerini düzenli halde gerçekleştirmektir. İşe yeni alınanların kurumsal kültür ve bu kültürü oluşturan etik ilkelerle tanıştırılması, düzenlenecek atölye çalışmaları ile yönetici ve çalışanların çeşitli örnek olaylarda en uygun davranış modelinin nasıl olabileceği hakkında birlikte düşünme ve kanaate varmalarının teşvik edilmesi etik altyapıyı güçlendiren yararlı etkinlikler olacaktır.

27.6.1983 tarihinde yayımlanan “Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik”te, aday memurların eğitim konuları arasında kamu görevlilerinin davranış modelini belirleyen ve kamu hizmetinin sunum esaslarını da yansıtan aşağıdaki konu başlıkları yer almaktadır (Md. 5):

- Anayasada yer alan temel hak ve ödevler,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan;
  - Ödev ve sorumluluklar
  - Genel haklar
  - Disiplin işleri
  - Sicil ve disiplin işleri
  - Sosyal ve mali haklar
  - Amir-memur ilişkileri
  - Müracaat ve şikayetler
  - Beşeri ilişkiler
- Devlet malını koruma ve tasarruf tedbirleri
- Halkla ilişkiler
- Gizlilik ve gizliliğin önemi
- İnsan Hakları

Devlet memurlarının görevde yükselme sürecinde almakta oldukları eğitimler, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik” kapsamında düzenlenmiştir. Bu yönetmelikte, halkla ilişkiler ve etik davranış ilkeleri gibi eğitim konu başlıkları da yer almaktadır (Md 10/f, g bendleri).

Ayrıca, “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile yönetici pozisyonundaki kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu

ilkelerine uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlü tutulmuşlardır (Md. 20).

### **E) Rehberlik ve Eşgüdüm Sağlayıcı Birimler**

Kamu idarelerinde etik yönetim unsurları arasında gerekli eşgüdümü sağlayacak, aynı zamanda kamu görevlilerinin uyacağı davranış kuralları ile ilgili gerekli denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım faaliyetlerini yürütecek yönetsel yapılara ihtiyaç vardır.

Ülkemiz kamu yönetiminde etik yönetim alanında rehberlik ve eşgüdümü sağlama rolü 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile tanımlanmıştır. Bu Kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarını belirleyen bir düzenlemedir. Bu Kanunla Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Bu Kurul'un görev ve yetkileri aşağıda belirtilmiştir:

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek,
- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, kamu yönetiminde etik alanında rehberlik, denetim ve eşgüdüm sağlayıcı fonksiyonu vardır. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin, 5176 sayılı Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlarla ilgili getirdiği yapısal yeniliklerden birisi de bu kurum ve kuruluşlarda Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile işbirliği içinde çalışacak etik komisyonlarının oluşturulması zorunluluğudur. Bu komisyonların temel görevleri;

- Etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek,
- Personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak,

- Etik uygulamaları değerlendirmektir.

Görevleri dikkate alındığında etik komisyonlarının daha ziyade danışmanlık, rehberlik ve etik uygulamaları izleme ve değerlendirme gibi fonksiyonları olduğu görülmektedir.

### **F) Etkin İnsan Kaynakları Yönetimi**

Etik yönetimin odağında, çalışanı ve yöneticisi ile “insan” unsuru vardır. Bu unsurun bireysel ahlaki değer ve yargıları insandan insana değişiklik gösterebilmektedir. Bireysel ahlaki değerlerin kurumsal değerlerle bir potada uyumlu hale getirilebilmesi stratejik insan kaynakları yönetiminin temel bir amacıdır. İnsan kaynakları yönetimi, genel olarak kurumu hedeflerine başarılı bir şekilde ulaştıracak etkin bir işgücü yapısının oluşturulmasını ve bu işgücünün sürekli gelişimini sağlamak üzere faaliyetlerin sistemli bir şekilde yürütülmesini amaçlamaktadır. Bu yönüyle insan kaynakları yönetimi ayrı bir disiplin olarak ele alınmakta ve çağdaş organizasyonlarda yönetim yapısının kilit unsurlarından birisini teşkil etmektedir (Uzun, 2008: 51).

İnsan kaynağı politikalarında etik kodların temel alınması, etik kodlar ile kültürün uyumlaştırılması, etik kodların işgörenlere öğretilmesi ve benimsetilmesi insan kaynakları yönetiminin yerine getireceği önemli rollerdendir. Aynı zamanda, etik karar alma süreçleri ile ilgili yapının oluşturulması, etik davranışların kontrol edilmesi ve etik davranışların ödüllendirilmesi gibi süreçler de insan kaynakları yönetiminin aktif rol alması gereken alanlardır. İnsan kaynakları yönetimi bu süreçlerde üstlendiği sorumluluklar ile, etik bir örgütsel yapının oluşturulmasında ve bu yapının sürdürülmesinde önemli katkılar sağlayacaktır (Sayılı ve Kızıldağ, 2007: 242). Bu nedenle, kamu idarelerinde uygulanacak etik yönetim uygulamalarının başarısı, kurum insan kaynakları yönetim ve uygulamalarının başarılı oluşuna bağlı hale gelmiştir.

### **G) Hesap Verebilme Mekanizmalarının Oluşturulması**

Kamu yönetiminde etik kültürün geliştirilmesi için gerekli unsurlardan birisi de kamu yönetiminde kamu yetkilerini kullanan kamu görevlileri ile ilgili hesap verme mekanizmalarının oluşturulmasıdır. Yaptıkları işlem, eylem ve faaliyetlerden dolayı hesap vermekle sorumlu olduğunu bilmek, kamu görevlilerinin yetkilerini kamu yararına uygun kullanmalarını teşvik edecektir.

Bu yönüyle hesap verebilme mekanizmaları etik kültürün geliştirilmesinde “sistemin sigortası” işlevini görecektir.

Hesap verebilirlik kavramının özünde, bir kimsenin herhangi bir eyleminden dolayı bir otorite tarafından hesap vermeye çağrılabilmesi süreci yatar (Kesim ve Petek, 2005). Yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü ve yöneticilere, eylemlerinin hesabını sergileme yükümlülüğü getiren modern yönetim anlayışına göre, “hesap verme sorumluluğu”, kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını *sergileme, raporlama* sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır (Kesim, 2005).

Türkiye'nin kamu mali yönetim sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, temelde hesap verme sorumluluğu, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, savurganlıktan kaçınma, kamu kaynağının iyi kullanımı gibi etik değerler üzerine inşa edilmiş bir düzenlemedir. Kanunun hesap verme sorumluluğunu tarif eden 8 nci maddesinde; “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” denilmektedir. Bu Kanunla; bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakan'a ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı (Md. 10); üst yöneticiler de idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır (Md. 11).

Bu anlamda özellikle dış denetim kurumunun hazırlayacağı raporlar, bakan ve üst yöneticilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde siyasal ve yönetsel hesap verebilmelerinde kilit bir rol üstlenirken, kurumsal raporların kamuoyuna duyurulması, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı,



şikayette bulunma hakkı gibi müesseselerde kamu görevlilerinin vatandaşa hesap verebilmelerinde önemli bir işlevi yerine getireceklerdir.

Yüksek denetim ve yargı işlevleri ve diğer görev ve sorumlulukları ile demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olan Sayıştay, etik ilkelere dayalı, dürüst, saydam ve hesap verebilen bir kamu yönetimi tesis etmede stratejik bir konumdadır. Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmakla yükümlü olduğu çok sayıda rapor, kamuda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve buna bağlı olarak saydamlığın artırılmasında kilit öneme sahiptir. Ayrıca, Sayıştay denetimleri sırasında karşılaşılan ve kamu zararına yol açabilecek etik yönetim anlayışına aykırı tespitlerin denetim bulgu ve önerileri olarak denetim sürecinde üst yönetime sunulması, oluşacak zararın büyümeden telafi edilmesine ve gerekli iyileştirici çalışmanın yapılmasına katkıda bulunacaktır. Sayıştayın yargılamaya esas raporlarının Sayıştay yargı dairelerinde yargılanması sonucunda da, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında karşılaşılan kamu zararına ilişkin olarak ilgililerin mali yönden sorumlulukları tanımlanmış olacaktır.

Diğer yandan, kamu görevlilerinin günlük çalışma ortamlarında dürüst davranış sergilemesini teşvik edecek, sergilediği davranışın hesabını verebilmesini sağlayacak iç kontrol sistemleri de etik yönetimin önemli kilometre taşlarıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun doğru, dürüst ve saydam işleyen bir idarenin oluşturulması yolunda getirdiği önemli yeniliklerden birisi, kamu mali yönetim sisteminin geliştirilmesi ve kontrol edilmesi açısından yaşamsal önemi bulunan kamuda iç kontrol sisteminin tesis edilmesidir. Bu Kanuna dayanılarak düzenlenen İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte iç kontrol sistemini oluşturan unsurlar; "kontrol ortamı"; "risk değerlendirmesi"; "kontrol faaliyetleri"; "bilgi ve iletişim" ve "gözetim" olarak sayılmıştır (Md. 7). Bu unsurlarda önerilen standart ve faaliyetlere bakıldığında; yöneticilere etik liderlik sorumluluğunun hatırlatıldığı, etik kuralların bildirilmesi ve eğitim yolu ile etik anlayışın geliştirilmesi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemlerinin idare bünyesinde belirlenmesi ve duyurulması, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildiren personele haksız ve ayırımçı bir muamele yapılmaması gibi zorunlulukların getirildiği görülmektedir. Burada önemli olan hususlardan birisi de iç kontrol sistemi kapsamında idarelerin risklerini sistemli bir şekilde yönetmeleri gerektiği konusudur. Bu anlamda, idareler,

kurumsal performansı tehlikeye sokabilecek mahiyetteki yönetsel işlem, eylem ve uygulamalara dair muhtemel riskleri ve bunlarla ilgili çeşitli kontrol faaliyetlerini tanımlamaları gerekecektir. “Etik”, kurumsal risk yönetiminde muhtemel risk kapsamında göz önünde bulundurulması gereken bir kavramdır.

Hesap verebilirlik mekanizmaları, yönetimde kontrol işlevlerinin yanı sıra, değerlendirme ve inceleme kriterleri işlevi görürler (TÜSİAD, 2005: 141). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile öngörülen iç kontrol sisteminin diğer bir unsuru da “iç denetim” mekanizmasıdır. İç denetçiler tarafından yapılacak olan iç denetim, iç kontrol sisteminin bir parçası olarak, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirip yönetime rehberlik ederek etik yönetimin oluşumuna katkı verecek önemli bir mekanizmadır.

#### **H) Bildirim Mekanizması**

Kamu kurum ve kuruluşlarında karşılaşılan etik dışı davranışın o kurum ya da kuruluş bünyesinde istihdam edilen çalışan tarafından bildirim mekanizması da (ihbar) iç kontrolün önemli bir aracı olarak ele alınması gereken bir konudur. Etik dışı davranışın bildirim, kamu idarelerinde etik yönetimin tesisinde önemli bir unsurdur. İhbar (whistleblowing), bir organizasyon içerisinde yasa dışı ve etik değerlere uygun olmayan davranış ve eylemlerin organizasyon içi ve/veya organizasyon dışı başka kişilere veya kurumlara zarar vermemesi için enformasyon sahibi kişiler (önceki çalışanlar, mevcut çalışanlar veya paydaşlar) tarafından sorunları çözme güç ve yetkisine sahip iç ve dış otoritelere bildirilmesi olarak tanımlanabilir (Aktan, 2006: 1). Etik bir davranış olan ihbarın dış otoritelere yapılması konusunda literatürde bazı temel şartlar öngörülmektedir. Amerikalı Profesör Richard DeGeorge bu şekil bir ihbar eyleminin meşru kabul edilmesi için şu temel şartların varlığını öngörmektedir (DeGeorge, 1990):

1. Organizasyon içerisindeki yasa dışı ve/veya etik dışı davranışın tüm topluma maliyetinin çok ciddi ve çok yüksek boyutlarda olması,
2. Enformasyon sahibi kişilerin bu konudaki kaygılarını organizasyon üst yönetimine bildirmiş olmaları,

3. Enformasyon sahibi kişiler üst yönetimdeki kişilere konuyu aktardığı halde, onlardan tatmin edici bir ilgi görmemeleri ve çaresiz kalmış olmaları,

4. İhbarda bulunanın (whistleblower), sahip olduğu ikna edici kanıtları mantıklı ve tarafsız olduğuna inandığı bir yetkili ile paylaşmış ve bu kişiye yapılan yanlışları aktarmış ve sahip olduğu kanıtları sunmuş olması,

5. İhbarda bulunanın, olayı kamuoyuna sunmak suretiyle mevcut kötü uygulamanın sona ereceğine inanıyor olması.

İyi işleyen bir etik yönetim sisteminde, etik ihlaline dair bildirimde bulunmak isteyenlerin, nereye, ne zaman, hangi yolla bildirimde bulunacaklarını, bildirimde buldukları zaman sırf bildirimde buldukları için baskı, fiziksel ve ruhsal şiddet, izolasyon, terfi durdurulması, ayırimcılığa maruz kalma gibi durumlarla karşılaşmayacaklarını ve bunun da mevzuat zemininde güvenceye alındığını bilmeleri gerekir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununa dayanılarak düzenlenen Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmeliğin “Şikayet Edenin Sorumluluğu” başlıklı 10 uncu maddesinde; “Şikayet haklarını kullanan Devlet Memurlarına şikayetlerinden dolayı bir ceza verilemez ...” denilmiştir. Bu hüküm, Devlet Memurlarına amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan etik ihlali niteliğindeki idari eylem ve işlemlere karşı şikayet hakkının kullanımında önemli bir güvence vermektedir. Yine aynı Yönetmeliğin 11 inci ve 14 üncü maddelerinde yer alan; Devlet memurlarının, görevleri sırasında haberdar oldukları konusu suç teşkil eden durumları yetkili makamlara bildirmekle yükümlü tutulmaları ve ihbar yükümlülüğünü yerine getiren Devlet memurlarına ihbarlarından dolayı bir ceza verilemeyeceği, doğrudan veya dolaylı olarak hizmet koşullarının kısmen de olsa ağırlaştırılmayacağı ve değiştirilemeyeceği gibi müeyyideler, sağlıklı bir etik yönetimi için gerekli etik ihlallerine dair ikaz mekanizmalarının tesisinde hayati önem arz etmektedir.

### **1) Sivil Toplum Denetimi**

Sivil toplum ve medya, kamu görevlilerinin dürüst davranış sergilemelerine etki edecek unsurlar arasında yer almaktadır. Sivil toplum, kavram olarak resmi devlet düzeninin dışında yer alan bütün organizasyonların ve bilgi ağlarının toplamına karşılık gelir. Sivil toplum

kavramı, geleneksel olarak, menfaat grupları olarak adlandırılan bütün kurumları kapsar. Bunlar sadece sivil toplum kuruluşları değil, işçi sendikaları, profesyonel kuruluşlar, ticaret odaları, öğrenci grupları, kültür toplulukları, spor kulüpleri ve resmi olmayan birliklerdir (Carothers, 1999). İdarenin kontrolü dışında sivil toplum ve medya tarafından yapılacak tespitler de kamu görevlilerinin davranışlarına dikkat ederek etik dışı davranışta bulunmalarını frenleyici rol oynayacaktır.

## **V. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

“Etik yönetim”, sivil toplum, özel sektör ve kamu yönetiminde gündem oluşturan bir konu haline gelmiştir. Kamu yönetimi anlayışındaki gelişmeler, kamu idarelerinde etik yönetim yapısının gelişimini de etkilemektedirler. Kamu mali yönetim sistemimizin saydamlık ve hesap verebilirlik gibi etik değerlere dayandırılması, kamu idarelerinde etikle ilgili komisyonların oluşturulması, kamuda etik yönetim konusunda rehberlik ve eşgüdümü sağlayacak bir Kurul’un oluşturulması, kamu görevlilerinin uyacağı etik davranış ilkelerinin belirlenmiş olması, bilgi edinme hakkının getirilmiş olması, dağınık halde de olsa çeşitli mevzuatta “etik” değerlere dayalı hükümlerin yer alması, personel rejimine yönelik çeşitli düzenlemelerin yapılması gayretleri, kamu idarelerinde etik yönetimi destekleyen önemli gelişmelerdir. Ancak, bu idarelerde etik yönetimin geliştirilmesi açısından aşağıda belirtilen hususların da göz önünde bulundurulmasında yarar olduğu düşünülmektedir:

▪ Bir idarede etik kültürünü yerleştirecek ve sürdürecektir olan, etik liderlik ruhudur. Dolayısıyla toplum olarak davranışlarıyla rol model olacak etik liderler yetiştirmemiz gerekmektedir. Bu açıdan aile içi eğitimde ve aile dışında eğitim kurumlarımızda “doğruluk”, “dürüstlük” gibi kavramların ne anlama geldiği, doğru davranışın ve yanlış davranışın ne olduğunun insanlarımızı gösterilerek öğretilmesi gerekmektedir. İnsanların hayatlarında kendilerini, ailelerini ve işlerini yönettikleri düşünüldüğünde, ilk ve orta öğretimde ve özellikle branş ayırımı yapılmaksızın tüm yüksek öğrenim alanlarında “etik davranış”, “iyi yönetim” gibi konu başlıklarının ders müfredatına girmesi temin edilmelidir.

▪ Kamu idarelerinde “etik” konusunda eğitim vermenin farklı şekilleri geliştirilmelidir. Konferanslarla birlikte, “değerlerle yaşamak”, “bizi biz yapan

değerlerimiz”, “çalışma ilişkilerimizde yaşanan zorluklar”, “birbirimizi anlamak”, “etik iş ortamı nasıl olmalı”, “etik dışı davranışla başa çıkma yöntemleri” gibi konularda yönetici ve çalışanları bir araya getiren odak grup toplantıları ya da çalıştaylar da düzenlenebilir.

▪ Kamu görevlilerinin etik dışı davranış sergilemelerini önlemek açısından gerekli uygun çalışma koşullarının sağlanması, stratejik insan kaynakları yönetimini gerektirmektedir. Ancak, insan kaynakları yönetiminin kamu sektöründe uygulanmasını güçleştiren veya engelleyen birtakım nedenler bulunmaktadır. Söz konusu engel ve/veya güçlüklerin bir kısmı örgütsel yapıdan, yani kamu sektörünün, kendine özgü yapısından kaynaklanmakta, bir kısmı ise zihinsel yapıdan, yani yöneticilerin bu anlayışa olumlu yaklaşmamlarından kaynaklanmaktadır (Akyel ve Söyler, 2010). Kamuda stratejik insan kaynakları yönetimine geçiş ve kamu yönetimi alanında yapılmaya çalışılan reformların başarılı olabilmesi, bu engel ya da güçlüklerin sağlıklı şekilde analiz edilerek adım atılmasını gerektirmektedir.

▪ Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından 2009 yılında geliştirilen “Kamu Görevlileri Etik Rehberi”nin ve genel olarak etikle ilgili davranış ilkelerinin kurum iç bünyesinde benimsenmesi açısından, idarelerce genel mahiyetteki bu rehber esas alınarak kurum özelinde etik uygulama rehberleri geliştirilmelidir. Bu çalışmalarla, genel mahiyette düzenlenmiş olan etik davranış ilkelerinin kurum açısından taşıdığı anlam, kurum yöneticilerinin etik davranış ile ilgili sorumlulukları, kurum çalışanlarından ve dış paydaşlardan beklentiler gibi konular idare özelinde ifade edilmiş olacaktır.

▪ İdarelerin insan kaynakları birimlerinde “etik” konusunda eğitimli çalışanların istihdam edilmesinde yarar görülmektedir. Zira, bu birimlerin çalışanlarla yakın temas içerisinde bulunmaları nedeniyle, aynı zamanda “danışmanlık” rolü de bulunmakta olup, çalışanların etikle ilgili sorunlarına çözüm bulmada etik konusunda eğitimli çalışanların katkısı daha fazla olacaktır.

▪ Kamu idarelerinde yer alan ve etik ihlalini araştırarak olan disiplin kurullarında görev alacak kamu görevlilerinin de etikle ilgili eğitim programlarına katılmaları, gereken durumlarda etik ihlaline ilişkin davranışa sevkeden motifleri anlamalarında katkı alabilmeleri için danışmanlık hizmetlerinden de yararlanmaları faydalı olacaktır.

▪ Kamu idarelerinde, gerek vatandaşlar, gerekse ilgili idare çalışanları için, etik ihlallerinin ve yolsuzlukların zamanında ve derhal bildirilmesi amacıyla “etik ihlal bildirim hattı” gibi intranet ve web platformlarının/iletişim noktalarının tesis edilmesi ve bunların tüm çalışanlara ve kamuoyuna duyurulması da faydalı olacaktır. Böylece, gerek kamu görevlileri gerekse vatandaşlar açısından etik ihlali durumunda nereye, nasıl haber verileceği gibi yaşanacak tereddütler ortadan kaldırılmış olacaktır.

▪ Günümüzde, kamu kaynağının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması önemini korumaktadır. Ancak, etik” kavramının taşıdığı daha üst, genel ve kapsamlı anlamı düşünüldüğünde bunlara bir de “etik şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını” dahil etmekte yarar olduğu düşünülmektedir. Buna paralel bir düzenlemenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa konu edilmesi, kamu kaynağını elde etme ve kullanma sürecinde görevli olanlara, karar alma ve bu kararları uygulamalarında etik duyarlılık gösterme zorunluluğunu hatırlatıcı bir unsur olacaktır.

▪ Kamuda etik yönetimin geliştirilmesi, tüm kamu idarelerinde sağlanmalıdır. Bu anlamda, 5176 sayılı Kanun kapsamında bulunmayan kurumlarda da kendilerine has etik yönetim yapılarının oluşturulması elzemdir.

▪ Kurumsal etik yönetiminin sağlıklı yapılandırılabilmesi için, “etik” alanında yapılması gereken çalışmaların kurum stratejilerine konu edilmesi, uygulama ve sonuçlarının izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması gerekir. Bu anlamda, kurumun insan kaynakları yönetimi, mali kaynak yönetimi, kamu mallarının yönetimi, kurumsal bilginin yönetimi gibi alanlarda mevcut uygulamalarının “etik” penceresinden analiz edilerek “etik performansının” ölçülmesi, raporlanması ve geliştirilecek raporların müstakil raporlar şeklinde veya 5018 sayılı Kanunla öngörülen Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporunun alt bileşeni olarak kamuoyuna duyurulması, şeffaf ve etkin bir etik yönetimi için yapılacak önemli bir çalışma olacaktır.

▪ Kamu idareleri, çalışanların ve toplumun kendilerine dair “etik idare” algısını yıllık olarak düzenleyecekleri anket çalışmaları ile bizzat kendileri de izlemelidir. Bu çalışma, kurum içinde bir kurumsal gelişim faaliyeti, kurum dışındaki kamuoyu içinse hem kurumsal bir tanıtım faaliyeti, hem de kamuoyu ile iletişime geçilerek kurumun bulunduğu düzeyi görmeye imkan verecek bir fırsat oluşturacaktır.

## **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

- Aktan, Coşkun Can (1992), *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980-1990 Türkiye Deneyimi*, Ankara: Yeni Türkiye.
- Aktan, Coşkun Can (1999), *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Ankara: Yeni Türkiye.
- Aktan, Coşkun Can (2006); “Organizasyonlarda Yanlış Uygulamalara Karşı Bir Sivil Erdem, Ahlaki Tepki ve Vicdani Red Davranışı: Whistleblowing”, *Mercek Dergisi*, Ekim-2006.
- Akyel, Recai ve İlhami Söyler (2010); “İnsan Kaynakları Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanabilirliği”, *Yaklaşım*, Sayı: 205 (Ocak).
- Çotuksöken, Betül, “Etik Nedir?”, *Felsefe Söyleşileri III-IV*, Editör: Betül Çotuksöken, Maltepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.
- BM (2000), *Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri*, <http://www.un.org.tr/index.php?LNG=1&ID=21>
- DeGeorge, R. T. (1990). *Business Ethics*, 3rd ed. New York: Mavmillan Publishing, 1990.
- Deliorman, R. B. ve A. Ü. Kandemir (2009), “Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları ve Etik”, *Kamu Etiği Akademik Araştırmaları*, Cilt 2, Ankara.
- EMRE, Cahit, Y. Hazama and S. Mutlu (2003), “Cultural Values, Morality and Public Administration in Turkey”, *Yönetim Bilimi Yazıları*, C. Emre (Ed.), Ankara: İmaj,
- Eryılmaz, Bilal (2010), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- FINDIKÇI, İlhami (2009), *Bir Gönül Yolculuğu: Hizmetkar Liderlik*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Kesim, Erdoğan (2005), “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)” *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya, 18–19 Kasım 2005.
- Kesim, Kutay ve H. Ali Petek (2005), *Avrupa Komisyonunca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi reformunun Bir Eleştirisi*, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 38, Sayı: 4 (Aralık).
- Nohutçu Ahmet ve Asım Balcı (2003), “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: ‘Kamu’nun Yönetilmesinden ‘Kamu’nun Yönetmesi

- Anlayışına Doğru”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Der.: A. Balcı v.d.), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Nohutçu, Ahmet, (2004). “Etik ve Kamu Yönetimi”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Der.: M. Acar ve H. Özgür), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- OECD (1998), “Principles For Managing Ethics in the Public Service” <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf> (Erişim Tarihi: 16.03.2011)
- OECD (1996), “Ethics In The Public Service: Current Issues And Practice” <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf> (Erişim Tarihi: 16.03.2011)
- Özlem, Doğan (1997), Günümüzde Felsefe Disiplinleri, İnkılap Kitapevi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Sayılı, Halil ve Duygu Kızıldağ (2007); “Yönetmelik Etik ve Yönetmelik Etiğinin Oluşmasında İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolünü Belirlemeye Yönelik Bir Analiz”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt IX / Sayı: 1 (Haziran).
- Sayılı, Halil ve Özlem Yaşar Uğurlu; “Kurumsal İtibar ve Yönetmelik Etik İlişkisinin Analizine Yönelik Bir Değerlendirme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Y. 2007, Cilt 12, S. 3.
- Carothers, Thomas (1999), “Civil Society”, Foreign Policy, No: 117 (Winter 1999-2000).
- Tucker, Laura and T.C. Melewar, “Corporate Reputation and Crisis Management: The Threat and Manageability of Anti-Corporatism”. Corporate Reputation Review, 7, 4, 2005.
- TÜSİAD (2005), “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik - Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”, Kasım, İstanbul.
- TÜSİAD (2003), Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, Eylül (OECD, “Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice” Raporu, 1996, Çevirisi)
- TÜSİAD (2009), Dünyada ve Türkiye’de İş Etiği ve Etik Yönetimi, Haziran, İstanbul.
- Uzun, Yaşar (2008), “İnsan Kaynakları Yönetiminde Bir Uygulama Örneği: İngiltere Sayıştayı”, Sayıştay Dergisi, Sayı 70.