

KAMU HİZMETİNDE ETİK

Güncel Konular ve Uygulama

Eylül 2003

(Yayın No. TÜSİAD-T/2003-9-363)

© 1996, OECD

*Bu yapıt OECD tarafından İngilizce olarak
“Ethics in the Public Service: Current Issues and Practive” ve
Fransızca olarak “L’éthique dans le service public:
Questions et pratiques actuelles” başlıklarıyla yayınlanmıştır.
Tüm hakları saklıdır. Bu yapıtın tümünü veya bir kısmını çoğaltmak
veya çevirmek amacıyla izin almak için başvuru adresi:
Head of Publications Service, OECD 2, rue André-Pascal,
75775 PARIS CEDEX 16, France.*

© 2003, TÜSİAD

*Bu yapıtın Türkçe çevirisi OECD’nin izniyle yayınlanmıştır.
Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü,
4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca,
kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun
yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek,
çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak,
kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak,
telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik
yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ÖNSÖZ

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin var olduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin bukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

Paris'te 14 Aralık 1960 tarihinde imzalanan ve 30 Eylül 1961 tarihinde yürürlüğe giren Konvansiyon'un 1. Maddesine göre, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), aşağıdaki amaçlar doğrultusundaki politikaları destekler:

Üye ülkelerde, mali istikrarı koruyarak sürdürülebilir en yüksek ekonomik büyüme ve istihdam düzeylerine ve daha yüksek yaşam standartlarına erişmek, böylece dünya ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunmak;

Üye olan ve olmayan ekonomik kalkınma sürecindeki ülkelerde sağlıklı bir ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak; ve

Dünya ticaretinin uluslararası yükümlülüklerle uygun olarak, çok taraflı ve ayrımcı olmayan bir temelde gelişmesine katkıda bulunmak.

OECD'nin ilk üye ülkeleri ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Kanada, Lüksemburg, Norveç, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'dır. Aşağıdaki ülkeler daha sonra, parantez içinde belirtilen tarihlerde katılarak üye olmuşlardır: Japonya (28 Nisan 1964), Finlandiya (28 Ocak 1969), Avustralya (7 Haziran 1971), Yeni Zelanda (29 Mayıs 1973), Meksika (18 Mayıs 1994), Çek Cumhuriyeti (21 Aralık 1995), Macaristan (7 Mayıs 1996), Polonya (22 Kasım 1996) ve Kore (12 Aralık 1996). Avrupa Topluluğu Komisyonu da OECD çalışmalarına katılmaktadır (OECD Konvansiyonu, Madde 13).

SUNUŞ

Bu rapor OECD Kamu Yönetimi Birimi'nin 1996 yılında "Kamu Yönetimi Raporları" dizisinin 14. nolu yayını olan, seçilmiş üye ülkelerde kamu hizmetinde etik ve davranış kuralları ile ilgili araştırmasının ürünüdür. Avustralya, Finlandiya, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, Birleşik Krallık ve Birleşik Devletler tarafından hazırlanmış olan ülke raporlarının analizine dayanmaktadır.

Rapor, Kamu Yönetimi Komisyonu'ndan Sally Washington tarafından ve Kanada Özel Danışmanlık Ofisi'nden Elia Armstrong'un desteğiyle hazırlanmıştır.

Rapor OECD Kamu Yönetimi Komisyonu tarafından gözden geçirilmiş olup OECD Genel Sekreteryası'nın sorumluluğu altında yayımlanmaktadır.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	3
SUNUŞ	5
YÖNETİCİ ÖZETİ	9
1. GİRİŞ	15
2. KAMU HİZMETİNDE ETİK VE DAVRANIŞ KURALLARINI ETKİLEYEN UNSURLAR	25
3. ETİK ALTYAPI: İŞLEVLER VE UNSURLAR	37
4. EYLEMLER VE TEPKİLER: ETİK YÖNETİMİNDE YENİ GİRİŞİMLER	63
5. EĞİLİMLER VE YAKLAŞIMLAR: ETİK YÖNETİMDE ORTAK YÖNELİMLER	75
6. KURALLARDAN SONUÇLARA: ETİK YÖNETİMİNE OLASI ETKİLER	85
BİBLİYOGRAFYA	95

YÖNETİCİ ÖZETİ

YÖNETİCİ ÖZETİ

OECD ülkeleri, devlete karşı duyulan güvenin azalmasından kaygı duymaktadırlar. Bu sözde "güven açığı" kamu görevlilerinin uygunsuz davranışlarından büyük yolsuzluklara kadar uzanan, herkesçe bilinen "skandallar" tarafından körüklenmektedir. Üye ülkelerin pek azı, belki de hiçbiri, kamu hizmetine yakışır şekilde davranılmadığı şaibesinden veya gerçeğinden tümüyle uzak kalamamıştır. Sonuçta devlet yönetiminde etik ve standartlar, kamusal ya da siyasi yaşamda önemli bir konu haline gelmiştir.

Bu rapor dokuz OECD ülkesinin - Avustralya, Finlandiya, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri - kamu hizmetinde etiğe ve davranış kurallarına yaklaşımını incelemektedir. Raporda yer alan saptamalar geniş bir uygulama alanına sahiptir. Rapor;

- Etik ve davranış kurallarını etkileyen güçleri irdeler ve kamu yönetimi tarzlarındaki değişikliklerle en yakından bağlantılı olanları mercek altına alır (II. Bölüm);
- İstenmeyen davranış biçimlerini önlemek ve olumlu davranışları teşvik etmek için kullanılan araç ve süreçleri betimler. Bunlar "etik altyapı" olarak tanımlanır (III. Bölüm);
- Dokuz katılımcı ülkede etik alanındaki güncel girişimleri özetler ve yaklaşım ve stratejilerdeki eğilimler ile farklılıkları ortaya koyar (IV. ve V. Bölüm); ve
- Etik ve davranış kuralları açısından önem taşıyan, eski tarz kamu idaresi ve yeni tarz kamu yönetimi arasındaki potansiyel gerilim noktalarının tartışılmasıyla son bulur (VI. Bölüm).

Değişen Bir Kamu Yönetimi Ortamı

Kamu çalışanları eskisinden farklı olan ve değişimin devam ettiği bir ortamda hizmet sunarlar. Artan kaynak kısıtlamalarıyla birlikte daha fazla kamu gözetimi ve vatandaşların daha yoğun talepleriyle karşı karşıyadırlar. Yetki ve sorumlulukların alt birimlerle paylaşılması ve daha geniş takdir yetkisi; kamu sektörünün ticarileşmesi; değişen kamu/özel sektör etkileşimi; ve değişen hesap verme düzenlemeleri dolayısıyla yeni işlev ve sorumluluklar üstlenmektedirler. Kısacası, "devlet işini" yürütmek için yeni yöntemler benimsemek durumundadırlar. Kamu yönetimi reformunun etkinlik ve etkililik açısından getirdiği önemli geri dönüşlere karşın bazı düzenlemelerin etik ve davranış kuralları üzerinde beklenmeyen etkiler yarattığı düşünülebilir. Bu söz konusu değişikliklerin yanlış ya da etik olmayan davranışları artırdı-

ğı ileri sürmek değildir. Ancak kamu çalışanları kendilerini çıkar veya hedeflerin çatıştığı ve nasıl davranmaları gerektiğine dair pek az yönlendirmenin olduğu ortamlarda bulabilirler. Gerçekte kamu çalışanlarının davranışlarını düzenleyen geleneksel değer ve sistemlerle, değişen bir kamu sektörü ortamında onlardan beklenen rol arasında giderek artan bir uyumsuzluk olduğu söylenebilir.

"Etik Altyapı"

Ülkeler istenmeyen davranış biçimlerini önlemek ve olumlu davranışları teşvik etmek için bir dizi araç ve süreçten yararlanırlar. Bu rapora göre bir "etik altyapı"nın sekiz kilit unsuru vardır - siyasi irade; etkili bir yasal altyapı; etkin hesap verme mekanizmaları; uygulanabilir davranış kuralları; mesleki sosyalleşme mekanizmaları (eğitim dahil); kamu hizmetinde uygun çalışma koşulları; etik konularda eşgüdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı; ve kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum (sorgulayıcı bir medyanın varlığı dahil). Sonuçta bir etik altyapının değişik öğeleri arasındaki göreceli sinerji o ülkenin kültürel ve idari geleneklerine, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik davranışlara verdiği desteğe bağlı olacaktır. Diğer yönetim araçlarında olduğu gibi etik altyapının etkinliği, onun hayata geçirilmesi, kavranması ve uygulanmasındaki tutarlıkla yakından bağlantılıdır.

Etik Alanında Yeni Girişimler

Bu çalışmada yer alan dokuz ülke, özellikle son beş yıl içinde etik alanında birçok girişimde bulunduklarını bildirmişlerdir. Bu girişimler V. Bölüm'de özetlenmektedir. Reform yaklaşımları üç ana başlık altında toplanabilir: Etik yönetimi sistemleri oluşturmak ve boşlukları doldurmak için yürütülen genel amaçlı gözden geçirmeler (Finlandiya, Hollanda, Norveç, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri); etik yönetimini kamu yönetiminin genelindeki reformlara göre (Avustralya, Yeni Zelanda); ve kamu sektörünün modernizasyonu programlarının bir parçası olarak (Meksika, Portekiz) yeniden odaklamak için yapılan çalışmalar. Bu ülkelerin başlangıç noktalarındaki ve stratejilerindeki farklılıklara karşın, etik yönetimlerinde bazı ortak noktalar dikkat çekmektedir.

Katılımcı ülkelerin çoğu, devletin genelinde teşvik etmek istedikleri değerleri tanımlamaya çalışmıştır. Bunlar V. Bölüm'ün başındaki kutuda özetlenmiştir. Bu değerler modern devletlerin işleyişinde aranan etik iklim açısından büyük benzerlikler göstermektedir. Davranış kurallarının daha az kuralcı bir kamu yönetimi rejimine ters düştüğü iddialarına karşın sözü edilen dokuz ülkenin beşi, son beş yıl içinde yeni kuralları uygulamaya koymuş olup altıncısı da tasarım aşamasındadır. Dolayısıyla ülkeler hali hazırda kamu çalışanlarından beklenen davranışları, tüm ayrın-

tilarıyla olmasa da açıkça ortaya koyma gereksinimi duymaktadırlar. Gerçekte günümüzde bazı ülkelerde devletin genelinde uygulanan davranış kuralları mevcut olup tek tek kurumlar buradan yola çıkarak, özgül hedef ve misyonlarını yansıtan, amaçları doğrultusunda biçimlenen kurallar tasarlamaktadırlar. Ayrıca geliştirilmiş muhaberat önlemleri aracılığıyla etkinliklerin şeffaflaştırılması ve kamu çalışanlarının mali ve diğer alanlardaki çıkarlarını ortaya koymaları gereği vurgulanmaktadır. Ayrıntılı kontrollerden ziyade geniş kapsamlı bir yönlendirmeye (değerleri ve geniş tabanlı davranış kurallarını tanımlamak) ve daha çok şeffaflaşmaya (ihbar ve bildirim) yapılan bu vurgu, kamu yönetimindeki daha yaygın eğilimleri yansıtmaktadır.

Etik Yönetiminin Kamu Yönetimindeki Yeri

Burada sorun, ülkelerin etik altyapılarının genel kamu yönetimi reformlarıyla ne kadar uyumlu olduğu ve bunları nasıl takviye ettiğidir. Kamu idaresine geleneksel yaklaşımlar ile yeni kamu yönetimi tarzları arasındaki potansiyel gerilimler gittikçe netleşmektedir. Belki de etik, bu gerilim ve karşıtlıkların en açık biçimde yaşandığı alandır. Örneğin kural ve kontrollerin azalması, hata ve uygunsuz davranışlara daha fazla olanak tanımaktadır. Diğer yandan çok fazla kural ve kontrol de devletin işleyişini sekteye uğratabilir: Devlet memurları hata yapma kaygısından dolayı riskten (ve inisiyatiften) kaçınma eğilimine girerler. Kamu idaresi ya da yönetim paradigmasının ikisinden birinin üstünlüğünü iddia etmek ve bunun etik yönetiminde de geçerli olduğunu söylemek isabetli olmayacaktır. Ülkeler siyasi ve idari geleneklerinden yola çıkarak kendileri için doğru olan sonuçlara varırlar. Ancak onlardan beklenen, ülkedeki etik yönetimi rejiminin kamu yönetiminde benimsenen genel yaklaşımla tutarlılık göstermesidir. Örneğin katı, merkezi ve uyum eksenli bir etik altyapısıyla yetki ve sorumlulukların alt birimlerle paylaşıldığı, sonuçlara dayalı yönetim sistemlerinin birlikteliği tutarlılık göstermeyecektir.

Bir ülkenin kamu idaresi ve yönetimi (“Managerialism”) aralığındaki konumundan bağımsız olarak (dokuz katılımcı ülkenin yer aldığı kategoriler VI. Bölüm’de gösterilmektedir), “üç E” tabir edilen amaçlar olarak “ekonomi, etkinlik ve etkililik” önemlerini korumaktadır. Ancak ülkelerin dördüncü “E” olan “etik” konusuna giderek daha fazla öncelik verdikleri açıktır. Doğru davranış her zaman iyi yönetişimin önkoşulu olmuştur. OECD ülkelerinin kamu sektörlerinde yaşanan değişikliklere karşın, ya da belki onlar sayesinde, iyi ve etik bir davranış giderek daha büyük önem kazanmaktadır. Bu nokta, kamu yönetimi reformlarının başarısında ve gerçekte devlete duyulan güvende belirleyici olacaktır. Bu ise, etkin bir etik altyapının oluşturulmasını gerektirmektedir.

B Ö L Ü M

GİRİŞ

1. GİRİŞ

Birçok OECD ülkesinde devlete duyulan güven gözle görülür biçimde azalmaktadır. Vatandaşlar adeta karar vericilere¹ güvenlerini yitirmekte ve bu süreç, devletin ve kurumlarının meşruiyetini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu sözde "güven açığı", devlet memurlarının "uygunsuz davranışı" olarak görülebilecek unsurlardan büyük yük yolsuzluklara kadar uzanan, herkesçe bilinen "skandallar" tarafından körüklenmektedir. Üye ülkelerin pek azı, belki de hiçbiri, kamu hizmeti kurallarının ihlal edildiği şaibesinden veya gerçeğinden tümüyle uzak kalamamıştır.

Ancak standartlar genelde düşüyor mu yoksa kabahatler ve hatta basit hatalar bile daha görünür hale mi geldi? Sorun gerçekten kötü davranış mı yoksa iyi davranışın ne olduğuna dair işaret ve yönlendirmedeki eksiklik mi? Ya da sadece kamu çalışanlarının davranışlarını düzenleyen geleneksel değer ve sistemlerle onlardan beklenen modern roller arasından artan bir uyumsuzluk mu söz konusu?

OECD ülkelerinde sorunun nedenleri veya boyutlarıyla ilgili görüşler ne olursa olsun kesin olan nokta bu konuda bir şeyler yapma ihtiyacını hissettikleridir. Devlet yönetiminde etik ve standartlar, OECD ülkelerinde önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir. Bu ise kamu çalışanlarının davranışlarını yöneten sistemlerin gözden geçirilmesi dahil olmak üzere kamu yaşamını "temizleme" amaçlı birçok çabaya yansımıştır.

PUMA Çalışmaları

OECD Kamu Yönetimi Teşkilatı ("PUMA") kamu hizmetinde etik ve davranışların yönetimi ve sürdürülmesi konularını incelemek üzere gönüllü OECD ülkelerinin katıldığı bir çalışma başlatmıştır. Çalışmanın önde gelen amaçları, kamuda etik yönetiminde kullanılan araç ve süreçleri ve bunların işleyişini tarif etmenin yanı sıra, kamu yönetimi ıslahının kamu çalışanlarının rollerini nasıl etkilediği ve günümüzde OECD ülkelerinde kamu hizmetinde aranan etik iklim gibi bağlamsal etkenler hakkında niceliksel bilgilere ulaşmaktır.

Dokuz ülke kendi deneyimleriyle ilgili raporlar hazırlamayı gönüllü olarak üstlenmişlerdir. Bunlar, Avustralya, Finlandiya, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, Birleşik Krallık ve Birleşik Devletler'dir. Bu dokuz ülke, OECD üye ülkelerindeki siyasi ve idari sistemler aralığını tümüyle kapsamasa da - örnekleme

1. Örnek için bkz. "Avrupa'nın Nabzı; Siyasi ve Toplumsal Değer ve Tavrıların İncelenmesi", Times Mirror Centre of the People and the Press, 1991.

İngiliz ve Kuzey sistemleri ağırlıktadır - etiğe ve davranış kurallarına yaklaşımlardaki benzerlik ve farklılıklara dair önemli tespitler sunmaktadır. Bu ise önemli bir başlangıçtır.

Bu ilk çalışmanın belki en önemli çıktılarından biri, etik ve davranış yönetimini incelemek için basit fakat güçlü bir araç olarak etik altyapının geliştirilmesiydi. Savımız, kamu hizmetinde standartların “etik altyapı”yı oluşturan bir dizi işlev ve unsur tarafından tanımlanıp korunduğudur. Bunlar davranışları sınırlandıran ve yüksek davranış standartlarını teşvik eden kural, kontrol, koşul ve aktörlerdir. Bu kavram ve bileşenleri aşağıda III. Bölüm'de tarif edilmektedir.

Raporda şunlar amaçlanmıştır:

- Kamu sektörü ortamında kamu çalışanlarının ahlakını ve davranışlarını etkileyen unsurları veya değişiklikleri ortaya koymak (II. Bölüm)
- Etik altyapının unsurlarını, nasıl çalıştıklarını ve etik davranışın koşullarını oluşturmak için nasıl bir etkileşime girdiklerini tarif etmek (III. Bölüm)
- Çalışmada yer alan OECD ülkelerinde, kamu hizmetinde etik yönetimiyle ilgili yeni girişimleri tarif etmek (IV. Bölüm)
- Bu girişimlerdeki benzerlik, farklılık ve eğilimleri tespit etmek (V. Bölüm)
- Kamu yönetiminde kurallara dayalı sistemden, sonuçlara dayalı sisteme doğru yönelimin etik ve davranış alanlarında yarattığı bazı çelişki ve gerilimlerin altını çizmek (VI. Bölüm)

1997 PUMA çalışma programı bu incelemeyi temel alacaktır. Bu çalışmada yer alan kavram ve bulgular, kamu sektöründe etik kurallar ve davranış biçimlerinin tanımlanması, yaygınlaştırılması ve izlenmesine yönelik bir kontrol listesi ve rehber oluşturmak için kullanılacaktır.

Kapsam, Tanımlar ve Sınırlar

Raporun kapsamını bu şekilde belirttikten sonra sınırlarını çizmek ve çalışmada kullanılan bazı terimleri tanımlamak yararlı olacaktır.

Siyasi/İdari Arayüz

Bu rapor seçilmişlerin değil, kamu çalışanlarının dürüstlüğüne ve davranışlarına odaklanmaktadır. Ancak uygulamada siyasi idari arayüzü tanımlamak zordur. Kamuyu, siyasetçi ve devlet memurlarını aynı kefeye koyma eğilimindedir. Gilman'ın (Birleşik Devletler) belirttiği gibi;

"Karşımızdaki ikilem, vatandaşın bışının nereye yöneldiğini anlamaktır. Örneğin çoğu Amerikalı, federal hükümetten söz ederken yürütme ve yasama kollarını birbirinden ayırmaz; ya da yürütmenin içinde yer alan siyasetçi ve bürokratları... dolayısıyla devletin tümünün yolsuzluğa karışmış olarak görülmesini anlamak kolaydır."

Bu olgu sadece Birleşik Devletler gibi siyasi kaygılarla tayinle doldurulan pozisyonların fazla olduğu idari sistemlerde görülmez. Etik ve iyi davranışlardaki eksiklikleri gidermeye yönelik birçok çaba her türlü devlet görevlisini kapsar. Örneğin Birleşik Krallık'ta Kamu Yaşamında Standartlar Komisyonu (Nolan Komisyonu) - devlet memurları ve siyasetçiler arasında ayırım yapmakla birlikte - bütün kamu faaliyetlerinde geçerli olan standartları incelemekle görevlendirilmişti.

Bu yüzden bu rapor, "liderlik" rolleriyle ya da düşen standartlarla ilgili soru ve kaygıların hedefi olmaları nedeniyle siyasetçilerin rolünü göz ardı etmektedir. Ancak onlar ayrı bir inceleme konusu olmaktan çok devlet memurları ile ilişkileri bağlamında ele alınmaktadır. Sadece siyasi alana ait konular üye ülkelerin bazılarında kaygı yaratsa da - siyasi partilerin finansmanı ya da siyasi kampanyalar gibi - bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Kamu sektörünün çekirdek olmayan alanlarında çalışanlardan da yeri geldikçe söz edilecektir.

Yasadışı, Etik Dışı ve Uygunsuz Davranışlar

Bu noktada bazı davranış şekillerini birbirinden ayırmak yararlı olacaktır: "yasadışı" - ağır suçlardan küçük ihlallere kadar yasalara aykırılık; "etik dışı" - etik kural, ilke ya da değerlere aykırılık; ve "uygunsuz" - teamül veya uygulamaya aykırılık. Yolsuzluk, bu üç başlıktan herhangi biri altında ele alınabilir. Belirleyici özelliği, kamu makamı, rolü ya da kaynaklarının özel çıkarlar için (maddi veya diğer) kötüye kullanılmasıdır.² Bu kategoriler ve özellikle son ikisi arasındaki fark kimi zaman muğlak olsa da bu raporda ihlallerin derecesini göstermek için kullanılmışlardır.

Yukarıdaki ayrımlar farklı sorunların ele alınışı açısından önem taşır. Eğer söz konusu olan yasanın ihlali ise - sahtecilik gibi - gösterilecek tepki, gri alanlar olan etik dışı ve uygunsuz davranışta olduğundan daha az sorunludur. İlk olgu bir sapma olarak görülür ve genellikle yargının yetkisindedir (elbette sistemin iyi işlediği ve kamu çalışanlarının fiillerini düzenleyen yasaların net olduğu varsayılırsa). Ancak - belki sadece bir muhakeme zaafına işaret eden - uygunsuz bir davranışta bulunulduysa nasıl tepki gösterileceği o kadar açık değildir. Blymke ve Bohagen'in (Norveç) belirttiği gibi;

"Vakaların çoğu yasadışı fiillerden çok, güç, manipülasyon, baksızlık ve bazı siyasi ve idari kurumlarda sık görülen, kuralların çarpıtılması ile ilgilidir."

Tanım itibariyle etik ve davranış yönetimi, sadece bazı davranışların izlenmesi ve önlenmesiyle sınırlı değildir. Aynı zamanda etik ve düzgün davranışı desteklemeyi amaçlar. İyi davranışın ne olduğu ile ilgili görüş birliği sağlamayı hedefler ve kamu çalışanlarına günlük çalışma ortamı içinde karşılaştıkları olaylarda tavır ve karar alırken ve takdir kullanırken yol gösterir. Bu yüzden bu rapor yolsuzluğu ve başka yasadışı faaliyetleri göz ardı etmemekle birlikte, iyi davranışı teşvik etmeye yönelik yöntemlerle bazı davranışları önleyici yaklaşımlar arasında bir denge kurmaya çalışır.

İdealler, Değerler, Etik ve Davranış

İdeal, değer, etik ve davranış terimlerinin ne anlama geldiğine ilişkin bir görüş birliği olmasa da, - bunlar birçok kez birbirlerinin yerine kullanılır - kamu hizmetinde etik bağlamında bu raporda şöyle kullanılmışlardır:

İdealler: Kamu hizmetinin egemen kültürünü oluşturan unsurlar

Değerler: Neyin doğru ve yerinde olduğuna dair hükümleri yönlendiren tek tek ilke veya standartlar

Etik: İdeallerin günlük hayata uyarlanmasında geçerli olan kurallar

Davranış: Kamu görevlilerinin gerçek faaliyet ve davranışları

İdealler davranışa dönüştüğünde soyuttan somuta doğru ilerleriz. Ancak bu kavramlar arasındaki ilişki karmaşıktır ve anlamları bazen çakışır. Bazı yorumcular bu noktayı aydınlatmaya çalışmıştır. Örneğin, "Etik ve değerler arasındaki kritik bağlantı, etik standart ve ilkelerin, değer çatışmalarının ya da ikilemlerin çözümünde kullanılmasıdır" (Kerneghan, Chapman'ın içinde, 1993, s. 16). Ayrıca bu kavramların kamu çalışanlarının günlük rutinlerine uygulanması aşağıdaki nedenden dolayı güçtür:

"Kamu yöneticileri hala mesleklerinin etik boyutunu kavrama çabası içinde olup bunun nedeni, konunun çok yeni olması değil, meslekleri ve devlet yönetimindeki rollerine ilişkin düşüncelerin son yıllarda büyük ölçüde değişmesidir."

(Denhardt, 1989, s. 187)

2. Yolsuzluk kavramının bir tartışması için bkz. Dionysios Spinellis, "Yolsuzluk Olgusu ve İyi Yönetişimde Yapılması Gerekenler", Yolsuzluk ve İyi Yönetişim Konulu OECD Sempozyumu İçin Bildiri, Mart 1995.

Bu rollerin geçmişte ve günümüzde nasıl değiştiği ve etik ve davranışlar üzerindeki etkileri II. Bölüm'de ele alınacaktır.

Kültürel Farklılıklar Üzerine

Kamu hizmetinde etik, uygulamalı bir alan olduğundan kültüre özgü olarak görülen değerlere değinmesi kaçınılmazdır. Bu da etik kurallar ve davranış biçimlerinin kültürler arasında genellenmesiyle ilgili bazı tereddütleri açıklayabilir. Örneğin bir ülkede kayırmacılık ve liyakat ilkesinin ihlali olarak görülen bir davranış diğerrinde "memleketlisine yardım" olarak algılanır. Armağan vermek ve kabul etmek bir bağlamda iş yaşamının ayrılmaz bir parçasıyken başka bir bağlamda büyük sorunlar yaratabilir. Ayrıca ekonomik kalkınma ve demokratik olgunluk düzeyi gibi etkenler de ülkeler arasında farklılıklar yaratır.

Ülkeler arasındaki farklılıklara karşın, gerek kültürel gerekse siyasi ve idari sistemlerde, "iyi ve düzgün davranış" olarak görülen noktalar giderek ortak bir özellik göstermektedir. Gilman ve Lewis'in henüz yayımlanmamış bir makalesinde belirtildiği gibi,

"...demokrasi, piyasa ekonomisi ve profesyonel bir bürokrasi ile yakından bağlantılı... temel değerler vardır; siyasi değerler olan 'özgürlük ve adalet' ile idari değerler olan 'etkinlik, etkililik ve duyarlılık'..."

Bu sonuç, bu çalışmanın örneklemleri tarafından doğrulanmaktadır. IV. Bölüm'de bu ortak değerlerin bazılarını ortaya koymaya çalışacağız. Ancak bu çalışmada ve uluslararası uygulamada asıl önemli olan bu değerlerin ne olduğundan çok kamu çalışanlarının günlük çalışma ortamında nasıl işlevselleştirildikleridir.

Etik Neden Önemli?

"Siyasetçilerin ve kamu çalışanlarının dürüstlüğü, demokratik bir toplumun harcamı oluşturan kritik bir unsurdur."

Alan Rivlin, İdare ve Bütçe Dairesi Başkanı, ABD; Kamu Hizmetinin Geleceği Konulu OECD/PUMA Bakanlar Sempozyumu Başkanı

Kamu çalışanları, gündelik çalışmaları sırasında kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkiler ve politika oluşturma işlevleri gibi bazı durumlarda takdir yetkisi kullanırlar. Etik, bu kamu gücünün keyfi kullanımına set çeken kont-

rol ve denge noktalarından biridir. Devlete ve kurumlarına karşı güven oluşturmalarının ve bunu korumanın hayati bir unsurudur. Ayrıca uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınındığı bir temel oluşturarak kamuoyuna çıkarlarının korunmuş ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir. Bu yüzden yönetişimin kalitesi açısından kilit önem taşır.

Kamu sektöründe etik, bir durum değil bir faaliyettir. Etik davranışın desteklenmesi, sadece uyulması gereken kuralların listesinin ya da ulaşılması gereken bir statünün belirlenmesi değildir. Devletin işleyişinin temelini oluşturan ve hep devam eden bir yönetim sürecidir; yönetişimin başarısında ve evriminde son derece önemlidir:

"Belki etik gerçekten de yalnızca bir amaca hizmet eden bir araçtır, ancak zorunlu bir araçtır. Kamusal ahlak, iyi bir kamu politikasının önkoşuludur. Bu anlamda başka herhangi bir politikadan daha önemlidir, çünkü tüm politikalar ona dayanır."

(Thomson, 1992, s. 255)

Ve ev işleri örneğinde olduğu gibi, etiğin yokluğu, varlığından daha koay farkedilir.

"Kamusal ahlak çöktüğünde ya da vatandaşlara bunu düşündürecek bir durum olduğunda bu konudaki tartışmaların siyasi gündemi bastırması şaşırtıcı değildir. Demokrasilerde yüksek bir ahlak düzeyi, kamu politikasının içeriği ile ilgili tartışmaların güven içinde yapılmasını sağlar. Bu yüzden çok önemlidir. Başka herhangi bir konudan daha önemli olması bu anlamdadır."

(Thomson, 1992, s. 256)

Peki katılımcı OECD ülkelerinde kamuda etik ne durumdadır?

Standartlar Düşüyor mu?

Standartların gerçekten düşüp düşmediğini kestirmek güçtür. Ortaya çıkarılan yolsuzluk ve sahtecilik vakaları veya medyaya yansıyan skandalların dışında elimizde kamusal etik ile ilgili pek az nesnel veri vardır. Bunlar da aslında ihlallerin önlenmesi ve cezalandırılmasındaki etkinliğin artmasına ya da çoğunlukla medya tarafından olmak üzere, kamuoyunun gündemine daha sık taşınmalarına atfedilebilir. Kamuoyunda standartların düştüğü algılamasına karşın (bkz. Kutu 1) kamu görevlilerinin etik kurallara uyduğuna dair bir güven de vardır (bkz. Kutu 2). Bu açıdan kü-

ük ihlaller istisnai olup, kamu hizmetinde iyi davranışın ne dereceye kadar “norm” olduğunu gösterir.

Bu yüzden skandallara insiyaki tepki vermekten kaçınmak gerekir. Bunun yerine hükümetler, kamu çalışanlarının davranışlarını yönlendiren sistemlerdeki boşlukları ve bunların nasıl doldurulabileceğini incelemelidir. Bu tür sorunlar, kamu hizmeti ortamındaki etik yönetimine zarar veren ve/veya geleneksel sistemleri yetersiz ya da çağdışı kılan güçlerin varlığı ile ilgilidir. Gelecek bölümde bu etkenlerden bazıları incelenecektir.

Kutu 1: Standartlar Düşüyor mu?

"Avrupa'da değerlerle ilgili tartışmada çoğu kişi bir 'ahlak krizi'ne doğru gittiğimizi düşünmektedir. Söz konusu olan siyasi otoriteden çok demokratik sistemlerin temsil gücüne ve meşruiyetine ilişkin bir güven krizidir - ki bu krizin kamu kuruluşlarına ciddi yansımaları olup kurumlara duyulan saygının erimesine ve gerek etik gerekse hukuk alanlarında rol modellerinin azalmasına neden olmaktadır." (Blymke ve Bohagen, Norveç)

"Kamuoyunda hakim görüş bir gerilemenin yaşandığıdır." (Whetnall, Birleşik Krallık)

"Hollanda'da kamuda etikle ilgili kaygılar son birkaç yılda ciddi bir şekilde arttı." (Maas, Hollanda)

"... kamuoyunun federal hükümete ve kurumlarına güveninin azaldığına dair yaygın bir görüş birliği vardır." (Gilman, ABD)

Kutu 2: Kamuoyunun Devlete Güveni

"Burada APS'nin (Avustralya Kamu Teşkilatı) hiçbir hatası ya da kabahati olmadığını söylemiyoruz. Ancak kuruluşumuz yaygın yolsuzluk ve kötü idareden muaf gözüküyor..." (Jones, Avustralya)

"Norveç kamuoyunun ... genelinde ... kamu görevlilerine yaygın bir güven vardır... Yasal güvenceler ve kanun önünde eşitlik gibi, gerek ceza kanunu ve medeni kanun gerekse idari kanunlarla sabit olan refah devletimizin temel değerlerine dayalı bir güven bu." (Blymke ve Bohagen, Norveç)

"Finlandiya kamuoyunda devletin ve kurumlarının tarafsızlığına ve nesnelliğine güven hala güçlüdür." (Aijala ve Hyvönen, Finlandiya)

"Kamu hizmetinin bazı küçük istisnalar dışında başarılı olması, kurumların nezaret ve vesayet rollerine verilen önemin sürdüğünü ya da arttığını göstermektedir." (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda)

"Çoğu nesnel performans kriterine göre federal kamu görevlileri artık geçmişteki herhangi bir dönemden daha etkili, verimli ve profesyonel bir şekilde çalışmaktadır." (Gilman, ABD)

"...kamu görevlilerinin büyük çoğunluğu bu yüksek standartlara uyar. Ancak standartların korunmasına ve uygulanmasına yönelik usullerde zaafılar vardır. Bu yüzden kamu görevlileri kabul edilebilir davranışın sınırları konusunda her zaman olması gerektiği kadar net değildir. Biz, bunu kamuoyundaki rahatsızlığın başlıca nedeni olarak görüyoruz." (Lord Nolan'ın sözleri, Whetnall, Birleşik Krallık'tan alıntı)

B Ö L Ü M 2

KAMU HİZMETİNDE ETİĞİ
VE DAVRANIŞ KURALLARINI
ETKİLEYEN UNSURLAR

2. KAMU HİZMETİNDE ETİĞİ VE DAVRANIŞ KURALLARINI ETKİLEYEN UNSURLAR

Bu çalışmada yer alan ülkelerin hepsi kamu sektörü yönetiminde önemli reformlar yaptı. Bazıları kurallara dayalı bir kamu idaresinden sonuçlara ve performansa dayalı bir kamu yönetimine geçişte öncü ülkeler olarak tanımlanabilir. Bu bölümde sözü edilen unsurlar belki de OECD genelinden ziyade bu ülkelerde gelişen baskıları veya çelişkileri yansıtmaktadır. Buna karşın, ya da belki bu yüzden, benzer reform stratejilerini planlayan ülkeler için önemli mesajlar içerirler.

Sınırlı Kaynaklarla Çalışmak

Tüm OECD ülkelerinde kamu harcamalarının azaltılması yönünde ciddi baskılar söz konusudur. Bütçe kısıtlamaları ve kamudaki işgücünün azaltılması dahil, kamu sektörü faaliyetlerinin etkinlik ve etkililiğini artırmaya yönelik bir dizi önlem alınmıştır (OECD, 1995). Tek tek kurumlardaki bütçe indirimi ya da kısıtlamalardan dolayı kamu çalışanlarının aynı veya daha yüksek bir performansı daha az kaynakla tutturmaları beklenmektedir. Bunun dışında bazı ülkelerde kamuda ciddi bir küçülme yaşanmıştır. İşe alma, terfi ve maaş artışları durdurulmuş ya da bunlara katı sınırlar getirilmiştir. Bunların kamudaki çalışma ortamı üzerinde bir dizi etkisi olmuştur. Gilman'ın (ABD) belirttiği gibi;

"Küçülme, federal hükümet çalışanlarına işlerinin tehlikede olduğunu hissettirdiği ölçüde güvensizlik yaratır. Kurumsal bütçe kısıtlamaları, terfilerin geciktirilmesine ya da tazminat düzeylerinin özel sektörün gerisine düşmesine neden olabilir. Bu durum da çalışanların moralini olumsuz yönde etkileyebilir."

Maaş düzeylerinin ve sürekli değişimin, etiği ve davranışı olumsuz etkileyebileceğine ve daha kötüsü yolsuzluğu arttırabileceğine dair tartışma sürmektedir. Maaşların kamu çalışanlarını dışarıda çalışmaya zorlayacak ya da rüşvete boyun eğdirecek kadar düşük olması elbette bir sorundur. Fakat bu OECD ülkelerinde nadiren görülen bir olgudur. Ancak şu da vardır ki, çalışanlar hak ettiklerinden az maaş aldıklarını düşünür ve kendilerini güvende hissetmezse, kısacası moralleri bozursa, fazladan bir çaba göstermek onlara daha zor gelecektir. Üstelik kaynaklar kısıtlı olduğunda "köşeyi dönme" ya da usul kurallarına uymama yönünde baskılar doğabilir. Anlaşılan çoğu ülke bu etkenlerin muhtemel risklerinin farkındadır ve kamu görevlilerinin çalışma koşullarının, etik davranışa uygun bir ortamın yaratılmasında

önemli olduğunu kabul eder. (Bu konunun ayrıntıları III. Bölüm'de Kamu Hizmeti Koşulları başlığı altında yer almaktadır).

Kaynak daralmasının belki daha doğrudan bir etkisi, maliyetleri düşürmek gündeme geldiğinde, ilk gözden çıkarılanın -işe alma eğitimi ve etik eğitimi dahil olmak üzere- eğitim olmasıdır. Gilman'ın (ABD) belirttiği gibi, "...bütçe konularında zor seçimler yapmak zorunda kalan kurumların etik programlarına yeterli kaynak ayırmaları riski vardır."

Kamu sektöründe küçülme ayrıca, çalışanların kamu sektöründen ayrıldıktan sonra çalışacakları işler üzerindeki kısıtlamalar ve potansiyel çıkar çatışmaları gibi konuları gündeme getirir. Küçülme sürecinde işlerini kaybeden çalışanların, çıkar çatışmalarının doğabileceği işlerde çalıştırılmaması adil midir? Eğer kamu sektöründen topluca ayrılan bir grup görevli -hükümetlerin özelleştirmeye ya da tüm bir hizmet alanını veya bazı işlevleri ihaleye açmaya karar verdikleri durumlarda bu kuvvetli bir olasılıktır- bir şirket kurarak kamu sektörü ihalelerine talip olurlarsa ne olur? "İçeriden edindikleri bilgiler" onları özel sektördeki rakiplerine karşı avantajlı bir konuma mı getirir?

Vatandaşların Talepleri

Devletin daha müşteri odaklı bir hale gelmesi birçok ülkede kamu yönetimi reformunun önemli bir parçasıdır. Bu da kamu görevlilerinin daha kısıtlı kaynaklarla idare etmekle kalmayıp kamuoyunun daha fazla ve nitelikli hizmet taleplerine yanıt vermek durumunda olması demektir. Hükümetlerin hedeflediği hizmet standardını ve düzeyini kamuoyuna açıklamaları da (örneğin Vatandaş Bildirgeleri ile) söz konusu baskıyı artırmıştır. Bu durumda müşteri hakları ile kamu çalışanlarının bütçe kısıtlamalarına uyma yükümlülüğü arasında çatışma çıkabilir.

Gerçekte kamu çalışanları ile vatandaşlar arasındaki ilişkiler temelden değişmektedir. İdari faaliyetleri yönlendiren prensibin dönemin hükümetine ya da "Bakana bağlılık" olduğu anlayışı, kamu çalışanlarının artık "vatandaş" adlı başka bir patrona da doğrudan hizmet etmelerinin istendiği günümüzde yetersiz kalmaktadır. Kuramsal düzeyde, hükümete ve müşterilere hizmet arasında bir çelişki yoktur: müşteriler hükümet politikalarıyla belirlenen haklarını alırlar. Fakat uygulamada, kamu çalışanlarının, "duyarlılık" ve "vatandaşa hizmet" adına vatandaşlarla gündelik ilişkilerinde giderek daha fazla takdir yetkisi kullanmaları beklenmektedir. Pratikte bu beklenti, kamu çalışanlarının birçok kez "kamu yararını" vergi mükelleflerinin ya da başka bir

açından bakıldığında müşterilerin çıkarlarıyla dengelemeleri (hatta bu şekilde tanım-lamaları) anlamına gelir. Blymke ve Bohagen'in (Norveç) belirttiği gibi:

"Eskiden idari yetki ve kamu sektöründe hizmet, çok daha fazla yönetmeliklerle yönetim anlamına gelir ve sonuçta müşteri/kullanıcı kendi durumunu kavrayıp ih-tiyaçlarını tartmaya ve karşılamaya çalışan bir yetkiliden ziyade bir dizi yönetme-liği kendisine açıklayan birisiyle mubatap olurdu. Kamu çalışanlarının karar verir-ken hangi noktaları göz önüne almaları gerektiğini kestirmeleri bugün bazı açılardan daha zordur... 'yönetmeliklerde artık bu konuda bir şey yoktur' ..."

Çatışan hedef ve sorumluluklar, doğrudan kamu çalışanları tarafından çözüm-lenmesi gereken ikilemler yaratır. Kamuoyunun yüksek beklentileri karşılanmadı-ğında doğan memnuniyetsizlikten kamu çalışanları da paylarına düşeni alır.

Kamu Sektörünün Yeniden Yapılandırılması

Kamu sektörünün yeniden yapılandırılması da etişin ve davranış kurallarının mevcut durumunu ve yönetimini etkilemiş olabilir. Yeniden yapılandırmayla kamu kuruluşlarının statüsünde değişiklikler - şirketleşme ve hatta özelleştirme yoluyla - ve özerk kurumlar gibi yeni kamu örgütlenmesi şekilleri doğmuştur. Blymke ve Bo-hagen'in (Norveç) belirttiği gibi;

"... örgütlenme şekillerindeki hukuki ve siyasi değişiklikler (örneğin bakanlık ve genel müdürlüklerden kamu işletmeleri ve devlet vakıfları/devlete ait limited şirket-lere yetki devri) kamu çalışanlarının şimdiye dek kamu idaresinin özünü oluşturan birçok kural, Kamu Hizmeti normu ve yerleşik uygulamadan kısmi muafiyetiyle so-nuçlandı."

Elbette yeni biçimde örgütlenmiş kamu sektörü kuruluşlarında çalışanların ka-muyla ilgili kural ve normların dışında kalması kaçınılmaz değildir. Ancak kati bil-dirilerin ve faaliyetlerle ilgili ayrıntılı yönlendirmelerin de bu kuruluşlara tanınan yö-netim özerkliğiyle uyumlu olmayacağı açıktır. Kamu şirketlerinin çekirdek kamu sektörüyle ne ölçüde aynı etik ve davranış kurallarına tabi olduğu, üzerinde tartışıl-ması gereken bir konudur. Bazı ülkeler bu konudaki belirsizlikleri bertaraf etmek için harekete geçmiştir bile. Örneğin Birleşik Krallık'ta yeni bir rehber (Kamu Kuru-luşlarının Yönetim Kurulu Üyelerinin Uygulamalarına İlişkin Hazine Kanunu), dev-lete yakın bir mesafede çalışan yürütme organlarındaki yetkililerin görev ve sorum-luluklarını belirler.

Yönetimde Yetki Devri ve Takdir Yetkisi

OECD ülkelerinde kamu yönetiminin reformu, kaynak dağılımı kararlarının az ya da çok alt birimlere devrine neden oldu. Bu süreç, merkezi kurumlardan yan daire ve kurumlara, yan dairelerin kendi aralarında, merkezi hükümetlerde hükümetin daha alt kademelerine ve kamu sektöründen özel sektör taşeronlarına doğru ilerlemiştir. OECD Kamu Yönetimi Komisyonu'nun *Geçiş Döneminde Yönetişim* raporunun sonuçlarına göre, yetki devri etkinlik açısından başarılı olmuştur ve yetki devriyle birlikte daireler, kendi ihtiyaçlarına en uygun uygulamaları benimseme ve yönetimde hesap verebilirliği artırma şansını bulmuşlar ve sonuçlara odaklanmaları ve kaynaklarını daha iyi kullanmaları kolaylaşmıştır. Ancak esnek bir yönetim modeliyle uygulamayı çeşitlendirmenin yaygın hizmet perspektifini, devletin kolektif çıkarını ve geleneksel kamu hizmeti değerlerini aşındırdığına dair kaygılar da vardır.

Dairelerin Özerkliği

Birçok ülkede daireler artık daha fazla özerkliğe sahiptir. Dairelerin standartlarını ve işletme kurallarını kendilerinin tanımladığı bir ortamda "mesleki sosyalleşme" sistemlerinin - kamu hizmeti değerlerinin aşılması - bozulduğuna dair kaygılar dile getirilmiştir. Çoğunlukla yöneticilik ya da üst düzey pozisyonlar için özel sektörden işe alınanların sayısının artması da bu eğilimi destekler niteliktedir. Dolayısıyla ve geleneksel tutarlı kamu hizmeti kültürünün veya ideallerinin kaybolmaya yüz tuttuğu söylenebilir.

Ancak eski türdeş ideallerin, çağdaş kamu çalışanlarının ve çalıştıkları kuruluşların rolleriyle hâlâ tutarlı olup olmadığı tartışmalıdır. Daireler bir yandan kendi misyonlarını beyanlarını ve hedeflerini tanımlarken diğer yandan bunlarla ilgili, uygun değerleri ve etik kavramları tanımlamaya başlamaktadır. Bir savunma bakanlığı çalışanının karşılaştığı etik sorunlar sosyal güvenlik dairesinde çalışan birisinininkinden farklı olacaktır. Dolayısıyla bazı ülkeler ademi merkeziyetçi yönetimi, ademi merkeziyetçi etik yönetimi ile tamamlamaya çalışmıştır.

Merkezi kurumlar da bir ölçüde tutarlı kamu hizmeti ideallerini korumak ve potansiyel parçalanmanın önüne geçmek için kamu hizmetinin genelinde geçerli olacak ana noktaları (ya da değerleri) belirlemeye çalışmıştır. Gerçekte bu şekilde yeni bir kamu hizmeti kültürünün ya da ideallerinin temeli oluşturulabilir. Tek tek kurumlar buradan yola çıkarak kendi davranış kurallarını oluşturabilir. Örneğin Yeni Zelanda'da genel bir niteliğe sahip Kamu Hizmeti Davranış Kuralları, dairelerce oluşturulan, onların tikel işletme koşullarını ve yapılarını yansıtan uygun kurallara desteklenmiştir. Benzer bir eğilim Avustralya'da da mevcuttur.

Yönetimde Takdir Yetkisi

Daire düzeyinde de bireysel yöneticilere önemli ölçüde bir yetki devri gerçekleşmiştir. Bazı ülkeler, girdilerin seçimi, harcamaların zamanlaması ve programlar veya faaliyetler arasında kaynakların yeniden dağılımı konularında yöneticilere hatırı sayılır bir takdir yetkisi tanır. İnsan kaynaklarının yönetimi ve dağılımı ile ilgili kararlarda da yöneticilere esneklik tanınır. Artan yetki devrinden amaç, yöneticileri yönetmeye - esnek ve yenilikçi olmaya ve risklerden daha az kaçınmaya - teşvik etmektir.

Yönetimde özerkliğin sonuçlarından biri ayrıntılı kuralların azalmasıdır. Amerika bağlamında bu "bürokrasiyi azaltmak" (ya da kullanılmayan kuralları kaldırmak) olarak tanımlanmıştır. Başka ülkelerde - Yeni Zelanda, Avustralya ve Norveç - kuralların niteliği tümüyle değişmiştir. Blymke ve Bohagen'in (Norveç) belirttiği gibi;

"Performans yönetimini güçlendirme ve yönetmeliklerle yönetimi azaltmaya yönelik genel bir eğilim vardır. Yönetim esaslarındaki bu değişikliğin bir sonucu eskiden durumun gereğine göre düzenlenen mevzuattaki ayrıntılı usul kurallarının, farklı kurumların ulaşması beklenen performansla ilgili, daha çok amaca yönelik formüllerle bir ölçüde ikame edilmesi oldu. Bazı durumlarda, gerek iç usulleri gerekse takdir uygulamasını ve kamu çalışanlarının müşteri ve kullanıcılarla ilişkilerini düzenleyen davranış kuralları daha büyük ölçüde takdire ve etik normlarına dayandırıldı."

Ayrıntılı kuralların ve girdiler ile usullerin üzerindeki denetimin azalması, Maas'ın (Hollanda) sözleriyle "yürütme düzeyinde daha fazla hareket özgürlüğü ve daha az denetim", "düzensiz" davranış için de daha uygun bir zemin yarattı. Bu tür davranışlar mutlaka yanlış ya da (belki de artık var olmayan) kuralları ihlal eder nitelikte olmayıp yenilikçi bir yaklaşıma işaret edebilir. Fakat risk almak hata yapma olasılığını artırır. Bunun dışında performans odaklılık da bazı baskılar yaratır. Bir yöneticinin belirli performans hedeflerine ulaşması gerekiyorsa (özellikle de maaşı ya da işine devam etmesi buna bağlıysa) etik kurallarda veya usul normlarında yan çizmesi için bazı koşullar oluşabilir.

Kurumsal kredi kartlarının kamu görevlilerine tahsisi gibi yönetimin özerkliğini artırmaya yönelik başka yönetim değişiklikleri de bazı ülkelerde sorun yaratmıştır. Bu uygulamanın etkinlik açısından getirileri olmuşsa da denetimi azaltmıştır. Hükümetlerin etik ve etkinlik arasında saklı bir ikilem olup olmadığına ve dengenin na-

sıl kurulacağına dair karar vermeleri gerekir. Bazı kamu görevlilerinin ayrıntılı kural ve yönetmeliklerin yokluğunda ne yapacaklarını bilmemeleri mümkündür. Bu durum, özellikle yönetimle ilgili bilgi sistemlerinin ve hesap verebilirlik mekanizmalarının yetki devrine ayak uyduramadığı durumlarda söz konusu olabilir. Ayrıca kamu yönetiminde yeni olan ve bu yüzden kurallarla düzenlenmeyen unsurlar vardır. Örneğin, kurallara bağlanması söz konusu olan konular arasında sık uçuş puanları, resmi iş için cep telefonları ve internet kullanımı yer almaktadır.

Yetki Devri ve Kamuda Hesap Verebilirlik

Yetki devri kamuda hesap verebilirliği ve sorumlulukların dağılımını etkiler ve bazen belirli faaliyetlerden kimin sorumlu olduğuna dair karışıklık yaratır. Günümüzde kamu çalışanları, özellikle de devlette yakın bir mesafede çalışan kurumların faaliyetleri söz konusu olduğunda daha fazla sorumluluk üstlenir. Gerçekte parlamenter sistemlerde bakanların artık kendilerini, maiyetlerindeki görevlilerin yaptıklarından sorumlu görmeyip bunu şahıslara yükledikleri görülür. Bu anlamda, bakanların hesap verebilirliği ile ilgili kavramlar değişmektedir. Geleneksel hesap verebilirlik ilişkileri artık eskisi kadar net değildir.

Bu ortamda kamu çalışanları, geçmişte amirlerinin ya da karar vericilerin hesap vereceği durumlarda kendilerini hedef tahtasında bulabilir. Yeni Zelanda'da Cave Creek vakası - Çevre Bakanlığı'nca kurulan bir izleme platformunun yıkılmasıyla bir grup genç ölmüştü - buna bir örnektir. Burada, yetkilerin büyük ölçüde paylaşıldığı bir kamu yönetimi ortamında sorumluları ve suçu tespit etmenin ne denli güç olduğu görülmektedir. Bu trajedide Çevre Bakanı'nın mı yoksa konuyla ilgili genel müdürün mü sorumlu olduğuna ve kimden hesap sorulacağına dair tartışma sürmektedir (olaydan neredeyse bir yıl sonra bakan görevinden istifa etmiştir). Açıkçası, özerklik ve hesap verebilirlik arasında hassas bir denge gözetilmesi gereklidir. Zaman içerisinde yeni sistemlerin sınanıp geliştirilmesiyle muhtemelen bu konuda yeni ayarlamalar yapılacaktır.

Kamu çalışanları günümüzde yalnız kendi davranışlarıyla ilgili hesap vermekle kalmaz; başkalarının ihlallerini bildirme ikilemiyle de karşı karşıyadır. Başarılı bir yetki devrinin gerektirdiği hesap verebilirlik ile daha fazla şeffaflığın gerektirdiği açıklık arasında bir gerilim vardır ve bu da en iyi ihbar olgusunda görülür. Hükümetlerin etik dışı davranışların ifşası için pratik bir sistem oluşturarak ihbar usullerini devreye sokmaları yetki paylaşımı ve kamuda hesap verebilirlikle ilgili kararlılıklarını gösterir. Bu nokta III. ve V. Bölümlerde ele alınmaktadır.

Kamu/Özel Sektör Arayüzü

Kamu yönetimi reformlarıyla, kamu ve özel sektör arasındaki temaslar artmıştır. Kamu çalışanları özel sektörle yapılan ticari işlemlerde giderek daha büyük rol oynamaktadır. Bu durumda tedarik için sözleşme yönetimi ve özelleştirme süreçlerinin yönetimi gibi bazı risk alanları doğabilir. Ayrıca kamu çalışanlarından özel sektörle rekabet etmeleri ya da hizmet sunumunda ortaklık kurmaları istenebilir.

Kamuya ait fonlarla doğrudan temas - bunların kullanımında mikro düzeyde daha az denetimle bir araya gelince - yolsuzluğu, sahteciliği ya da basit çıkar çatışmaları potansiyelini artırabilir. Daha sık görülen sorunlar, muhakeme zaafı, kamuya ait fonlarla aşırı risk alma ve görev icrası için yeterli donanım eksikliği olup bunlar gerçek ihlallerden daha zararlı olabilir. Sözgelimi sözleşme yapılarak şirketlerle çalışılması, teknik ya da idari görevlerle işe alınan kişilerden sözleşme yönetmelerinin beklenmesine neden olur. Blymke ve Bohagen'in (Norveç) işaret ettiği gibi:

"...BT (bilgi teknolojisi) alanı birçok incelemeye konu oldu... birçok büyük kurumun BT yatırımları, kontrollerin ve sorumluluk bilincinin yokluğu ve gerek siyasi gerek idari yönetim kademeleri arasında kontrol mekanizmalarının iyi tanımlanmamasıyla bağlantılı olarak bütçeleme ve yönetimle ilgili soru işaretleri yarattı."

Sözleşmeyle şirketlerle çalışmanın belki de en çok görüldüğü alan bilgi teknolojileridir (OECD, 1992). Buradaki sorunlar başka alanlar için de yararlı dersler sunabilir. Ayrıca faaliyet sektöründen bağımsız olarak sözleşmeli şirket uygulamasında etik konusu, yakın bir geçmişte PUMA tarafından hazırlanan "Kamuda Sözleşmeli Şirketlerle Çalışma - En İyi Uygulamalar El Kitabı" gibi rehberlerle tanıtılabilir. Burada altı çizilen noktalar arasında, gerçek anlamda rekabetçi piyasaların teşviki, içtenden gelen tekliflerin adilane değerlendirilmesi, hizmetin doğrudan devlet tarafından sağlanması dahil tüm seçeneklerin ele alınması, hizmet koşullarının sözleşmelerde belirtilmesi (nicelik ve nitelik açısından) ve performans ve çıktıların etkin denetimidir.

Hizmet sunumunda etkinlik adına gerçekte kamu işletmecilerinin özel sektörle rekabet etmesi veya özel sektörün çalışma yöntemlerini benimsemesi istenmektedir. Bunun kalite iyileştirme, maliyet kontrolü ve etkinliğin artması için güçlü bir teşvik oluşturduğu deneyimle sabittir. Ancak bu "piyasa denemeleri" bazı soru ve ikilemler de yaratır. Kamu ve özel sektör işletmecileri eşit koşullarda mı rekabet ederler? Kamu sektörü yöneticilerine, özellikle rekabetçi ortamlarda özel sektördeki muadil-

leri gibi tam bir serbestlik tanınmalı mıdır? Kamuda yadırganan bir davranış özel sektörde girişimcilik olarak algılanabilir. Örneğin misafirperverlik ya da armağan vermek, kamuda genelde hoş karşılanmayıp çoğu zaman kısıtlamalara tâbiyken özel sektörde normal çalışma düzeninin parçasıdır. Kamudaki kural ve usuller -kamu istihdamı ile ilgili yönetmelikler ve şeffaflık koşulu gibi- rekabeti engeller mi? O zaman kamudaki işletmecilere serbestlik tanınarak ya da özel sektörle yapılan sözleşmelere bir şartname eklenerek "oyunun kuralları" iki taraf için eşitlenmeli midir? "Yönetimcilik" (Managerialism) yoluna giren ülkeler er geç bu soruların yanıtını vermek zorundadırlar.

Özel sektörden işe alınmaların artmasıyla, bu kişilerin kamunun değil özel sektörün "değer ve normlarına" göre davranmasından dolayı kamu sektörü standartlarının sulandırıldığı kaygısı doğmuştur. Kamu ve özel sektör arasındaki "döner kapı", kamu sektöründe edinilen ayrıcalıklı bilgilerin özel sektörde iş ararken ya da çalışırken kullanılabileceği kaygısını yaratır. Bazı ülkeler bu tür sorunların önüne geçmek için kamu görevlilerinin - en üst düzeydekilerin - kamudan ayrıldıktan sonra çalışabilecekleri işlerle ilgili kısıtlamalar getirmiştir. Blymke ve Bohagen'in (Norveç) işaret ettiği gibi, "Neyin kamusal ve neyin özel olacağına dair sürmekte olan tartışmada kamu çalışanlarının sadakati ve asıl işverenlerine bağlılıkları ciddi bir şekilde sınanmaktadır." Ancak yukarıda belirtildiği gibi, özellikle de işten ayrılmanın gönüllü olmadığı durumlarda hem insanları tazmin etmeyip hem de gelecekteki işleriyle ilgili kısıtlamalar getirmenin hakkaniyetiyle ilgili kuşkular vardır.

Öyle ya da böyle, kamu sektörünün her zaman iyi, özel sektörünse kötü olduğu varsayılmamalıdır. Özel sektörde de etik konularla ilgili kaygılar vardır. Günümüzde çoğu işletme okulu etik dersleri vermekte ve birçok özel şirket misyon beyanlarında etik noktalara değinmekte ve/veya kapsamlı etik eğitimi programları sunmaktadır. (Örneğin bkz. Gillian Flynn, "Çalışanların Ahlakı Sizin İşiniz Olsun", Personnel Journal, Haziran 1995). Özel sektör değerlerinin kamu sektörüne yansmasıyla ilgili kaygılar abartılı olabilir. Gene de kamu ve özel sektör arasındaki etkileşim arttıkça, işe alma eğitimi ve mesleki sosyalleşme suretiyle kamu sektörü değerlerinin çalışanlara aktarılmasına daha fazla ihtiyaç duyulabilir.

Bir Akvaryumda Çalışmak

Adı sanı olmayan kamu görevlileri artık tarihe karışıyor. Kamuoyunun resmi bilgilere erişmesi gibi uygulamalarla devletin işleyişinin şeffaflaşması, giderek daha

gayretli çalışan bir medya ve iyi örgütlenmiş baskı gruplarıyla birleşince kamu çalışanları üzerindeki doğrudan denetim de artmış olmaktadır. Kamu görevlileri sanal bir akvaryumda çalışırlar. Blymke ve Bohagen'in işaret ettiği gibi;

"...kamu hizmeti giderek kamuoyu ve medyanın ilgi odağı oluyor. Vakaların ele alınışı, kararların adaleti ve kamu görevlilerinin muhakemeleri ve takdirleriyle ilgili kritik sorular soruluyor."

Kamu çalışanlarının faaliyetlerinin artan görünürlüğü, hata ve kabahatlerin örtülmesini de güçleştirir. İhlallerin görünürde fazlaşmasının gerçek vakalardaki artıştan çok şeffaflık ve denetimle bağlantılı olduğu öne sürülebilir. Eskiden bürokratik sır olarak gizlenen gerçekler artık kamuoyu ve medya tarafından biliniyor. Moniz'in (Portekiz) belirttiği gibi:

"...karar verme usulleri ve nedenleri bilindiğinde kuralları çarpıtmak daha güçtür" ve "Belki de kamuda ahlak düzeyinin yükselmesine, Kamu Yönetimi Davranış Kuralları dahil hiçbir adım, idarede açıklık kadar katkıda bulunmadı."

Devletle ilgili bilgilere artan erişimleriyle kamuoyu ve medya, kamu sektörü üzerinde daha etkin bir denetim oluşturmuştur. Vatandaşların eşitlik, adalet ya da başka kriterler temelinde kararları sorgulayabilmeleri için - Norveç Parlamenter Ombudsmanı ve Birleşik Krallık Vatandaş Bildirgeleri mekanizmaları gibi şikayet mekanizmalarıyla - giderek daha çok fırsat doğacaktır. Bu bağlamda, skandalların veya ihlallerin ortaya çıkması bu tür hesap verebilirlik kontrollerinin işlediğine dair olumlu bir işarettir.

Değişen Toplumsal Normlar

Kamu sektöründe davranış standartları, değişen toplumsal normlardan etkilenir ve onları yansıtır. Örneğin cinsel taciz veya ırkçılığı bertaraf etmeye yönelik önlemlerin birçok ülkede öne çıkmasıyla bu hassasiyet davranış kurallarına ve kamu sektörü değerleriyle ilgili beyanlara yansımıştır. Toplumların artan çoğulculuğu da kamu sektörünü etkiler. Maas'ın (Hollanda) belirttiği gibi;

"Toplumdaki artan karmaşıklık ve bireyselleşme, nüfuz etmesi daha güç toplumsal yapılar ile farklı yönlerde işaret eden standart ve değerler yarattı. Toplumda standartların birbirine karışması kamu çalışanını da etkileyecektir."

Değişen Uluslararası Ortam

Kamu çalışanları uluslararası ortamdan gelen baskılarla da karşı karşıyadır. Örneğin küreselleşme, etik ve davranış standartlarının farklı olması beklenen ülkelerin kamu görevlileri arasındaki teması artırmıştır. Sözleşmeyle şirketlerle çalışma uygulaması, oyunu başka kurallara göre oynayan ya da karşı taraftan bunu bekleyen yabancı ya da çokuluslu şirketlerle teması artırmıştır. Bunun sonucunun en düşük ortak paydada birleşmek mi yoksa standartların yükseltilmesi mi olacağı henüz bilinmemektedir. Kesin olan bir şey varsa o da ülkelerin dünyanın başka yerlerinde yaşanan etik krizleri ve tepkileri daha yakından izledikleridir. Jones'un (Avustralya) belirttiği gibi;

"Başka hükümetlerdeki olaylar, APS olarak (Avustralya Kamu Teşkilatı) uygun ve etik davranış ve hesap verebilirliği artırma ve sürdürme isteğimizi kamçılayan bir etkidir."

Politikaların küresel anlamda etkili olması için kamu görevlileri ve uluslararası muadillerinin bir güven ortamı içinde çalışması gerekir. Bu güven, kabul edilebilir davranışın niteliğine dair paylaşılan çerçevelere ya da en azından ortak bir dile dayanmalıdır. Bu bağlamda OECD Konseyi yakın bir geçmişte hükümetleri, yabancı kamu görevlilerine yapılan ödemelerin vergiden düşürülmesinin yasaklanması gibi, bu alandaki rüşveti önlemeye yönelik düzenlemeler yapmaya çağıran bir tavsiye kararı almıştır.

Sonuçlar

Kamu çalışanları eskisinden farklı olan ve değişimin sürdüğü bir ortamda hizmet sunarlar. Kamuoyunun artan denetimi ve vatandaşların daha yoğun talepleriyle karşı karşıyadırlar. Daha büyük sorumluluklar üstlenmeleri ve devlet yönetimindeki yeni usullere alışmaları gerekir. Kamu idaresi reformunun etkinlik ve etkililik açısından önemli getirilerine karşın bazı düzenlemelerin etik ve davranış kuralları üzerinde beklenmeyen etkileri olduğu düşünülebilir. Bu, yapılan değişikliklerin uygun olmayan ya da etik dışı davranışı artırdığı anlamına gelmez. Ancak kamu çalışanları kendilerini çıkar veya hedeflerin çatıştığı ve nasıl davranmaları gerektiğine dair pek az yönlendirmenin olduğu bir ortamda bulabilirler. Davranışları, değişen toplumsal normlar ve çalıştıkları ortamın giderek artan uluslararası niteliğinden de etkilenir.

B Ö L Ü M

ETİK ALTYAPI:
İŞLEVLER VE UNSURLAR

3. ETİK ALTYAPI: İŞLEVLER VE UNSURLAR

Kamu çalışanlarına değişen bir ortama uyum sağlamaları için nasıl yardım edilebilir? Karar verme sürecinde onları yönlendirecek yeterli kriterler var mıdır? Yoksa değişimin karmaşık yapısı yeni kriterler mi gerektirecektir?

Bu çalışmaya katılan ülkeler istenmeyen davranışları önlemeye ya da olumlu davranışları teşvik etmeye yönelik araç ve süreçlerden yararlanmışlardır. I. Bölüm'de belirtildiği gibi bunlar bir araya geldiklerinde etik altyapıyı oluşturur. Etik altyapısının işlev ve unsurları aşağıda açıklanmaktadır. Bu şema aynı zamanda OECD ülkelerinin halihazırda kullandıkları önlemleri değerlendirmeleri için bir araç oluşturabilir.

İyi işleyen bir etik altyapı, belirli davranış standartlarını destekleyen bir kamu hizmeti ortamına katkıda bulunur. Her işlev ve unsur bağımsız ancak önemli bir yapı taşı olup birbirini tamamlamalı ve takviye etmelidir. Altyapının tutarlı ve etkili olması için gereken sinerji ancak unsurların etkileşimiyle mümkündür.

İşlevler: Kontrol, Yönlendirme ve Yönetim

Etik altyapı sekiz unsurdan oluşur ve denetim, yönlendirme ve yönetim olmak üzere üç işlevi vardır. Uygulamada her unsur birden fazla işlevi yerine getirebilmekle birlikte kullanılan kategoriler (ve aşağıdaki tablo) birincil işlevlerine göredir.

Denetim şu üç unsurla sağlanabilir: Bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılan hukuki çerçeve; etkili hesap verebilirlik mekanizmaları ve kamuoyunun katılım ve denetimi.

Benzer bir şekilde, yönlendirme de üç unsurla olabilir: Siyasi liderlerin kararlılığı ve bunun kamuoyuna anlatılması; değerleri ve standartları ifade eden davranış kuralları ve eğitim gibi mesleki sosyalleştirme mekanizmaları.

Yönetim geri kalan iki unsurla mümkün olabilir: etkili insan kaynakları politikalarına dayanan olumlu kamu hizmeti koşulları; ve mevcut bir merkezi yönetim kuruluşu, daire ya da kurum veya özel bir etik kuruluşu tarafından sağlanan eşgüdüm.

Bu unsurların ideal oranı ve karışımı her ülkenin kültürel ve siyasi/idari koşullarına göre değişir. Sözgelimi ABD gibi, güçlerin birbirini dengelemesi geleneğine dayanan bir sistemde kontrol unsuru vurgulanırken, yönetimde güven geleneği ile Hollanda'da yönlendirme ve yönetim ağırlık kazanır.

ETİK ALTYAPI

**Kamu
Katılımı
&
Araştırma**

İrade



Siyasi Liderlik



Hukuki Çerçeve

Denetim



Hesap Verebilirlik
& Denetim



Davranış Kuralları

Rehberlik



Mesleki Sosyalleşme



Koordinatör Kurum

Yönetim



Kamu Hizmeti Koşulları

Unsurlar: Daire ya da Kurumun Dahili ve Harici Unsurları

Her etik programı daire ya da kurum düzeyinde uygulanır. Bu yüzden etik altyapısının herhangi bir unsurun daire veya kurum için dahili mi harici mi olduğuna bakmakta yarar vardır. Elbette bir kurumun iç kurallar üzerindeki etkisi, dış kurallar üzerinde olduğundan daha fazladır.

Netleştirmek için, dış unsurların (siyasi irade, hukuki çerçeve, kamuoyunun katılımı ve denetimi ve eşgüdüm kuruluşu) davranış standartlarını ve bunların ihlal durumunda alınacak önlemlerin içeriğini ve etkinliğini belirlediği söylenebilir. Tersine iç unsurlar (hesap verebilirlik mekanizmaları, davranış kuralları, eğitim ve kamu hizmeti koşulları) aslen kamu çalışanlarını yönlendirir ve yol gösterir. Diğer bir deyişle dış unsurlar çoğunlukla kamu hizmetinin bütününde geçerli olan kuralları belirler ve bunlar da iç unsurlar tarafından daire veya kurumun özel ortamına uyarlanır.

İnandırıcı ve azami derecede etkili olabilmeleri için iç ve dış unsurların birlikte mevcut olması ve birbirini tamamlaması gerekir. Bir cephedeki başarısızlık diğerini de tehlikeye düşürebilir. Siyasetçilerin cesur beyanları, cezai mevzuat, tetikte bir kamuoyu ve güçlü bir eşgüdüm, standartların bireysel daire veya kurumların kurumsal kültürüne uyarlanmaması ve anlaşılmaması durumunda kamu sektöründe ahlak düzeyini yükseltmeye yetmeyecektir. Benzer şekilde sorumluluklarının bilincinde olan, ulaşılması istenen değerlerle ilgili davranış kurallarını okuyan ve eğitim seminerlerine katılan kamu görevlilerinin de dış unsurların net standartlar ve disiplin usulleri getirememesi durumunda cesaretleri kırılabilir. Bu iki dizi unsurun tutarlı olması ve çelişkili mesajlar içermemesi önem taşır.

Bazı unsurlar diğerlerinin mantıki önkoşullarıdır. Genellikle iç unsurların etkili olması için dış unsurların mevcut olması gerekir. İç unsurlar, dış unsurların uyarlanmış ya da operasyonelleştirilmiş şekilleridir.

Etik altyapıyı açıklamak için gelecek bölümlerde farklı unsurlarına, işlevlerine ve mümkün oldukça ülke örneklerine yer verilmiştir.

Siyasi İrade

Kamudaki etik girişimlerin, arkasında siyasi irade olmadıkça başarı şansı düşüktür. Siyasi irade genellikle retorikle (demeçler, duyurular, liderlerin yazılı beyanları) ifade edilir, örnek oluşturarak sergilenir ve yeterli kaynak ayrılarak desteklenir. Siyasi yalnızca hukuki ve idari kontrollerin etkili olmasını sağlamakla kalmayıp etik-

le ilgili tüm faaliyetlere yön verir. Talepkâr bir kamuoyuna inandırıcı bir yanıt sunmak için bu gereklidir. Etik altyapının, diğer unsurların etkili olması için önkoşul olduğu söylenebilir.

Demokrasilerde seçilmişlerin kamu hizmetinde etik bir iklimin yaratılmasında iki kritik rolü vardır. Öncelikle siyasetçi olarak seçmene hesap vermekle yükümlüdürler. Dolayısıyla kararların şeffaf olmasını ve icraatta hakkaniyeti talep etmek durumundadırlar. İkincisi kanun koyucu olarak, istediklerini yaptırmak durumundadırlar. Kamu çalışanlarından hangi faaliyetlerde bulunduklarını ve bunları nasıl yaptıklarını bildirmelerini isteyebilirler. Siyasi irade bir skandalı soruşturmak ve/veya yeni etik girişimlerle ilgili tavsiyelerde bulunmak için bir çalışma grubu ya da süreç oluşturarak da gösterilebilir.

Etik girişimlere siyasi desteğe iki örnek, Birleşik Krallık'ta Nolan Komisyonu (1994) ve ABD'de Dürüstlük ve Etkinlik Başkanlık Konseyi'dir (1991). Başka örnekler Norveç ve Hollanda'da bulunabilir. Norveç'in Adalet ve Yönetim Bakanlıkları 1991 yılında kamuda etik konusunu incelemek üzere bir çalışma grubu oluşturmuştur. 1992 yılında Hollanda İçişleri Bakanı'nın kamu idaresinde dürüstlüğün öncelikli hedeflerinden olduğunu belirtmesini müteakip organize suçu kamu idaresinde dürüstlikle ilişkilendiren bir politika belgesi yayımlanmıştır.

Siyasetçiler olumlu davranış modelleri oluşturarak bireysel planda ya da toplu olarak etik davranışı destekleyebilir. Etik davranışın arzulanırlığını ve gerçekleştirilebilirliğini göstererek kamouyunun güvensizliğini azaltabilirler. Belki de en çok onların demokratik kurumlara ve hukuk devletine saygılarını kanıtlamaları gerekir. Şahsen karşılarına çıkması en muhtemel konular, nüfuz kullanımıyla, çıkar çatışmalarıyla ve yürütme kolunun etkinliklerine uygunsuz müdahalelerle ilgili kurallara uyup uymamalarıdır. Bu konuyla ilgili olarak Avustralya'nın yeni hükümeti (Mart 1996'da seçildi), yeni atanan bakanlara, meclis sekreterlerine ve bakanlık kadrosuna yönelik olarak Bakanlık Sorumluluğunun Kilit Unsurları Rehberi'ni yayımlanmıştır. Bu belge, kamunun emanet edildiği kişilerin tavırlarını yönlendirmesi beklenen ilkeler, teamüller ve kurallar için referans niteliği taşımaktadır.

Siyasetçiler toplu olarak örnek davranışların altına imza atabilir ya da uygunsuz davranışları kınayabilirler. İkinci durumda kamuoyunun güvenini yeniden kazanmak için gerçekten tarafsız soruşturmaların yürütülmesi çok yararlıdır. Örneğin Avustralya'nın New South Wales eyaletinde gerek İşçi Partisi gerekse Liberal Parti

hükümetleriyle ilgili yolsuzluk iddialarını araştırmak üzere, 1989 yılında Yolsuzluğa Karşı Bağımsız Komisyon (ICAC) kurulmuştur. Devlet arazilerinin kullanımı ve emniyet teşkilatı ile başka birimlerdeki yolsuzluk iddialarına ilişkin çarpıcı bulgulara ulaşılmıştır. Birleşik Krallık'tan yeni ve tartışmalı bir örnek, Savunma Donanımı ve Çifte Kullanımlı Malların Irak'a İhracı ile ilgili Scott Soruşturması'dır. Hükümet şu sıralarda Şubat 1996'da yayımlanan 1.800 sayfalık raporun sonuçlarını ve önerileri değerlendirmektedir. Bu tür soruşturmaların kamuoyunun güvenini artırması için hükümetlerin yalnızca harekete geçmesi değil, kamuoyunu da bunu yaptıklarına inandırması gerekir.

Elbette siyasi iradenin en somut ifadesi kaynak dağılımında görülür. Etik altyapının inşası hem yetki hem de para gerektirir. Bürokrasideki yetki dağılımına ve kaynak azalmasına karşın seçilmişler bazı kanuni şartlar getirebilir; eğitime ve etikle bağlantılı başka faaliyetlere yeterli kaynak ayrılmasını sağlayabilir.

Sorgulayan bir kamuoyu çoğu zaman siyasi iradeyi teşvik eder. Siyasi liderlerin harekete geçmesi için, ihlal durumunda bağımsız ve inandırıcı bir inceleme ve takibatın gerçekleşmesini mümkün kılacak hukuki çerçevenin de mevcudiyeti gerekir.

Hukuki Çerçeve

Hukuki çerçeve, kamu çalışanları için davranış standartlarını belirleyen ve soruşturma ile takibat sistemleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun ve yönetmelikler dizisidir. Etik altyapıyı yaptırımlarla desteklediğinden bir kontrol işlevi taşır.

Soruşturma ve takibat gibi yeni hukuki kontrolleri devreye sokarken veya mevcut kontrolleri güçlendirirken, öncelikle mevcut ceza kanunlarını (herkes için geçerli olan) ve tüm kamu hizmeti kanunlarını, çıkar çatışmasıyla ilgili tüzükleri ve özel olarak kamu görevlilerine ve kamu makamlarını dolduran diğer kişilere yönelik yönetmelikleri gözden geçirmek gerekir.

Hukuki çerçevenin etik altyapıya başlıca katkıları, kamu çalışanlarının davranışlarına sınırlamalar getirmek, bunlarla ilgili yaptırım uygulamak ve devletin eylem ve izlemlerini şeffaflaştırarak (sözelimi bilgiye erişim hükümleriyle) kamuoyunun faaliyetleri incelemesini ve harekete geçmesini mümkün kılmaktır. Devleti ve kaynaklarını idare ettiklerinden, kamu çalışanlarından beklenen davranış standartları yüksek olmak durumundadır. Bu yüzden dürüstlük konusu ile ilgili her yasa, genelde kamu çalışanlarının hukuki yükümlülüklerini, onlardan beklenen standartları ve bunlara uyulmamasının sonuçlarını belirler.

"Yasadışı" ve "uygunsuz" davranış aralığı I. Bölüm'de tartışılmıştı. Bir ülkenin bir davranışı bu aralığın neresine yerleştirdiği, kurallara uygun olmayan davranışın tanımını nasıl yaptığı ve bu davranışlarla gösterdiği hoşgörü derecesiyle bağlantılıdır. Örneğin, seçilmişlerden ya da kamu çalışanlarından para karşılığında siyasi çıkar sağlamak bir ülkede rüşvet olarak algılanırken diğerinde meşru lobicilik olarak görülebilir. Yaptırımlar da buna göre değişerek adli suçlarda hapis cezasından, etik dışı davranışlarda kovulmaya kadar uzanır.

Ceza Kanununun İhlali

Kamu çalışanlarının ciddi yasadışı davranışları karşısında ülkeler genellikle ceza kanununu uygular. Örneğin Birleşik Krallık'ta rüşvet veya hırsızlık, sanığın kamu görevlisi olmasından bağımsız olarak genel bir adli suç olarak görülür. Burada mesele adli ve cezai süreç ile kamu hizmeti idari usullerini uyumlu hale getirmektir. Bu iki unsur, yaptırımların ceza, medeni ya da idari kanunda yer almasından bağımsız olarak aynı ilke ve değerlere dayanmalıdır. Yoksa, kurallara uygun olmayan davranış sergileyen kişinin hukuk sistemindeki boşluklardan yararlanması mümkün olur. Tersine, bir kamu çalışanının bir armağanı ya da taahhüdü kabul etmesinin adli suç sayıldığı Hollanda'da olduğu gibi, ceza kanununun özel olarak kamu hizmetinde işlenen suçlarla ilgili hükümler içerdiği vakalar vardır. Burada sorulması gereken, bir ülkedeki mevcut ceza kanununun kamudaki yasa dışı davranışları kapsayıp kapsamadığıdır.

Başka ülkeler çıkar çatışması ile ilgili özel kanunlar (kamu makamlarında işlenen suçları ceza kanunları kapsamına alan) çıkarmış olup bunlar kamuda kurallara uygun olmayan davranışı veya yolsuzluğu ve haksız kazanç sağlamayı kapsayabilir. Burada cezalar genellikle ya işine son verme ve para cezası ya da hapidir. ABD'de federal çıkar çatışması kanunlarının ihlali \$50.000'a kadar para cezasından beş yıla kadar hapis cezasına kadar uzanır. 1978 yılında çıkan Yönetimde Etik Kanunu federal hükümetin her üç kolu için kapsamlı bir kamuda kazanç beyanı sistemi getirirken, 1989 yılında çıkan Etik Reform Kanunu kamu çalışanlarının daha sonra çalışabilecekleri işleri daha fazla kısıtlamış, armağan istemeyi ya da kabul etmeyi yasaklamış, kamu hizmeti dışındaki gelirler ve çalışılabilecek işlerle ilgili belirli sınırlamalar getirmiştir.

Kamu Hizmeti Kanununun İhlali

Adli suç teşkil etmeyen daha az vahim yasadışı fiillere karşı ülkeler devlet memuru kanunlarını devreye sokabilir. Örneğin Finlandiya Devlet Memuru Kanunu'na

göre bir kamu görevlisi yazılı olarak uyarılabilir ya da işen çıkarılabilir. Benzer şekilde Avustralya Kamu Hizmeti Kanunu'nun ihlali, kınama, para cezası, maaş düşürme, transfer ya da işten çıkarma ile sonuçlanabilir. Hollanda Merkezi ve Yerel Hükümet Personel Kanunu, kamu çalışanlarının, görev performanslarını ters yönde etkileyebilecek herhangi bir işi kabul etmesini yasaklar.

Yönetmelikler çoğu zaman mevzuata ek olarak ya da ayrıca standart oluşturmak için kullanılır. Avustralya'da Kamu Hizmeti Kanunu'nun yanısıra Kamu Hizmeti Yönetmelikleri bir dizi kural ve yükümlülük getirir. Hollanda'da Genel Kamu Hizmeti Yönetmelikleri görevin icrasında ihmal tespit edilirse yaptırım uygulanabileceğini belirtir.

Uygulama

Uygulama olmadan sadece davranış tehditleri getirmek ve yaptırım tehdidinde bulunmak dişleri olup ısırılmaya benzer. Bu tür tehditler yalnızca yaptırımların yeterli olması, uygulanması ve ciddiye alınması durumunda caydırıcıdır. Uygulama, yasak davranışları teşvik eden ve caydıran öğelerin değerlendirilmesiyle başlar ve bağımsız ve yeterli kaynaklara sahip takibat ve soruşturma hizmetleriyle desteklenir. Bu hizmetlerin yalnızca kamu görevlilerince değil kamuoyunun genelinde de inandırıcı bulunması için etkili olmaları gerekir.

Çalışmaya katılan ülkelerde yaptırımlar, suç ya da kabahat işlenmesine göre değişir. Birincisi genellikle polis tarafından araştırılıp ulusal düzeydeki mahkemelerce takip edilirken, kabahatler bireysel daire ya da kurumlar tarafından ele alınır. Sözgelimi Avustralya'da yasal ihlaller Avustralya Federal Polisi tarafından araştırılır, dava dosyaları savcı tarafından hazırlanır ve davalara federal mahkemelerde bakılır. Birleşik Devletler'de ceza kanunu ihlalleri Adalet Bakanlığı'na bağlı Ceza Dairesi'nin Kamuda Dürüstlük Masası tarafından incelenir ve takip edilir. Davalar, en son Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi'ne başvurma ile Federal Daire Mahkemesi'nde temyiz edilmek şartıyla, Federal Mahkeme sistemine göre görülür. İdari soruşturmalara gelince, Birleşik Krallık'ta Kamu Hizmeti Yönetim Kanunu'nun ihlalleri her daire tarafından, çalışanın durumunu gözden geçirmek suretiyle ele alınır. Kanıtlarla ilgili kurallar polisinkiyle aynı olmakla birlikte idari usul, takibata değil gerçekleri ortaya çıkarmaya yöneliktir. İdari usulde cezai yaklaşımdan farklı olarak, disiplin cezası işveren ve çalışan arasında özel bir konu olarak görülür ve gizli tutulur.

Artan Şeffaflık: Kamuoyu Denetimi

Bilgiye erişim kanunları, kamuoyuna kamu görevlilerinin faaliyetlerini kontrol etme fırsatı verir. Birçok ülkede bilgiye erişim kanunları vatandaşların kamu hizmeti faaliyetleriyle ilgili bilgi toplamalarını mümkün kılar. Bir vatandaş bir idari fiilin uygunsuzluğunu kanıtlayabilirse idari kanun ya da anayasa, genellikle cezai olmak-tan çok yapılanı düzeltmeye yönelik de olsa bir telafi yolu gösterir (Bu kanunlar ka-musal etiği oluşturan, usul açısından hakkaniyet, gücün yerinde kullanımı, idari ka-rarlarda şeffaflık, vatandaşların haklarının korunması ve kamu hizmetinde hesap ve-rebilirlik ilkelerinin kurumsallaşmasına katkıda bulunur). Bilgiye erişim kanunları devletin operasyonları üzerindeki sır perdesini kaldırıp kamuoyunun faaliyetleri in-celemesini mümkün kıldığından etik dışı davranışı caydırabilir. Medya ve ombuds-man gibi kurumlar da bu bağlamda önemli rol oynar.

Artan şeffaflık, hesap verebilirlik taleplerinin de artmasına neden olur. Şeffaflık hukuki çerçevenin erişilir (anlaması kolay) ve dinamik (yorum, düzeltme ve refor-ma açık) olduğuna işaret eder. Hukuki çerçeve, kamu çalışanlarının neyi nasıl yapa-caklarını belirtmelidir. Ayrıca kamuoyunu kamuda neler yapılması gerektiği konu-sunda bilgilendirerek kamu çalışanlarından hesap sorulmasını mümkün kılmalıdır.

Ancak etik altyapının fazlasıyla mevzuata dayanmasının sakıncaları vardır. Bu durumda uyumun asgari düzeyde gerçekleşmesi eğilimi doğar. Yaptırımlar gerekli olmakla birlikte arzulanan davranışları teşvik etmekten çok arzulanmayan davranış-ları caydırmak için tasarlanmıştır. Kanunlar kuramsal olarak mutlak değerlere ve nesnellığe yüklendiklerinden, etik sorunların günlük çalışma ortamı içinde ele alın-ması için gereken esnekliği tanımayabilir. Bu yüzden her ülkenin kamu çalışanları-nın yükümlülüklerini ve onlardan beklenen davranış standartlarını ne ölçüde yasa-ların belirleyeceğine karar vermesi gerekir. Bunu yaparken mevcut hukuki çerçeveyi, teamülleri ve kültürel ortamı hesaba katmalıdır. Ayrıca, özellikle de mevcut eği-limin mevzuatı sadeleştirme yönünde olduğu hatırlandığında, etik yönetimini mev-zuata bağlamanın bu alandaki zaten artan karmaşıklığı körükleyeceği ihtimalini göz önüne almalıdır.

Hesap Verebilirlik Mekanizmaları

Kamu çalışanlarının seçilmiş temsilcilere hesap verdikleri fikri, onların sorumlu-luklarını sınırlandırır. Bu ilke yalnızca yukarıda görüldüğü gibi mevzuat ve yönet-meliklerle değil, aynı zamanda kamu çalışanlarının günlük çalışma ortamındaki dav-

ranışlarını kontrol eden idari politika ve usullerle - ya da hesap verebilirlik mekanizmalarıyla - desteklenir.

Hesap verebilirlik mekanizmaları kamu kurumun içinde içkin olabilir:

- Bir faaliyet ya da isteğin yazıyla belirtilmesi yönündeki basit idari usuller,
- Bir kurumun performansının denetlenmesi ya da değerlendirilmesi gibi kapsamlı süreçler.

Ya da kamu kurum ya da kuruluşunun dışında olabilir:

- Topluluk danışma kurulları gibi danışma mekanizmaları,
- Meclis komisyonları gibi gözetim ve denetim mekanizmaları.

Bunlar, ihlali önleyici kontroller (örneğin yönetmelikler ve prosedürlere ilişkin rehberler gibi) ya da sonra yapılan performans kontrolü (örneğin iç ve dış denetim ve soruşturmalar, dahili ve harici raporlamalar ve temyiz süreçleri için) işlevi taşıyabilir. Hesap verebilirlik mekanizmaları, inceleme ve değerlendirmeye imkan veren açık bir yönetim çerçevesi sağlayarak etik altyapının yerleşmesinde önemli bir rol oynar.

Çelişen Sorumluluklar ve Hedefler

Hesap verebilirlik mekanizmaları, kamu yönetiminde işlerin doğru olarak yapıldığının kontrolünde ve sonuç alınmasında yönlendirme sağlar. Hesap verebilirlik mekanizmalarının etik dışı faaliyetleri güçleştirip ortaya çıkarılmalarını kolaylaştırarak etik davranışı teşvik edeceği düşünülür. Böylece çelişen sorumluluk ve hedefler arasında karar vermeye çalışan kamu çalışanlarına yol gösterirler. Ancak II. Bölüm'de belirtildiği gibi, kamu yönetimi reformu birçok ülkede hesap verebilirlikle ilgili bildik düşünceleri sarsmıştır. Kamu çalışanlarının artık yalnızca seçilmişlere değil aynı zamanda doğrudan vatandaşlara ve çoğunlukla sorgulayıcı bir medyaya hesap vermeleri beklenmektedir. Ayrıca, artık yalnızca kurallara uymaktan değil, sonuç almaktan ve bunu kısıtlı kaynaklarla gerçekleştirmekten sorumludurlar. Bu çelişen beklentiler dolayısıyla hesap verebilirlik mekanizmaları, kamu çalışanlarının kime ve ne için hesap vereceğinin tanımlanmasında giderek daha büyük önem kazanacaktır.

Hesap Verebilirliğin Yapısı ile Bütünleşmesi

Birçok ülkede kamu çalışanları yukarıda tarif edilen zorluklarla, girdi kontrollerine odaklandıklarından "iş yavaşlatan, yaratıcılığı kısıtlayan ve duyarlılığı azaltan",

zamanı geçmiş hesap verebilirlik mekanizmalarıyla başa çıkmak zorundadır (Frederickson, 1993, s. 250). Bir yazarın sözleriyle "zamanı geçmiş politikalar, kadük mevzuat, eksik talimatlar, gecikmeye veya gerilime neden olan hantal usuller, aşırı bir takdir yetkisi, etkili bir gözetim ve denetimin eksikliği" ile idare etmek durumunda dırlar (Moore, 1994, s. 84).

Kamunun etkinliğini artırmak için kurumun içinden, ihlalleri önleyici hesap verebilirlik mekanizmalarının, kamu çalışanlarının gerçek rol ve sorumluluklarını yansıtan açık bir yönetim yapısıyla bütünleşmesi gerekir. ABD'nin "Hükümetin Yeniden Keşfi" projesi ile bürokrasiyi azaltma hedefi gibi, bazı ülkelerde gereksiz ya da zamanı geçmiş yönetmelik ve politikaları kaldırarak idari usulleri sadeleştirme yönünde bir eğilim mevcuttur. Başka ülkeler ise ayrıntılı kuralları ikame etmek için geniş kapsamlı değer ve amaçlara odaklanmaktadır. Örneğin, Norveç değerlerle yönetimi denemektedir. Avustralya performans yönetimini birincil hedef olarak belirlemiştir.

Ancak bu sadeleştirme hamlesinde, takdir ve sorumluluğun da sınırları olduğu unutulmamalıdır. Elbette her zaman bazı kurallara ihtiyaç duyulacaktır. Çalışmada yer alan bazı ülkeler yakın geçmişte, diğerlerinin sadeleştirmeye çalıştığı idari usulleri devreye sokmuş ve standartlaştırmıştır. Meksika'da 1982 gibi geç bir tarihte kamu çalışanlarının yükümlülüklerini tanımlayan ve görevlerini düzenleyen Kamu Görevlilerinin Sorumluluklarına İlişkin Federal Kanun yürürlüğe girmiştir. Portekiz'de yaklaşık iki yüz maddelik bir İdari Usul Kanunu 1991'de kabul edilmiştir.

Değerlendirme ve İnceleme Kapasitelerinin Desteklenmesi

Hesap verebilirlik mekanizmaları yönetimde kontrol işlevlerinin yanı sıra değerlendirme ve inceleme kriterleri işlevi görürler. Sayıştay yetkilileri ve iç denetçiler geleneksel olarak mali kaynakların kullanımına dair ayrıntılı bilgi toplayarak kamu çalışanlarının mali dürüstlüğüne korumaya çalışmıştır. Ancak bazı ülkeler, karar vermede, politika geliştirmede ve ölçülmesi ile değerlendirmesi daha zor olmakla birlikte belki kamu faaliyetlerinin amaçlarına ulaşmasını sağlamak açısından daha önemli olan başka faaliyetlerde performansın genel olarak değerlendirilmesine yönelmektedir. Ombudsmanlar idarede dürüstlikle ilgili bir diğer denetim mekanizması oluşturmaktadır. Ayrıca meclis komisyonları raporlarla ilgili ek şartlar getirdiklerinden kamu çalışanlarını temkinli olmaya yöneltir.

Çalışmada yer alan ülkelerin sayıştaylarından birkaçı mali hesap verebilirliğe yoğunlaşmaya devam ederken bazıları sadece sırf mali konularla ilgilenmekte genel

bir performans hesap verebilirliğine doğru yönelmektedir. Meksika 1995 yılında kamu kaynaklarının kullanımını kontrol etmek, denetlemek, bilgileri doğrulamak ve sorunları gidermek için bir Yüksek Sayıştayın kurulacağını duyurmuştur. Finlandiya Devlet Sayıştayı (Maliye Bakanlığı'na bağlı bir kurum) devletin mali yönetiminin hukukiliğini, pratikliğini ve bütçeye uygunluğunu denetler. Benzer şekilde Avustralya Genel Saymanı yıllık bütçe bağlamında mali performansı denetler. Aynı kişi etkinlik denetimleri de yapabilir. Britanya Ulusal Sayıştayı şu sıralarda "paranın karşılığı'nın alındığını" kontrol etmek için geniş kapsamlı incelemeler yürütmektedir.

Ombudsman, bazı ülkelerde idari usullere ilişkin şikayetleri ele alır, ama bilgiye erişim kanunlarının uygulanmasında da etkin bir rol oynayabilir. Avustralya'da İngiliz Milletler Topluluğu Ombudsmanı, vatandaşların belirli bir kurumun faaliyet veya kararları ile ilgili şikayetlerini değerlendirerek sonuçları halka duyurur. Benzer bir şekilde Norveç'te Meclis Ombudsmanı, yetkinin kötüye kullanımı ve kamu çalışanlarının görevden kaçması veya sorumsuz davranışıyla ilgili konularda vatandaşların şikayetlerini ele alır. Finlandiya'da Danıştay Başkanı ve Meclis Ombudsmanı, kamu çalışanlarının yasalara uymasından ve işlerini yaparken yükümlülüklerini yerine getirmelerinden sorumludur. İkincisi, devlet kurumlarının resmi toplantılarına katılma, resmi tutanakları okuyarak bilgi edinme ve herhangi bir fiille ilgili suç duyurusunda bulunma hakkına sahiptir. Birleşik Krallık'ta Meclis Ombudsmanı, aynı zamanda Devlete Ait Bilgilere Erişim Uygulama Kanunu'nun uygulanmasını sağlar.

Vatandaşa daha doğrudan hesap verilmesi, yakın geçmişte danışma grupları, "topluluk ziyaretleri" ya da rehberlik komiteleri gibi kamu hizmetinin dışında kalan mekanizmalar yaratmıştır. Bu kuruluşlar bazen bir daire, kurum ya da program alanının performansıyla ilgili sözlü ve yazılı rapor isteyebilirler. Bunun dışında meclis komisyonları raporlarla ilgili kendi şartlarını dayatır. Önemli bir nokta, bu komisyonları - özellikle yetki paylaşımının artmasıyla - girdilerin kontrollerinin ayrıntılarında boğulmak yerine ulaşılan sonuçlardan oluşan büyük fotoğrafa odaklanmaya teşvik etmektir.

Performansla bağlantılı bu hesap verebilirlik mekanizmaları -denetimler, incelemeler, raporlar-, kamu çalışanlarının görevlerinin icrasında doğru sonuçlara doğru araçlarla ilerlediklerini kontrol eder. Daha önemli olarak, etik dışı davranışların açığa çıkartılacağı ihtimalini artırarak caydırıcı bir rol oynarlar. Bir ülke, etik altyapıda hesap verebilirlik mekanizmalarının rolünü belirlerken kamu yönetimindeki genel eğilimlerin bilincinde olması gerekir. Kamu yönetimi hâlâ kontrol sistemleri-

nin oluşturulması ve uygulanması ile mi uğraşıyor, yoksa bu ayrıntılı kontrolleri geride bırakarak daha genel performans kriterlerine mi yöneliyor? (Bu "denge" VI. Bölüm'de tartışılmaktadır). Hesap verebilirliği nasıl tanımlıyor? Kamu çalışanlarının uyumunu sağlayacak ve ahlak dışı davranışı caydıracak hesap verebilirlik mekanizmalarının sayısı ve bileşenleri bu soruların yanıtına bağlıdır.

Davranış Kuralları

Kamu hizmeti bağlamında davranış kuralları, hukuki bir belge ya da sadece kapsanan çalışanlardan beklenen performans niteliğini ve düzeyini belirleyen idari bir beyandır. Kamu sektörünün genelinde ya da belirli bir daire veya kurumda geçerli olan etik ilkelerin ana hatlarını çizer.

Bir kuruluşun davranış kurallarında değerlerinin beyanı, çalışanlara ait ve kuruluşun onlara karşı sorumlulukları dahil olmak üzere rolünün tarifi (bazen anayasayla, kamuoyuyla, dönemin hükümetiyle, seçilmiş görevlilerle ve meclisle ilişkilerini de kapsayan) ve çalışanların yasal yükümlülüklerinin bir listesi (çıkar çatışmalarının beyanı, demeçlerle ilgili sınırlamalar ve siyasi faaliyetlerde kısıtlamalar gibi) bulunabilir. Kurallar, bunun dışında ihbar usulleri ya da asgari performans standartları gibi çok farklı konularda hükümler içerebilir.

Hukuki ya da idari bir araç olarak davranış kuralları, etik altyapıda aslen yönlendirici bir rol oynar. Ancak kabul edilir davranışın 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. Kurallardaki sınırlamalar, ihlalleri yaptırımla cezalandırılabilir ve en yüksek amaçlara ve değerlere ulaşmaya yöneliktir.

Gerek kamuda gerekse özel sektör yöneticileri arasında davranış kurallarının etkililiğine ilişkin kaygılar ifade edilmiştir. Şikayetler, kuralların fazla özel ya da fazla genel olduğundan, işlevsiz, atıl, bilinmeyen, bulunmayan ve hatta çalışanlara hakaret eden belgeler olduğuna kadar uzanır. Ancak bu kaygıların içinde en önemlisi, kamu çalışanlarının karşılaştığı karmaşık etik soruların görece basite indirgenmiş kural beyanlarıyla yanıtlanamayacağıdır (Kernaghan ve Chapman, 1993). Hiçbir kural beyanı, kamu sektöründeki etik ikilemlerin tüm tezahürlerini karşılayamayacaktır. Kurallarla ilgili diğer sorunlar ise amaçlarıyla ilgili kafa karışıklığından ya da başarısız uygulamalardan kaynaklanır.

Kapsam

Davranış kuralları kamu hizmetinin geneline ya da daire veya kurumlara yönelik olabilir. Avustralya ve Yeni Zelanda'daki gibi, hem kamu hizmeti (genel) hem de kurum düzeyinde (örgütsel misyon ve işlevlere özgü) kurallar birarada bulunabilir.

IV. Bölüm'de belirtildiği gibi, çalışmaya katılan dokuz ülkeden beşi - yakında bu sayı altı olacak - son beş yılda kamu hizmetinin geneli için davranış kuralları oluşturmuştur. Avustralya'da halihazırda Kamu Hizmeti Yönetmelikleri'nin parçası olan davranış kuralları, 1997 yılında çıkması beklenen gözden geçirilmiş Kamu Hizmeti Kanunu'nun içinde yer alacaktır. Yeni Zelanda, 1990 yılında Kamu Hizmeti Davranış Kuralları'nı çıkarmıştır. Benzer bir şekilde Birleşik Krallık 1996'da Kamu Hizmeti Kanunu'nu devreye sokmuştur. Amerika'da Yönetimde Etik Ofisi 1992 yılında kamu çalışanları için bir Davranış Standardı çıkarmıştır. Portekiz 1991 yılında başlattığı modernizasyon programının parçası olarak Kamu Hizmeti Davranış Kuralları oluşturmuştur.

Daire veya kurum düzeyinde, Hollanda'da, devlet kuruluşlarının ademimerkeziyetçi kuralları vardır. Norveç'te devlet kurumları, kuruluşlarının temel ilkelerine (yetki ve değerler gibi) dayanan davranış kurallarını gönüllü olarak belirleme sürecindedirler. Britanya Hazinesi 1994 yılında, hükümete yakın çalışan kamu kuruluşlarını hedefleyen Kamu Kuruluşları Yönetim Kurulu Üyeleri Kuralları'nı çıkardı.

Kurum kuralları, çalışanların iş sözleşmesine de dahil edilebilir. Birleşik Krallık'ta bu tür sözleşmeler, ihlal edildiklerinde kovulma ya da disiplin cezalarıyla sonuçlanan standartlar içerir. Aynı şekilde, davranış kuralları görev yemininde kapsanabilir ve performans anlaşmaları ile uygulanabilir.

Geliştirme ve Uygulama

Davranış kurallarının geliştirilmesi önemli bir yönetim girişimidir. İyi bir davranış kuralları basit bir dille yazılır, yaklaşımı olumsuz değil olumludur ve belirli bir hedef kitlesi vardır (kamu hizmetinin tümü ya da özel olarak bir kurum). Çatışmaların ya da kafa karışıklığının önüne geçmek için kamu çalışanlarını halen yükümlü kılan işleriyle ilgili yasal şartlara veya mesleki ya da sektör düzeyindeki diğer kurallara atıfta bulunmalıdır.

Çalışanların şüphe ve direnciyle karşılaşmamak için, davranış kurallarının geliştirilmesi ve uygulanması, benimsetilmek istenen temel değer ve etik ilkelerin çalışan-

larca gerçekten kabulünü sağlayacak sağlam bir yönetim stratejisiyle tamamlanmalıdır. Kuralların dayatılmadan çalışanlarca sahiplenilmesi için en azından çalışanların görüşlerinin alınması, onlarla sürekli iletişim içinde olunması ve kuralların tanıtılması gerekir. Hollanda'da, davranış kurallarının geliştirilmesi sürecindeki bilinçlenmenin en az kuralların kendisi kadar ve belki ondan daha önemli olduğuna inanılır.

Kurum içi davranış kurallarının oluşturulmasında çalışanların etkin katılımı, kamusal etikle ilgili programın bütününe merkezini oluşturabilir. Sonuçta, davranış kuralları onları kullanacak kişilerin etik kaygılarını daha doğru bir şekilde yansıtır. Ayrıca kuralların güncelleştirilmesi ve yenilenmesi de gerçek sorunlara dayalı sürekli bir mesleki sosyalleşme için fırsatlar yaratır (Sampford, Preston'da, 1994).

Ülkelerin davranış kurallarını oluştururken bunları mevzuata dahil edip etmeyeceklerine karar vermeleri gerekir. Yasal nitelik taşımayan kuralları geliştirmek ve bunları değişen koşullara uyarlamak daha kolaydır, ancak uygulanmaları daha güçtür.

Mesleki Sosyalleştirme

Mesleki sosyalleştirme, kamu çalışanlarının idealler, değerler, etik kurallar ve davranış standartlarını öğrendikleri ve öğrettikleri bir süreçtir. Kilit sosyalleştirme mekanizmalarını, eğitim programları ve üst düzey yönetimde örnek davranış modellerinin varlığı oluşturur (Kernaghan, 1993; Langford, 1990). Mesleki sosyalleştirme, kamu çalışanlarına davranış standartlarını aktararak ve bunlara uymaları için gerekli muhakeme gücünü ve becerilerini geliştirerek etik altyapıya katkıda bulunur. Kamu çalışanlarının, mevzuat ve davranış kurallarının pratik uygulamalarını ve hesap verebilirlik mekanizmalarına nasıl uyacaklarını bilgiye boğulmadan veya kafaları karışmadan anlamalarını sağlar (Denhardt, 1991, Woodward, 1994). Bu açıdan yönlendirici bir rolü vardır.

Eğitim

Etik eğitimiyle ilgili pek çok şey yazılmıştır. Üzerinde durulan başlıca noktalar şunlardır:

- Etik öğretilir mi?
- Eğer bu mümkünse, özel bir eğitim mi gereklidir, yoksa etik bir ortamda çalışan kişilerin kuralları kendiliğinden benimseyecekleri mi varsayılmalıdır?
- Etik eğitimini kimler vermelidir: Kurumdaki personel mi, kurum dışından danışmanlar mı?

- Eğitim masraflarını kim karşılamalıdır: Orta ya da üst düzey yönetim mi, merkezi kurumlar mı, bağımsız etik kuruluşları mı?

Etik eğitimi programları genellikle iki türdür: İşe alma eğitimi ve çalışma yaşamı boyunca süren eğitim (bilgilerin tazelenmesi için düzenli seminerler). Bu eğitimlerin içeriği ve amaçları farklı olabilir, ancak ikisi de etik altyapının diğer unsurlarından hem yararlanır ve hem de bunların vurgulanmasını sağlar. Özellikle davranış kuralları, eğitimin içeriğini ve materyalini oluşturur.

İşe Alma Eğitim Programları

İşe alma eğitimi veya başlangıçtaki eğitim programları şu konularda bilgi içerir:

- Kamu hizmetinin, yürütme organı ve kamuoyuyla ilişkisi dahil olmak üzere, genel rolü;
- İlgili mevzuat, yönetmelik ve davranış kuralları;
- İdari usulleri ve raporların taşınması gereken özellikleri de içeren hesap verebilirlik mekanizmaları;
- Muhakeme ve karar vermede gerek örgütsel gerekse kişisel değerlerin rolü.

Kamu çalışanlarını temel konularda eğitmenin önemi, 1995 tarihli Birleşik Krallık Kamu Yaşamında Standartlar Nolan Komisyonu Raporu ve 1989 tarihli Avustralya Fitzgerald Komisyonu Raporu (Queensland hükümetinde yolsuzluk iddiaları ile ilgili) gibi kamuda skandal iddialarına verilen yanıtlarda görülür. Bu raporların gösterdiği nokta, davranış standartlarının, ilgili mevzuatın ve idari usullerin kamu çalışanları tarafından her zaman iyi anlaşılmadığı ve bazı konuların özel olarak açıklanması ve netleştirilmesi gerektiğidir.

Bunun dışında II. Bölüm'de belirtildiği gibi, kamu ve özel sektör arasındaki "döner kapı" ile özel sektörden kamuya geçişler arttıkça, işe alma eğitimi özel bir önem kazanacaktır. Özellikle kamuda yöneticilik yapacak ve dolayısıyla davranış modeli oluşturacak eski özel sektör çalışanlarına iki sektör arasındaki farkların hızlı ve sistematik şekilde bir açıklamasının yapılması şarttır.

Hollanda İçişleri Bakanlığı, 1996 yılında yeni işe alınanlar için dürüstlüğü öneme dikkat çeken bir broşür yayımlayacaktır. Daha genel düzeyde, etik alanında önleyici yaklaşımın parçası olarak daireler, işe alma ve seçme kriterleri arasında dürüstlüğü de ekleyeceklerdir. Genel Kamu Hizmeti yönetmeliklerine, kamu çalışanları için "görev yemini" dahil edilecektir.

Sürekli Eğitim Programları

Kamu hizmetinde deneyimli olan kamu çalışanlarını hedefleyen sürekli etik eğitiminin farklı bir işlevi vardır. Bu programlar kamu çalışanlarına işlerinin etik boyutuyla ilgili duyarlılık kazandırmanın yanı sıra, düşünmeyi ve muhakemeyi veya etik analizini teşvik eden eleştirel ve analitik becerilere yoğunlaşarak, kamu çalışanlarının karar verme becerilerini geliştirmeyi hedefler (Jackson, 1993; Chapman, 1993).

Sürekli eğitimin bir başka faydası da, kamu kurumlarında mevcut sistem ve uygulamaların değerlendirildiği bir forum oluşturmaktır. Tartışma konuları davranış kurallarının etkinliğinden, değerlerin değişip değişmediğine kadar uzanabilir. Çalışanların toplumsal ve kişisel değer yargılarının - ve bunların meslek etiğiyle çatışıp çatışmadığının - tartışılması, etik davranışı gündemde tutmanın ve olumsuz davranışları caydırmanın da bir yoludur (Near, Baucus ve Miceli, 1993).

Birleşik Devletler'deki uygulama çok kapsamlı ve sistematik bir sürekli eğitim programına örnektir. Her federal kurumun, bütün çalışanlarını çıkar çatışmaları ile ilgili kanunlar ve davranış standartları konusunda bilinçlendirmek için bir etik eğitimi programı uygulaması zorunludur. Yeni işe alınanlar için zorunlu olan bir saatlik etik eğitiminin dışında, belirlenen bazı kişilerin yılda bir saat etik eğitimi alması gerekir. Yönetmeliklerde olmasa da, birçok kurum kamu hizmetinden ayrılan çalışanlarına etik ile ilgili brifingler verir. 129 kurumun etik görevlileri, Yönetimde Etik Ofisi'nin düzenlediği bir dizi atölyede yer alarak "eğitmenlerin eğitimi" programlarına katılırlar. Yönetimde Etik Ofisi'nin ayrıca bir danışma merkezi ve elektronik bülten panosu vardır, bunu dışında da güncel etik konularda tartışmaya ve düşünmeye sevk etmek için yıllık konferanslar düzenler.

Örnek Oluşturarak Yol Göstermek

Üst düzey kamu çalışanlarının örnek davranışları, mesleki sosyalleştirme için son derece önemlidir. Yönetimle ilgili birçok girişim, kamu çalışanlarını harekete geçiren asıl unsurun dinledikleri öğütler değil tanık oldukları davranışlar olduğunu gösterir.

Yeni Zelanda'da genel müdürler etik konularda önderlik etme ve davranış modeli oluşturma sorumluluğunu Devlet Hizmetleri Komisyonu ile paylaşır. Norveç'te etik ve değerlere dayalı karar verme ile ilgili dersler yönetim kadrosu ile personel ve kalite geliştirme sorumlularına yöneliktir. Hollanda'da yönetici konumundaki kamu çalışanları, etik değerleri korumak ve desteklemekle görevlidir. Yöneticilerin iyi ör-

nek oluşturması başlıca sosyalleştirme mekanizması olarak görülmektedir. Bu yüzden, onlara yönelik özel dersler mevcuttur.

Yönlendirici rolüyle mesleki sosyalleştirme, etik altyapının kontrol işlevini birkaç yönden tamamlar. Öncelikle eēitimden ve rol modellerinden yararlanarak standartların nasıl karřılanacaēına yoēunlařarak proaktif bir yaklaşım sergiler. İkinci olarak, konuların etik boyutlarını genellikle daire veya kurumlarda yaşanan gerçek olaylarla ilişkilendirerek daha dolayımız ve pratik bir düzeye taşır. Son olarak, mevzuat, yönetmelik ya da kuralların kapsamadıēı ya da kapsayamayacaēı etik ikilemlerin c z m ne yardımcı olur (Woodward, 1994). Ayrıca pratik düzeyde, ülkeler, kalıcı ve geçici çalışanlar dahil olmak üzere kamu sektöründeki farklı çalışan gruplarının ihtiyaç ve beklentilerini de göz önüne almak durumundadırlar.

Kamu Hizmetinde Uygun alışma Koşulları

Kamu hizmeti koşulları, etik davranışı az ya da çok destekleyen ya da köstekleyen bir ortam oluşturduklarından etik altyapıda önem taşırlar. Burada da i ve dış unsurlar mevcuttur.

Kamu sektöründeki deēiřikliklerden kaynaklanan dış etkenlere II. Bölüm'de deēinilmiřti.  nemli olan, bu etkenlerin emek ilişkileri ve maaş konularıyla ilgili bazı noktaları veya sürekli deēiřimden kaynaklanan bir kafa karıřıklıēı ve reform yorunluēunu ortaya bırakmış olup olmadıēıdır. Bunlar, kamu sektöründe etik davranışa uygun olmayan bir ruh hali yaratabilir.

İ etkenler, diēer bir deyişle insan kaynakları politikaları, kamu çalışanlarının davranışlarını doērudan etkiler. Öncelikle personelin işe alımı, eēitimi, kontrolü, ge-liştirilmesi ve  d llendirilip cezalandırılması konularını belirleyerek kamu hizmetinin kurumsal kültürünü büyük ölçüde etkilerler. İkincisi, alışanların ruh halini etkileyen ücret ve iş g venliēi gibi etkenleri içerirler.   nc  ve daha doērudan olarak, insan kaynakları politikaları koruma saēlarsa, - ihbar ya da başka bildirim süreçlerinde - kamu çalışanları kendilerine yönelik uygunsuz taleplere karşı çıkmak ve ayrıca yolsuzluēu aıēa çıkarmak ve etik dışı davranışları bildirmek için cesaret kazanır.

Hakkaniyetli ve Eēit Muamele

İnsan kaynakları politikaları çalışanlara hakkaniyetli ve eēit davranılmasını saēlayarak etik düzeyi yükseltebilir. İyi eēitilmiř, ehil ve tatmin olmuş bir kamu sekt -

rü işgücünün ödün vermeye, kurallara uygun olmayan davranışa ya da yolsuzluğa meyletmeme olasılığı daha yüksektir. Diğer yandan kamu çalışanları hak etmedikleri bir muameleyle karşılaşır veya etik dışı davranışın ödüllendirildiğini görürlerse standartlara uymaları için nedenleri azalır.

Liyakatli kişileri işe almak ve terfi ettirmek bir hakkaniyet göstergesidir. Bu süreçler tüm toplum gruplarının kamu sektöründe temsilini sağlayarak toplumsal adalet kriterini de karşılayabilir. Liyakatle yetkinliği desteklemek ve temsilde adalet, kamu hizmetlerinin etkinliğini artırabilir. Diğer yandan, yetersiz bir performansın kabulü kaynak israfına ve başka alanlarda da standartlardan ödün verilmesine neden olabileceğinden etik bir sorundur (Chapman, 1993). Daha kritik bir nokta, yetersizliği mazur görmenin, nitelik, hizmet ve hesap verebilirlik adına yapılan taahhütleri sulandıracağıdır (Stahl, 1993). Kurumsal dürüstlüğün sağlanması için şeffaf ve adil insan kaynakları politikaları şarttır ve elbette kamuda iş arayan kişiler de itibarlı ve yüksek standartlara sahip kuruluşlarda çalışmak isteyecektir.

Ücret ve Güvence

Yukarıda belirtildiği gibi, ücretin dürüstlük üzerindeki etkisi hâlâ tartışılan bir konudur. Ancak, düşük ücretle çalıştırılmanın çekici bir teklif karşısında dürüst kalmayı zorlaştırdığı çoğu kişi tarafından kabul edilir (Gallardo de la Pena, 1992; Klitgaard, yayımlanmamış). Fakat yolsuzluk sadece düşük maaş seviyesinde görülmez. Gerçekte Birleşik Devletler örneğinin gösterdiği nokta, kamu çalışanlarının özel sektörü geriden takip eden ücretlerinden çok kamuoyunun kendileri ile ilgili olumsuz düşünceleri ve hükümetle ilgili düşmanca eleştirilerinden tedirgin olduğudur (Gilman, Birleşik Devletler).

Aynı şekilde, iş güvencesi ve performans teşvikleri arasında da hassas bir denge vardır. Yaşam boyu iş güvencesi aşırı rahatlığa ve zayıf performansa neden olabilir. Diğer yandan sözleşmeli ya da geçici çalışanların, davranışlarının uzun vadeli etkilerini düşünmeleri için daha az nedenleri vardır; ne de olsa kaybedecekleri şeyler daha azdır. Geçici işleri de içeren esnek iş sözleşmelerine doğru mevcut eğilim düşünüldüğünde bu durumun da göz önüne alınması gerekecektir.

Ret ve Bildirim

Kural ihlalleri ne zaman ve nasıl bildirilmelidir? Bir kamu çalışanının başkalarının kuralları ihlalinde şüphelendiğinde genelde birkaç seçeneği olduğu düşünülür:

Sadakat - hiçbir şey söylememek; söylemek - kaygıları amirine bildirmek (amirin zan altındaki taraf olması durumunda bu mümkün olmayabilir); ya da ihbar (kaygılar herkesin öğreneceği şekilde ifade edilir) (Landquist, Chapman'ın içinde, 1993). Benzer bir durum bir kamu çalışanının uygun olmayan bir işi yapması istendiğinde de gündeme gelir. Burada da seçenekler sadakat (söyleneni yapmak); engellemek (hiçbir şey yapmamaktan söz konusu işi sabote etme çabasına kadar uzanır); söylemek (amirle konuşarak talebe itiraz etmek; ki bu da amirin talepte bulunuyor olması durumunda mümkün olmayabilir); ayrılmak (uygun olmadığına inanılan bir şey yapmak yerine işten ayrılmak); ya da ihbardır (onaylanmayan davranış açıkça söylenir).

Bu seçeneklerle ilgili usullerin bulunması kamu çalışanlarına ihlalleri bildirebileceklerine ve bundan zarar görmeyeceklerine dair güven verir (Çalışmada yer alan ülkelerdeki eğilimler için V. Bölüm'e bakınız).

Kamu hizmeti koşulları ve özellikle insan kaynakları politikaları etik davranışı doğrudan etkiler. Çalışmada yer alan ülkelerin birçoğu kamuda küçülme sürecinde olup bu durum çoğunlukla genel bir moral bozukluğu yaratabilmektedir. Hangi insan kaynakları politikalarının doğru davranışı teşvik ettiği ya da kösteklediğinin incelenip karar verilmesi için kritik bir dönemeçten geçilmektedir. Kamu hizmeti koşulları ayrıca davranış kuralları ve sosyalleştirme faaliyetleri gibi etik altyapının diğer unsurlarının başarısını da doğrudan etkiler.

Etik Alanında Eşgüdüm Kuruluşları

Etik alanında eşgüdüm sağlayan kuruluşlar Meclis komisyonlarından merkezi kurumlara, devlet dairelerine ve kamuda etik kuralları denetlemek için özel olarak kurulmuş bağımsız kuruluşlara kadar uzanır. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirirler. İşlevleri, ya doğrudan etik girişimlerini uygulamak ya da bu işi daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Yaptırım yetkisine sahip olan bu tür kuruluşların kontrol işlevi de vardır.

Eşgüdüm kuruluşları genelde şu üç rolden bir ya da birkaçını üstlenir: Denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım. Duruma göre öncelikli olarak zorlayıcı ya da eğitici veya bu ikisinin karışımından oluşan bir rolleri vardır. Eğer bir skandal ya da krizin akabinde kurulmuşlarsa genelde daha zorlayıcıdırlar. Eğer genel bir etik programının parçası iseler rolleri daha çok eğitseldir. Özel şartlarla kurulan kurumlara gelin-

ce, bunlar Meclis tarafından bağımsız olarak çalışabilmeleri için yetkilendirilebilir. Hükümetin yürütme kolu içinde ayrı bir kurum olan ABD Yönetimde Etik Ofisi buna örnektir. Müdürü, Başkan tarafından Senato'nun onayıyla beş yıllık bir süre için atanır. Bu kuruluşlar siyasi amaçlar için kullanıldıkları düşüncesini yaratmamak için dönemin hükümetinden mutlak şekilde bağımsız kılınır.

Denetim

Denetçi eşgüdüm kuruluşları adli suç da teşkil edebilen etik kuralların ihlalini soruşturur veya takip eder. Etkili olabilmeleri için kurallara uygun olmayan davranışları açığa çıkarmaları gereken bu tür kuruluşların, yeterli kaynaklara, yetkiye ve bağımsızlığa ihtiyacı vardır.

Demokratik hakları ihlal etme potansiyellerinden dolayı, olağanüstü yetkilerle donanmış denetçi eşgüdüm kuruluşları nadirdir. Ancak, örgütlü suçun ya da sistematik yolsuzluğun emniyet teşkilatı, ordu ya da Meclis gibi devletin bir kolunu bütünüyle sardığı durumlarda kurulurlar. Daha önce "Siyasi İrade" bölümünde sözü edilen Avustralya'nın New South Wales eyaletindeki Yolsuzluğa Karşı Bağımsız Komisyon (ICAC) bu tür bir kuruluştur. Daha az sert ama gene de zorlayıcı kuruluşlara örnek, vatandaşların etik dışı davranışlarla ilgili şikayetlerini değerlendiren hükümet ve Meclis denetçileri veya benzeri kurumlardır. Yolsuzlukla mücadele eden bu tür kuruluşların aşırı gayretkeşliğinin, kamu çalışanlarını işlerini yapmaktan çok kendilerini kurtarma derdine düşürmek gibi olumsuz etkiler yarattığına dair kaygılar vardır. Bu tür kuruluşların kamu çalışanlarında aşırı bir riskten kaçınma davranışına yol açmamasına dikkat edilmelidir.

Danışmanlık ve Rehberlik

Öncelikli olarak danışmanlık yaklaşımını benimseyen eşgüdüm kuruluşları, devlet organlarından herhangi birine ya da kamu sektörünün geneline yönelik olabilir. Asli görevleri yaptırım uygulamak ya da soruşturmak değil, görüş bildirmek ve tavsiyede bulunmaktır. Yasal yaptırımı olmayan idari davranış kuralları kapsamındaki suçlamaların ele alınmasında hakem rolü oynayabilirler. Bu tür kuruluşlar ayrıca aşağıdaki işlevleri yerine getirerek kamusal etiğe katkıda bulunabilirler (Chapman, 1993):

- Mevcut etik normlarının bağımsız bir eleştirisini yapmak,
- Kamu hizmeti standartlarının yansıtması gereken değişen sosyal standartları araştırmak,
- Mevcut örgütsel ortamı incelemek.

Yakın geçmişte kurulan danışmanlık yaklaşımına sahip bir eşgüdüm kuruluşu, Birleşik Krallık Kamu Yaşamında Standartlar Komisyonu'dur (Nolan Komisyonu). Başbakan Major, Komisyon'un, etik ikilemlerin incelendiği ve nasıl çözümlenebilecekleri konusunda önerilerde bulunulan sürekli bir "etik atölyesi" işlevi göreceğini söylemiştir.

Avustralya'da Yönetim Danışma Kurulu etik konularda sorumlu olmakla birlikte (bkz. IV. Bölüm), merkezi bir yönetim kuruluşu olan Kamu Hizmeti Liyakat Komisyonu danışmanlık rolünü üstlenmiştir. Kamu Hizmeti Liyakat Komisyonu'nun sorumlulukları şöyledir:

- Etik konularda bir politika çerçevesi oluşturmak ve bunu desteklemek,
- Kurallara uygun olmayan davranışlarla mücadelede ayrıntılı usuller geliştirmek,
- Davranış kuralları oluşturmak, iyi davranışı desteklemek ve uygun olmayan davranışların önüne geçmek isteyen kurumlara danışmanlık ve rehberlik yapmak,
- İşten çıkarma dışında ciddi yaptırımlarla ilgili itirazları dinlemek.

Etik Davranışın Desteklenmesi

Çalışmada yer alan ülkelerde en sık görülen eşgüdüm kuruluşları, etik davranışı destekleme amacını taşırlar. Bunlar genellikle mevcut merkezi yönetim kuruluşları ya da kamu yönetiminden veya devletin idaresinden sorumlu dairelerdir. Etik değerleri kamuya "pazarlamada" ön safta yer alırlar. Etik bilincini yükselterek ve etik konuların analiziyle ilgili becerileri geliştirerek kamu çalışanlarını ve belki de kamuoyunu eğitirler.

Avustralya'da Yönetim Danışma Kurulu'nun öncelikli amacı kamu hizmetinde iyi davranışı desteklemektir. Yeni Zelanda'da Devlet Hizmetleri Komisyonu, kamu hizmetinin gerektirdiği asgari dürüstlük ve davranış standartlarını belirlemekle ve kamu hizmeti değerlerini, standartlarını ve doğru davranışı desteklemekle sorumlu devlet dairesidir. Norveç'te etik eğitiminden sorumlu olan Yönetim Bakanlığı'na göre kamuda etik şunları içerir:

- Değerler,
- Adil ve açık bir yönetim ve personel politikası için normlar ve rehberler,
- Rüşveti önlemeye yönelik mevzuat,
- Devlet memurlarında dürüstlüğü ve güvenilirliği etkileyen diğer normlar.

Yukarıdaki örneklerin gösterdiği gibi, etik girişimler arasında eşgüdüm sağlayan birkaç tür kuruluş vardır. Bu kuruluşların işlevleri etik altyapının diğer unsurlarıyla ilişkilerini etkiler. Bu yüzden bu kuruluşların denetim işlevi, soruşturma, takibat ve yaptırım yetkisi için hukuki bir çerçeveye ihtiyaç duyar. Danışmanlık işlevi, ombudsman gibi hesap verebilirlik mekanizmalarından yararlanabilir. Etik davranışı destekleyen işlevi, mesleki sosyalleştirme faaliyetlerine dayanır. Önemli bir nokta, eşgüdüm kuruluşlarının varlığının, daire ya da kurumların etik yönetimiyle ilgili sorumluluklarını yerine getirmemesi için bahane olmamasıdır.

Kamuoyunun Katılımı ve Denetimi

II. Bölüm'de belirtildiği gibi, günümüzde kamuoyu kamu sektörünün faaliyetleri hakkında daha bilgili, bilinçli ve bu konularla daha çok ilgilidir. Bilgiye erişim kanunlarının dışında bürokratik süreçlere, özel toplantılara ve toplantı tutanaklarına da vatandaşın önemli oranda erişimini sağlayarak idarede açıklığı sağlama çabası vardır. Örneğin Birleşik Devletler, yetki alanlarının çoğunda "gün ışığında idare" kanunları çıkarmıştır. Ayrıca kamu çalışanlarından çoğunlukla, politika ve programlara ilişkin karar verirken kamuoyunu dinleme oturumları, odak grupları, müşteri memnuniyet anketleri vb. yöntemlerle paydaşların fikrini almaları istenmektedir.

Kamuoyunun kamu sektörü faaliyetlerini takip edip incelemesi yolsuzluğu ve kurallara uygun olmayan davranışı caydırmada önemli bir rol oynar. Örneğin Hollanda'da vatandaşlar etik ihlalleri İç Emniyet Teşkilatı'na bildirme hakkına sahiptir. Ancak kamuoyunun konuları inceleyebilmesi için öncelikle bilgiye erişimi mümkün kılan hukuki çerçevenin bulunması gerekir. Ayrıca yönetişime katılımı ilgili kültürel gelenekler ve katılımı mümkün kılacak idari usullerin varlığı da (örneğin kamuoyunun görüşünü almak için), kamuoyunun katılımının ve görüşlerinin etik altyapıya ne kadar katkıda bulunduğunu belirleyecektir.

Sonuçlar

Ülkeler etik altyapılarını tasarlarken, siyasi irade, hukuki çerçeve, hesap verebilirlik mekanizmaları, davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme, kamu hizmeti koşul-

ları, eşgüdüm kuruluşları ve kamuoyunun katılımı ve denetimi arasında bir denge kurmaya çalışır. Bu unsurlar biraraya geldiklerinde iyi davranışı teşvik eder ve yolsuzlukla etik dışı davranışı caydırır. Nihayetinde bir altyapının değişik unsurları arasındaki sinerji ülkenin kültürel ve idari ortamına, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik girişimleri ne derece desteklediğine bağlı olacaktır. Bu unsurların kaynaşması ve uyuşması bir ülkenin vurgulamak istediği işlevlere göre değişecektir. Bütün diğer araçlar gibi etik altyapının da etkili olması için anlaşılması ve tutarlı olarak uygulanması gerekir.

Gelecek bölümde bu çalışmada yer alan dokuz ülkenin etik girişimlerindeki yeni eğilimleri sunulacaktır.

B Ö L Ü M 4

EYLEMLER VE TEPKİLER:
ETİK YÖNETİMİNDE YENİ GİRİŞİMLER

4. EYLEMLER VE TEPKİLER: ETİK YÖNETİMİNDE YENİ GİRİŞİMLER

"Çoğu kamu sektörü kuruluşunun etik kültüre standart yaklaşımı, işler rayından çıkıncaya kadar onu görmezlikten gelmek ve sonra yeni bir dizi kural yaratarak ya da tozlu rehberlerde veya davranış kurallarında gömülü kuralları dirilterek krizi çözmeye çalışmaktır."

(Langford, 1991, s. 16)

Bu çalışmaya katılan ülkeler, özellikle son beş yılda etik alanında birçok girişimde bulunduklarını bildirdiler. Bu gelişmeler aşağıda ülkelere göre özetlenmiştir. Ancak pek azındaki durumun yukarıdaki senaryoya uyduğu söylenebilir. Birleşik Krallık'ta Kamu Yaşamında Standartlar ile ilgili Nolan Komisyonu gibi bazı girişimlerin medyaya yansıyan skandallara tepki niteliği taşıdığı doğrudur. Ancak bildirilen girişimler çoğunlukla, özellikle daha genel kamu sektörü reformları bağlamında etik rejimlerinin işleyişini incelemeye yöneliktir. Bunlar tepkisel yanıtlardan çok gözden geçirmeler ve evrimsel gelişmeler olarak tarif edilebilir. Bu girişimler üç ana kategoriye ayrılırlar (pratikte bu ayırım oldukça muğlaktır):

- Etik yönetimi sistemindeki boşlukları belirlemeye yönelik genel gözden geçirmeler (Birleşik Krallık, Norveç, Hollanda, Finlandiya, Birleşik Devletler).
- Etik yönetiminin, kamu yönetiminin geneline yönelik reformlara göre yeniden odaklanması (Avustralya, Yeni Zelanda); ve
- Etik yönetiminin, kamu sektörü modernizasyonu programlarının bir bölümü olarak yeniden odaklanması (Portekiz, Meksika).

Etik Yönetimindeki Boşlukların Saptanmasına Yönelik İncelemeler

Katılımcı ülkelerin dördü, kamu hizmetinde etik ortam ve etik yönetimiyle ilgili kapsamlı ve öncelikli incelemelerde bulunmaktadır. Bunlar, kamu sektöründeki yönetsel ya da yapısal değişikliklerden dolayı sistemde oluşan boşlukları saptama ve gereğini yapma çabaları olarak görülebilir.

Birleşik Krallık

Kamu Yaşamında Standartlar Bağımsız Komisyonu, 1994 yılında Başbakan John Major tarafından özellikle siyasetçilerin adının karıştığı skandalların akabinde kurulmuştur. Lord Nolan'ın başkanlığından ötürü "Nolan Komisyonu" olarak bilinen komisyonun görev yetkisi oldukça geniştir:

"Kamu makamlarında bulunan herkesin, ekonomik ve ticari faaliyetleri dahil davranış standartlarıyla ilgili kaygıları incelemek ve kamu yaşamında en yüksek ahlaki düzeye ulaşmak için yapılması gerekli görülen değişikliklerle ilgili tavsiyelerde bulunmak."

(Komisyon'un Birinci Raporu, Referans Terimleri, 1995)

Komisyon, tüm kamu görevlilerini inceleme kapsamına almıştı: Devlet memurları, kısmen devlete ait kuruluşların (Quangos) çalışanları ve siyasetçiler. İlk raporunu Mayıs 1995'te (Milletvekilleri, bakanlar, devlet memurları ve Quangos'la ilgili), ikincisini Mayıs 1996'da (Yerel harcamacı kamu kuruluşları ile ilgili) sunan komisyon, kamu sektörünün belirli alanlarını (1997 yazında gündeme gelmesi beklenen yerel yönetimler dahil) ve muhtemelen su, elektrik ve gaz düzenleyicilerini inceleyen başka raporlar da hazırlayacaktır. Kamusal standartları denetleyen bu komisyon artık bir devamlılık kazanmıştır. Whetnall'ın (Birleşik Krallık) belirttiği gibi;

"..Geniş bir yetki alanı bulunan ve şahsen Başbakan tarafından bir 'etik atölyesi' olarak görevlendirilen Nolan Komisyonu, kamu hizmetinde etik standartları belirleme ve uyumu denetlemede genel bir rol oynar."

Nolan Komisyonu'nun çalışmaları, 1995'te Kamu Hizmeti Kanunu ve Hazine'nin Kamu Kuruluşları Yönetim Kurulu Üyeleri Uygulama Kanunu'nun çıkarılması gibi uygulamalarla aynı zamana rastlamıştır. Birincisi "...Sorumlulukların devriyle kamu hizmetinde yaşanan parçalanma ve bazı özel sektör niteliklerinin benimsenmesi gibi unsurlar nedeniyle standart ve değerlere takviye" gerektiği inancından doğdu (Whetnall, Birleşik Krallık). Kurallarda, ihlallerin bildirilmesiyle ilgili hükümler ve bağımsız Kamu Hizmeti Komisyon Üyeleri'ne itiraz usulleri tarif edilmiştir (eskiden ihlaller resmen İçişleri Bakanlığı'nın ilgili bölümüne bildirilirdi). Hazine'nin Kamu Kuruluşları Yönetim Kurulu Üyeleri Uygulama Kanunu önemli harcamalar yapmakla sorumlu olan ve devlete yakın bir mesafede çalışan yürütme kuruluşlarına yöneliktir. Kapsamı "... yönetim kurulu üyelerinin görev ve sorumluluklarıdır; denetim düzenlemeleri, açıklık ve hesap verebilirlik ve varlıkların beyanı gibi konularda yönlendirme sağlar" (Whetnall, Birleşik Krallık).

Görüldüğü kadarıyla Britanya'daki girişimler, ciddi yapısal değişiklikler veya kamu sektöründeki parçalanma bağlamında rol ve sorumluluklara açıklık kazandırmaya yöneliktir. Bu şekilde bütün kamu sektörü görevlileri - yalnızca önemli noktalardaki devlet memurları değil - etik bir çerçeve kapsamına alınmıştır. Nolan Komisyo-

nu'nun devamlı bir etik denetçisi gibi çalışması kamu sektörünün değiştiği ve yeni etik sorunların doğduğu bir ortamda bu konuların sürekli gündemde tutulmasının gereğine işaret eder.

Norveç

1991 yılında Norveç Adalet Bakanı ve Devlet İdaresi Bakanı kamuda etik durumu incelemek üzere bir çalışma grubu oluşturmuştur. Bunun amacı iki yönlüdür:

- İyi yönetimi belirleyen değer ve tavırları tarif etmek,
- Norveç devlet idaresinde yürütülen davranış gelişimiyle ilgili çalışmaların takviyesi ve iyileştirilmesi için önerilerde bulunmak.

Daha sonra kamu hizmetinde etikle ilgili bir rapor yayımlanmıştır.

Aynı zamanda, "büyük ekonomik projelerin yürütülmesinde zaaf ve sorumsuzluk iddiaları" (Blymke ve Bohagen, Norveç) ile ilgili birkaç inceleme başlatılmıştır. II. Bölüm'de belirtildiği gibi, bilgi teknolojisinde dış kaynak kullanımı birçok incelemeye konu olup bunların sonuçları "kontrol ve sorumluluk bilincinin eksikliği" (Blymke ve Bohagen, Norveç) ile ilgili kaygılar doğurmuştur. Daha sonra "devlet memurlarının zarara ya da devletin zarardan yükümlü tutulmasına sebebiyet vermesi durumunda devletin işveren olarak nasıl hareket edeceği" (Blymke ve Bohagen, Norveç) dahil birçok konuda Kamu Hizmeti Kanunu'na eklemeler yapıldı. Norveç'teki girişimler bir yandan -değerlerin tanımlanması ve bilinçlendirme çalışmalarının desteklenmesiyle- etik çerçevenin amaçlarını inceleyip yenilemeye, diğer yandan da kamu çalışanlarının yeni işlevlerinden dolayı (sözleşme yönetimi gibi) kontrol mekanizmalarında oluşan boşlukları doldurmak için kurallar koymaya yöneliktir.

Hollanda

1995 yılının başında Hollanda İçişleri Bakanlığı tüm Bakanlıklardan, "kamu hizmetinde dürüstlüğü korumaya yönelik önleyici bir politika" (Maas, Hollanda) benimsemelerini istemiştir. Kamu sektöründeki büyük çaplı dürüstlüğü sağlamaya yönelik girişimler arasında; ruhsatlar ve sözleşmeyle dışarıya iş yaptırma alanlarındaki örgütlü suça verilen idari tepki, siyasetçilerin dürüstlüğü teşvik edilmesi ve siyasette ve karar oluşturmada üçüncü tarafların uygun olmayan etkisinin ortaya çıkarılmasına yönelik "Bilinçli Hükümet Rehberi" vardır. Tüm bakanlıklar bu konularda politika oluşturmakta olup bunların bazıları şöyledir:

- "Pazarlanabilir avantajlara" sahip olduklarından çıkar çatışmalarına açık olabilecek pozisyonların saptanması için hassas noktaları taramak (kısmen kamuya ait kuruluşların da bunu yapması istenmekte),
- Görev yemini ve benzeri uygulamaları yeniden başlatmak,
- Etik bilincini artırmaya yönelik stratejiler geliştirmek,
- "Güvenilir memurların" tayini (etik konularda tavsiyeye ya da yönlendirmeye ihtiyaç duyan kamu çalışanlarına yönelik).

Hollanda'da Merkezi ve Yerel Devlet Personeli Kanunu'nun varlıkların beyanı ve kaydedilmesi ile ilgili kuralları içerecek ve kamunun dışında belirli işlerde çalışmayı önleyecek şekilde yeniden düzenlenmesi bekleniyor; bu konuda 1996 yılında Meclise bir taslak sunulacaktır. Ayrıca İç Güvenlik Teşkilatı kapsamında, "kamuoyunun, kamu çalışanlarının gerçek ya da şüphelenilen ihlallerini bildirebileceği" (Maas, Hollanda) bir makam oluşturulmuştur. Bunun dışında Hollanda, özel sektörden potansiyel iş ortaklarının adli sicil kayıtlarını inceleyerek "dürüstlük kontrolleri" yapmak gibi mekanizmalar denemiştir. Diğer bir deyişle bu kişiler kamu sektörü faaliyetlerine uygunlukları açısından taranmaktadır (Bu uygulama inşaat veya çevre ruhsatlarının ya da kamu sektörü ihalelerinin verilmesinde de geçerlidir).

Görüldüğü kadarıyla Hollanda'daki girişimlerin hedefi, etik bilincin ve standartların korunması, şeffaflığın artırılması (kazançların beyan edilmesini talep ederek ve vatandaşların ihbarları için mekanizmalar oluşturarak) ve kamu kuruluşlarının sadece uygun bulunan özel sektör girişimcileriyle ortaklık kurmaları alanlarında, devlet kuruluşlarının yeni kazandıkları yetkilerini kullanmalarını sağlamaktır.

Finlandiya

Maliye Bakanlığı'na bağlı bir çalışma grubu, yakın bir geçmişte hükümete sunduğu bir öneri ile üst düzey kamu görevlerine gelecek kişilerin (Danıştay Başkanı ve Başkan Yardımcısı, Silahlı Kuvvetler Komutanı ve daire ve kurumların başkanları) daha önce mali ve diğer bağlantılarını beyan etmelerini istemiştir. Bu bağlantıların arasında özel sektördeki yan işler, kısmen devlete ait kurumlarda çalışma, kurumsal mülkiyetler ve diğer belli başlı varlıklar bulunmaktadır. Bu öneriyi, 1995 yılında yapılan ve bakanların kamu hizmeti dışındaki kazançlarını beyan etmelerini gerektiren anayasal değişiklik izlemiştir. Çalışma grubu, bu hükümlerin "varlıklara ilişkin bilgileri kamu sektörünün dışına verme yasağı ile birlikte" (Aijala ve Hyvonen, Finlandiya) mevcut Kamu Çalışanları Kanunu'nda yer almasını istemiştir. Yeni

uygulama büyük ihtimalle bakanlarla istişarelerden sonra 1997 yılının başında yürürlüğe girecektir. Finlandiya, diğer OECD ülkelerindeki benzer uygulamaların varlığından etkilendiğini ve amacının genelde "kamu hizmetinin tarafsızlığını tehdit eden unsurların daha ortaya çıkmadan bertaraf edilmesi" (Aijala ve Hyvonen, Finlandiya) olduğunu kaydetmiştir.

Birleşik Devletler

Birleşik Devletler, etik yönetimi, ya da en azından yolsuzluk ve ihlallerin kontrolü için belki de en kapsamlı araçlara sahiptir. Genel Müfettişlik Sistemi, Yönetimde Etik Ofisi ve Özel Danışmanlık Ofisi gibi birçok girişim, 1970'li yılların Watergate Skandalı'na tepki olarak gelişmiştir. Bunlar 1980'li yıllarda geliştirilmiştir ve 1991'de Dürüstlük ve Etkinlik Başkanlık Konseyi kurulmuştur.

1990'lı yıllarda "kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen daha ayrıntılı kurallar konuldu" (Gilman, Birleşik Devletler). Yönetimde Etik Ofisi'nin 1992 yılında çıkardığı Yürütme Kolu İçin Davranış Standartları, armağanlar, dışarıdan edinilen kazançlar, tarafsızlık, iş arama, görevi kötüye kullanma ve kamunun dışındaki faaliyetlere ilgili belirli yönlendirmeler içerir. Devleti daha etkin ve duyarlı kılmaya yönelik olan Ulusal Performans Gözden Geçirmesi "...genel müfettişlik sistemi, ihlalleri ihbar edenlerin korunması ve en üst düzeydeki mali sorumluların ağırlığının artması suretiyle, hükümetin program ve icraatlarında kötü yönetim, israf ve sahtekârlığın bertaraf edilmesini" (Gilman, Birleşik Devletler) hedefler.

Başkan Clinton'ın görevi devralır almaz imzaladığı Yürütme Koluna Atananların Etik Taahhütleri kararnamesine göre, bürokrat olmayan üst düzey atanmış görevliler ve ticaret müzakerecileri kamudaki görevlerinden ayrıldıktan sonra, lobicilik dahil faaliyetlerini beş yıl için sınırlandıran bir sözleşme imzalarlar. 1995'te başlayan Lobi Faaliyetleri İfşaatı Kanunu'na yönelik çalışmalar da Washington'ın lobi faaliyetlerine ilişkin kaygılarını yansıtır. "Yeni kanun yürürlüğe girdiğinde, Kongre'de ya da yürütme kolunda lobicilik yapanların kayıt olması ve müşterilerinin kimliği, lobi faaliyetlerinin içeriği ve kendilerine ödenen para hakkında bildirimde bulunmaları gerekecek" (Gilman, Birleşik Devletler).

Amerika'daki girişimler, kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen zaten ayrıntılı bir düzenleyici çerçeveye ek olarak kuralları ve şartları telaffuz etmeye, boşlukları kapamaya (söz gelimi kamudan ayrıldıktan sonra çıkar çatışmalarını önlemek için) ve denetim kuruluşlarının yetkilerini artırmaya yöneliktir. Lobi faaliyetlerinin

açıklanması şartının ardında yatan neden, kamu çalışanlarının çıkar çatışmaları ya da uygunsuz etkilere maruz kalmasını azaltmak için onları doğrudan hedef almak yerine özel sektörden temas ettikleri kişilerin ilişkilerinin niteliğinin ortaya konmasını sağlamaktır.

Etik Yönetiminin Kamu Yönetimindeki Yeri

Gerek Avustralya gerekse Yeni Zelanda etik girişimlerini daha kapsamlı yönetim reformları bağlamında devreye sokmuştur. İki ülkede de etik alanında düzenleyici çerçeveler hâlâ önemli rol oynar. Ancak girişimlerinin özünde etiğin ayrı bir konudan çok kamu sektörü ve insan kaynakları yönetiminin tamamlayıcı bir unsuru olduğu düşüncesi yatar.

Yeni Zelanda

Etik alanındaki girişimler Yeni Zelanda'nın yaygın ve kapsamlı kamu yönetimi reformunu yansıtır. Etik girişimlerin hedefi, "... uyum ya da kural eksenli geleneksel yaklaşımlar yerine dürüstlük eksenli bir yaklaşım benimseyerek, yetkinin alt birimlerle paylaşıldığı bir yönetim sistemiyle tutarlı bir etik çerçeve oluşturmaktır" (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda). 1990'da çıkan Kamu Hizmeti Davranış Kuralları dışındaki çalışmaların odak noktası kamuda etik bilinci artırmak olmuştur.

Devlet Hizmetleri Komisyonu, 1991 ve 1995 yıllarında etik konuları tartışmaya açmak için bir dizi belge yayımlamıştır. 1995 tarihli belgelerde kamu görevlilerinin kamuoyu, Parlamento ve Maori'lerle (Yeni Zelanda'nın yerli halkı) ve resmi bilgilerle ilgili rol ve ilişkileri - kural ve usullerden ziyade - vurgulandı. Ayrıca etik bilinçlendirmede ikilemler ve çatışan sorumlulukların önemine dikkat çekilmiştir. Devlet Hizmetleri Komisyonu (Yeni Zelanda) şöyle demektedir;

"Seçim yapmak ve takdir kullanmak etiğin özünde yatar. Dürüstlüğü temel alan bir yaklaşımın amacı, kamu çalışanlarına karar verirken kullanacakları ölçütlerle bunları uygulayabileceklerine dair güven vermektir."

Yeni Zelanda'daki görüş, kamu hizmeti ilkelerinin ve değerlerinin "yönetim sistemlerine entegre edilmeleri ve kamu hizmetinin 'ruhuna işlemeleri' için işlevsel bir anlam kazanmaları" gerektiğidir (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda). Yeni Zelanda Kamu Hizmeti Vizyon Bildirgesi'ndeki kamu hizmeti ilke ve değerleri bu yaklaşımla tutarlıdır.

Yakın geçmişte ihbar ile ilgili hükümlere ilişkin bir çalışmadan şu öneri çıkmıştır: "Kamu sektörü kuruluşlarında, kamu çıkarlarıyla ilgili konuların bildirilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin dahili süreçler uygulanması gereklidir. Bunların varlığı özel sektörde takdire bırakılır. Önerilen husus, gerek kamuda gerekse özel sektörde ihlalleri ihbar edenlerin tüzüklerle korunmasıdır" (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda). Yeni Zelanda bu tür bir mevzuatı 1996 yılında tamamlamayı planlamıştır. Amaç, kamu çalışanlarının ciddi ihlalleri bildirmelerinin önündeki engelleri kaldırmak ve onlara koruma sağlamaktır.

Avustralya

Avustralya "...davranış ve etik kurallarını performans yönetiminin kilit bir parçasına dönüştürerek ve performans yönetimini insan yönetimine stratejik bir yaklaşımın genel çerçevesine oturtarak" etik yönetimine yaklaşımını reform etmiştir (Jones, Avustralya).

Kamu Hizmeti Kanunu'na göre hükümete Avustralya Kamu Teşkilatı'nın yönetiminde danışmanlık sağlamakla görevli olan Yönetim Danışma Kurulu, Mayıs 1996'da "Avustralya Kamu Teşkilatında Etik Standart ve Değerler" adlı bir belge yayımlamıştır. Bu çalışmanın amacı, etik konularla ilgili bilinci ve kavrayışı geliştirmektir. Özellikle üst düzey yöneticilere etikle ilgili kuramsal bir çerçeve sunmaya çalışır.

Bu belgede kamu hizmetinde bazı davranışların kural ve rehberlerle düzenlendiği kabul edilirken, bazı durumlarda ise doğru yolu bulmanın sağlam muhakemeden geçtiği belirtilmektedir. Bu görüşe göre, kamu çalışanlarının etik açıdan savunulabilir kararlar verebilmesi için kural, rehber, ilke ve değerler arasındaki ilişkiyi ve nasıl bir bütün oluşturduklarını anlamaları gerekir.

1995 yılında çıkarılan, İngiliz Milletler Topluluğu Kamu Çalışanları'nın Resmi Davranışına İlişkin Yeni Rehber, eski versiyonlara ek olarak mali reformlardan kaynaklanan hesap verebilirlikle ilgili değişiklikleri, adalete daha fazla vurguyu, ihbarlar ve sahteciliğin kontrolü ile kilit kamu hizmeti değerlerini içerir. 1997 yılının başında yürürlüğe girmesi beklenen yeni Kamu Hizmeti Kanunu ise ilk kez kamu çalışanlarına yönelik bir dizi değeri ve davranış kurallarını mevzuata taşıyacaktır.

Yeni Zelanda'da olduğu gibi, Avustralya'da da rehberler kurallardan çok ilişkileri vurgular. Kimi zaman vaka çalışmalarını kullanarak etik konular ve hesap verebi-

lirlikle ilgili pratik öneriler sunan tartışma belgeleriyle desteklenirler. Ayrıca etik analizi, yöneticilere yönelik eğitim programlarına seminerler, atölye çalışmaları ve eğitim modülleri vasıtasıyla dahil edilmiştir. Yeni Zelanda'daki gibi, bazı kurumlar kamu hizmetinin geneline yönelik davranış kurallarını kendi misyon ve organizasyonlarına özgü kurallarla tamamlamıştır (Savunma Bakanlığı bunun başlıca örneğidir).

Kamu İdaresinin Modernizasyonu

Katılımcı ülkelerin ikisi, Meksika ve Portekiz, etik girişimleri kamu idaresini modernleştirme çabalarının bir parçası olarak ele almalarıyla dikkat çekmektedir. İki ülkede de ilk adım, idari faaliyet ve davranışlarla ilgili kuralları belirlemek olmuştur. Bu kurallar önceden ya mevcut değildi ya da iyi anlaşılmadıklarından onlara uyulmuyordu. Bu girişimlerin mevcut sistemlerin reformu ya da düzeltilmesinden çok bir etik çerçeve oluşturulmaya yönelik olduğu görülmektedir.

Meksika

Meksika'da Sorumluluklara İlişkin Federal Kanun - kamu çalışanlarının davranışlarıyla ilgili tüm yönetmelikleri kapsayan yasal çerçeve - 1982 gibi erken bir tarihte çıkmış olsa da, kamu çalışanlarının davranışlarını incelemeye yönelik yapıların yetersiz kaldığı açıktı. Söz gelimi kamu çalışanlarının varlık ve gelirlerini beyan etmesinden beklenen sonuç elde edilmiyordu. Bu beyanların incelenmesinde ya kapasite yetersizdi ya da işlemler son derece yavaş ilerlediğinden herhangi bir ihlalin takibi imkansızlaşıyordu. Ayrıca kamu çalışanlarının, sorumluluklarının veya potansiyel ihtilafların farkında olmadığı da anlaşıyordu.

Meksika'da etik bir çerçeve oluşturulmasıyla ilgili iki kilit girişim, Kamu İdaresi Modernizasyonu Programı ve Başkan Zedillo'nun 1995'te ilan ettiği Yüksel Federal Sayıştay'ın kuruluşudur. Kamu İdaresi Modernizasyon Programı'nın önceliklerinden biri "... kanunun uygulanmasında takdir kullanımını azaltmak için, mevcut yasal çerçeveyi bütün yönleriyle gözden geçirerek kamu çalışanları ve vatandaşların hak ve görevlerini bütün açıklığı ile ortaya koymaktır " (Lopez Presa, Meksika). Yüksek Federal Sayıştay'ın başlıca görevleri "kamu kaynaklarının kullanımını kontrol etmek, denetlemek, bilgileri doğrulamak ve hataları düzeltmek ve... kamu sektörü yönetiminin iyileştirilmesi için önerilerde bulunmaktır" (Lopez Presa, Meksika). Gerçekte Meksika'da etik çerçevenin oluşturulması - görevlilerin davranışlarıyla ilgili kural ve yönetmeliklerin tanımı ve etkili denetimlerle hesap verebilirliği artırmak- ülkenin ve kurumlarının demokratikleşme süreciyle yakından bağlantılıdır.

Portekiz

Portekiz'de etik girişimler büyük bir kamu idaresi modernizasyon programı bağlamında tasarlanmıştır. Bu girişimlerin tarihî arka planı Moniz (Portekiz) tarafından "...yeniliklere direnen, kapalı, fazlasıyla hiyerarşik ve gelenekçi" olarak tanımlanan bir kamu sektörü yapılanmasıdır. İdari Usul Kanunu (1991) - yaklaşık iki yüz maddeden oluşur - Kamu Hizmeti Davranış Kuralları ve Kamu Hizmeti Kalite Bildirgesi, Portekiz İdari Modernizasyonu'nun dayandığı üç ana metindir (Moniz, Portekiz).

İdari Usul Kanunu'nun başlıca dört amacı vardır: "...devlet hizmetlerinin rasyonelleşmesi, usullerin sistematikleştirilmesi ve standardizasyonu, kararların kamuoyunca bilinmesi ve şeffaflık, katılım ve hizmetleri ihtiyaç duyanların yakınına getirmek için mekanizmaların oluşturulması". Bu son nokta kamuoyunun idari kayıt ve sicillere erişimini kapsar (Moniz, Portekiz). Kamu Hizmeti Davranış Kuralları, "arzulanan davranışın olumlanması" ve dolayısıyla İdari Usul Kanunu'nun tamamlayıcısı olarak sunulmuştur (Moniz, Portekiz). Bu belge kamu hizmetinin özünde yatan değerleri ortaya koyar. Ancak Moniz, kamu çalışanlarının görüşlerinin alınmaması ve davranış kurallarının yukarıdan dayatılması gibi, süreçle ilgili sorunların altını çizerek. Gene de kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen kuralların tanımlanması ve "şeffaf bir çalışma ortamı yaratılarak ihlallerin caydırılması" yönünde önemli ilerleme olduğu kesindir.

Yukarıdaki ülke özetlerinin gösterdiği gibi, yeni etik girişimlerin nedenleri ve yaklaşımlar muhteliftir. Fakat birkaç ülkede başlatılan ve belirli eğilimlere ya da muhtemel sorunlara işaret ettiklerinden daha dikkatli incelenmesi gereken bazı girişimler de vardır. Bunlar gelecek bölümde ele alınmaktadır.

B Ö L Ü M

EĞİLİMLER VE YAKLAŞIMLAR:
ETİK YÖNETİMİNDE
ORTAK YÖNELİMLER

5. EĞİLİMLER VE YAKLAŞIMLAR: ETİK YÖNETİMİN- DE ORTAK YÖNELİMLER

Ülkelerin etik girişimlerdeki benzerlikler, kamuda etik yönetiminde bazı ortak yönelimlere işaret etmektedir. Bunların bir kısmı şöyledir:

- Değerleri yeniden tanımlama çabaları,
- Yeni davranış kuralları,
- İhbar usulleri,
- Kazançların ve varlıkların beyan edilmesi şartı

Kamuda Değerlerin Yeniden Tanımlanması: Yeni Bir "Etik Düzen" Arayışı mı?

"...eğer ne tür davranışları destekleyip neyi dizginlemeye çalıştığımıza dair bir açıklık veya görüş birliği yoksa, kamu kuruluşlarımızda güçlü bir etik kültür oluşturmayı bekleyemeyiz. Neyin doğru olduğunda anlaşıyorsa onu yapmamız da son derece güçtür."

(Langford, 1991, s. 22)

Katılımcı ülkelerin çoğu kamu sektöründe teşvik etmeye çalıştıkları değerleri genel olarak tanımlamaya çalışmıştır. Bunlar aşağıda tarif edilmiştir. (Karşılaştırmalı Kamu Hizmeti Değerleri çizelgesine bakınız.) Arzulanan değerler arasındaki benzerlikler dikkat çekicidir. Ayrıca kamu yönetimindeki yeni yönelimlerle bağdaşan değerleri telaffuz etme çabası da görülmektedir. Ülkeler geleneksel kamu hizmeti yaklaşımlarını "etkinlik ve etkililik", "harcanan paranın karşılığının alınması" ve "vatan-daşa hizmet" gibi kavramlarla destekleyerek kamu sektöründe yeni bir etik düzen oluşturma çabasıdadır. Bu da özellikle Avustralya ve Yeni Zelanda'da geçerlidir:

"Son on yılda kamu hizmetinde etik davranışa ve hesap verebilirliğe odaklanmamızın temelinde, yönetime yeni yaklaşımlarla geleneksel kamu hizmeti değerlerimiz arasında devam eden denge arayışımız vardır" (Jones, Avustralya).

"Kamu hizmeti reformunun amacı, yönetimin yetkinliğini artırmak, daireleri yeniden yapılandırmak ve işlevlerini belirlemek ve kamu hizmetinin kendisinden beklenenleri yerine getirmesi için daha donanımlı olmasını sağlamaktır. Yoğun çabalarla oluşturulmaya çalışan temel değerler, etkinlik, amaca odaklılık ve hesap verebilirlikle ilgilidir. Elbette bu yaklaşım dürüstlük, doğruluk, hakkaniyet ya da tarafsızlık gibi genelde kamu hizmetiyle bağdaştırılan değerleri göz ardı etmez, ancak kamu görevlilerinin eskisinden daha geniş bir değer yelpazesine sahip olmaları gerektiği anlamına gelir" (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda).

Karşılaştırmalı Kamu Hizmeti Değerleri

<i>Avustralya</i>	<i>Hollanda</i>	<i>Yeni Zelanda</i>
<p>1993 tarihli "Daha İyi Bir Kamu Hizmeti" metninde belirtildiği gibi, kamu davranış ilkeleri, şu kamu hizmeti değerlerince belirlenir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hükümetlere karşı duyarlılık, - Sonuçlara odaklanma, - İşe alma temeli olarak liyakat, - En yüksek doğruluk, dürüstlük, ahlak ve davranış standartları, - Hesap verebilirlik, - Ekipler ve bireysel çalışmalarla sürekli iyileştirme. 	<p>Hollanda'nın resmi bir "değerler beyanı" olmamakla birlikte Maas'a göre "kamu çalışanının özel durumu" şu "anahtar sözcüklerle" tarif edilebilir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tarafsızlık, - Uzmanlık ve profesyonellik, - Güvenilirlik, - Sadakat, - Şeffaflık. 	<p>Yeni Zelanda Kamu Hizmeti Vizyon Bildirgesi, kamu hizmetinde uyulması gereken ilke ve değerleri belirler. Buna göre kamu hizmetinde;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doğru bilinenler dönemin hükümetiyle serbestçe ve açıklıkla paylaşılır ve kararlar akıl, şevk, enerji, yenilikçilik ve sağduyu ile verilip uygulanır. - Yeni Zelanda Hükümeti ve halkında güven ve saygı uyandırarak liderlik, sağlam muhakeme, mali sorumluluk alma ve yüksek etik standartlara uyma özellikleri gösterilir. - Adil ve sürekli değişime yanıt verebilecek bir çalışma ortamı yaratılır ve desteklenir; her kamu çalışanı kapasitesini en üst düzeyde kullanabileceği şekilde eğitilir, geliştirilir ve motive edilir. - Kamu hizmetinin her alanında profesyonel yöneticilik becerileri ve liderlik özellikleri taşıyan kişilerin işe alınıp geliştirilmesi sağlanır. Böylece kamu hizmetinin günümüzdeki ve gelecekteki yüksek nitelikli yönetim ihtiyacı karşılanır ve genelde Yeni Zelanda'nın yönetim kaynaklarının geliştirilmesine katkıda bulunulur. - Yaklaşımalarında apolitik, nesnel ve profesyonel olmaları ve Yeni Zelanda'nın gelecek kuşakları için ulusun kaynaklarının muhafazasını yapmaları beklenen kamu çalışanlarının, devletin kolektif çıkarı ve Parlamento, Taht ve Kamu Sektörü arasındaki ilişkinin özel mahiyetini kavramaları sağlanır. - Çalışmalarda kanunun ruhuna daima sadık kalmır ve demokratik bir yönetimin gerektirdiği ıstıkrar ve sürekliliği sağlamak için çaba gösterilir.

Karşılaştırmalı Kamu Hizmeti Değerleri

<p>Portekiz</p> <p>Kamu Hizmeti Davranış Kuralları'na göre Kamu Hizmetinin Temel Değerleri şöyledir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kamu hizmeti, - Hukukilik, - Tarafsızlık, - Sorumluluk, - Yetkinlik, - Dürüstlük. 	<p>Birleşik Krallık</p> <p>Kamu Yaşamında Standartlar Komisyonu'nun Birinci Raporu'na göre Kamu Yaşamının Yedi ilkesi şöyledir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Diğerkâmlık (Bencil olmamak), - Doğruluk, - Nesnellik, - Hesap verebilirlik, - Açıklık, - Dürüstlük, - Liderlik. 	<p>Birleşik Devletler</p> <p>1989 yılının Nisan ayında Başkan Bush tarafından çıkarılan Devlet Görevlileri ve Çalışanları İçin Etik Davranış İlkeleri adlı 12674 sayılı kararname, etik duruşun 14 ilkesini belirler:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kamu hizmeti bir kamu emaneti olduğundan çalışanların Anayasa, yasalar ve etik ilkelere sadakati kişisel kazançlarının önünde gelir. - Çalışanların, görevlerinin dürüstçe icrasıyla çatışan mali bağlantıları olmaz. - Çalışanlar kamuya açık olmayan devlet bilgilerinden yararlanarak mali işlemler gerçekleştirmez ya da bu tür bilgilerin uygunsuz bir şekilde kişisel çıkarları doğrultusunda kullanılmasına izin vermez. - Bu bölümün B altbölümünde belirtilmediği sürece çalışanlar, çalıştıkları kurumla iş ilişkisi kurarak ya da kurumun düzenlediği faaliyetleri yürütmek suretiyle ondan karşılık bekleyen ya da çalışanın görevinin yapması ya da yapmamasından önemli çıkar sağlayan herhangi bir gerçek ya da tüzel kişiden parasal değer taşıyan hiçbir armağan almaz ya da vermez. - Çalışanlar görevlerinin icrasında ellerinden gelen çabayı gösterir. - Çalışanlar yetkili olmadıkları durumlarda bilinçli olarak, devleti bağlayan herhangi bir vaat ya da taahhütte bulunmaz. - Çalışanlar kamu makamını kişisel kazançları doğrultusunda kullanmaz. - Çalışanlar tarafsız davranır ve herhangi bir özel sektör kuruluşu ya da kişiye öncelik tanımaz. - Çalışanlar devlet mülkünü korur ve yetkili olmadıkları faaliyetler için kullanmaz. - Çalışanlar kamu sektörü dışında, iş aramak veya iş görüşmelerinde bulunmak dahil olmak üzere, resmi devlet görevleri ve sorumlulukları ile çatışan işlerde çalışmaz ve faaliyette bulunmaz. - Çalışanlar israf, sahtecilik, kötüye kullanma ve yolsuzluk olaylarını ilgili mercilere bildirir. - Çalışanlar özellikle kanunlarla belirlenen - federal, eyalet ve yerel vergiler gibi - tüm mali yükümlülükler dahil olmak üzere, vatandaşlık görevlerini iyi niyetle yerine getirir. - Çalışanlar ırk, renk, din, cinsiyet, ulusal köken, yaş ya da engellilikten bağımsız olarak tüm Amerikalılara fırsat eşitliği tanıyan kanun ve yönetmeliklere uyar. - Çalışanlar kanunu ya da bu bölümde belirlenen standartları ihlal ettikleri görüntüsü veren herhangi bir faaliyetten uzak durmaya gayret eder. Bir durumun kanun ya da standartların ihlal edildiği görüntüsünü verip vermediği, olayla ilgili gerekli bilgilere sahip, makul bir insanın bakış açısından değerlendirilir.
--	---	---

Yeni Davranış Kuralları

Raporda yer alan dokuz ülkeden beşi, -Avustralya, Yeni Zelanda, Portekiz, Birleşik Krallık ve Birleşik Devletler- son beş yıl içinde kamu çalışanları için yeni davranış kuralları uygulamaya koymuş olup altıncısı da -Hollanda- bu sürecin tasarım aşamasındadır. Dolayısıyla ülkeler hâlâ kamu görevlilerinden beklenen davranışları, tüm ayrıntısıyla olmasa da açıkça ortaya koyma gereksinimi duymaktadır. Bu olgu kurallara dayalı bir yaklaşımdan yönetimciliğe yönelen ülkeler için bile geçerlidir. Ülkelerin deneyimleri, kuralların yetkilerin paylaşıldığı ve takdir yetkisinin arttığı yeni kamu yönetimi tarzına ters düştüğü iddiasını doğrulamamaktadır. Gerçekte kurallar gibi araçların ortak standart ve değerlerin korunmasına yardımcı olarak, yetkilerin paylaşıldığı ve dolayısıyla parçalanmışlık riskinin doğduğu bir kamu yönetimi ortamında tutarlılığı artırdığı ileri sürülebilir.

Yukarıda Karşılaştırmalı Kamu Hizmeti Değerleri çizelgesinde belirtildiği gibi, genel eğilim, kuralların kamu hizmetinin bütününde geçerli olan değerlerin beyan edilmesini içermesidir. Yetkilerin daha fazla dağıldığı ülkelerde kamu hizmetinin bütününe yönelik kurallar - çalışanların uğruna çaba göstermesi istenen değerleri yansıtır ve daha geneldir - çoğunlukla bireysel kurumlarca kendi amaç ve işlevlerini yansıtan özel rehberlerle desteklenir.

Uygulamaya gelince, kuralların davranış ve kararlar için pratik bir rehber oluşturmada sadelik ve anlaşılabilirlik (bazı ülkeler basit bir dille yazılan kısa belgelerin önemine dikkat çekti) kilit unsurlardır. Ayrıca bazı ülkeler kamu çalışanlarının kuralları "sahiplenmesi" ve "kucaklaması" için, paydaşlarla, çalışanlarla ve sendika temsilcileriyle görüşmelerin önemine değinmişlerdir. Ülkeler hâlâ kuralların ve içerdikleri ilkelerin benimsetilmesinde zorluklarla karşılaştıklarını bildirmişlerdir. Gerek merkezi gerekse birim düzeyindeki eğitim ve bilinçlendirme programları bu açıdan önemli olup birçok ülkede uygulanmaktadır. Odak noktaları, kamu çalışanlarının farklı etik durumlar için gereken ayrımları veya analizleri yapma yeteneğini geliştirmektir. Bu bağlamda kurallar ve değer bildirgeleri önemli bir referans materyali oluşturur.

İhbar Usulleri

Birçok ülke, özellikle ihlallerin bildirimini kolaylaştıracak (Birleşik Krallık'ta Kamu Hizmeti Kanunu) ya da kamu çalışanlarının kendilerinden uygunsuz ya da etik dışı bir iş yapmalarının beklendiğini hissettiklerinde itirazda bulunmaları veya reh-

berlik hizmeti almaları için usullerin geliştirilmesi (Birleşik Krallık'ta Kamu Hizmeti Komisyonerleri, Hollanda'da "güvenilir memurlar") gibi ihbarla ilgili girişimler bildirmiştir. Üzerinde durulan konulardan biri ihlalleri ihbar edenlerin korunmasıdır (Yeni Zelanda, Birleşik Devletler).

İhlallerin bildirimi için işlevsel ve etkin usullerin bulunması modern bir kamu yönetimi ortamında belki de eskisinden daha önemlidir. Bu usullerin mevcudiyeti kamu yönetimi reformunun önemli temalarından olan açıklık ve şeffaflık konusundaki iradeyi yansıtır. Ayrıca performans dayalı denetim kavramı ile tutarlıdır; bu usuller gayriresmi bir iç denetim şekli oluşturabilir. Eğer kamuoyu da bu usullerden yararlanabiliyorsa - örneğin Hollanda'da vatandaşlar etik ihlallerini İç Güvenlik Teşkilatı'na bildirebilirler - sivil toplumda idari faaliyetleri denetleme refleksi uyanır. Ayrıca ihlalleri bildirmek için bilinen usul kanunlarının mevcudiyeti, kamu çalışanlarında tek seçeneklerinin açıkça ya da medyaya haber sızdırma yoluyla üstü kapalı şekilde dışarıya bilgi vermek olduğu algılamasını önler. Sorgulayıcı bir medya kamu çalışanlarındaki bu tür eğilimleri besler ve onlara fırsat sunar.

Ancak ihlalleri bildirmek kamu çalışanları için her zaman sorunlu bir nokta olacaktır. Kamu hizmetinde açıklık isteği, amirlere duyulan sadakat ve meslektaşlarla dayanışma gibi geleneksel değerlerle çatışabilir. Gerçekte geçmişte ihbarda bulunmak çoğu zaman ihbarda bulunanların mağduriyeti ile sonuçlanmıştır - sadakatsiz oldukları, ekip oyuncusu olmadıkları düşünülür ve ihlalleri bildirmiş olmak kendi kariyerlerini ciddi olarak zedeleyebilir.

Belki de açıklık ve sadakat arasındaki bu gerilim, OECD ülkelerinde ihlalleri bildirmeye yönelik usulleri iyileştirme çabasının ardında yatmaktadır. Kamu çalışanlarının kaygılarını serbestçe ifade edebilmeleri ve ciddiye alınacaklarına güvenmeleri için bu sistemlerin onlar açısından inandırıcı olması gerekir. Bunun bir boyutu ihlallerin bildirilebileceği ve rehberlik sağlayacak bir kuruluşun mevcudiyetidir (yukarıdaki gibi Birleşik Krallık'ta Kamu Hizmeti Komisyon Üyeleri, Hollanda'da "güvenilir memurlar"). İhbarda bulunanlara daha fazla koruma sağlamak da kamu çalışanlarının bir ihlalden şüphelendiklerinde bunu bildirmesini kolaylaştırabilir. Yukarıda belirtildiği gibi, Yeni Zelanda'da ihbar usullerinin incelenmesi onların yeterliliğini ortaya koymakla birlikte, aynı şey ihbarda bulunanlara sağlanan koruma için geçerli değildi. Bu ülkede bu kişileri (kamuda ve özel sektörde) korumaya yönelik mevzuatın 1996'da yürürlüğe girmesi beklenmektedir.

Kazançların Beyanı

Bazı ülkeler - Finlandiya, Hollanda ve Birleşik Krallık - kamu çalışanlarının mali ve diğer çıkarlarını açıklaması için yeni girişimlerde bulunduğunu bildirmiştir. Finlandiya'da bu sadece üst düzey görevliler için geçerli olup amaç devlette şeffaflığı ve kamuoyunun güvenini artırmak ve üst düzey kamu görevlilerinin siyasetçilerle aynı yükümlülükleri taşımasını sağlamaktır. Birleşik Krallık'ta bu alandaki yeni hükümler kamu kuruluşlarının yönetim kurulu üyelerine yöneliktir. Birleşik Devletler ve Meksika'da kazançların ve varlıkların beyanı ile ilgili düzenlemelerin uzun bir geçmişi vardır. Gerçekte, yakın geçmişteki bir PUMA anketi, 20 ülkenin 12'sinde kamu çalışanlarının - en azından üst düzeydekilerin - kazançlarını açıklamalarının şart olduğunu göstermiştir.

Bu uygulama kamu hizmetinde şeffaflığı artırmaya yönelik bir başka çaba olarak görülebilir. Kamu çalışanlarının kamunun dışındaki faaliyetleri sicillerine yansıdığından çıkar çatışmalarını fark etmek kolaylaşır. Birleşik Devletler gibi eldeki bilgilerin kamuoyuyla paylaşıldığı ülkelerde bu durum özellikle geçerlidir. Bu ülkede sicil kayıtları, medyanın ve kamuoyunun bir denetim rolü üstlenmesini mümkün kılar. Kazançların açıklanması ile ilgili zorunluluklar aynı zamanda kamu ve özel sektör arasındaki “döner kapıyı” kontrol etmeye yöneliktir. Özel sektörden bazen kısıtlı bir süreliğine kamu sektörüne girenlerin sayısı arttıkça bu kişilerin kamudaki işleyle çatışacak bağlantılarının bulunma olasılığı artar. Şeffaflık, potansiyel çıkar çatışmalarını görünür kılmanın bir yoludur. Sırf beyanda bulunma şartı bile çıkar çatışmaları için caydırıcı olabilir ya da bu çatışmaların altını çizer.

Diğer yandan şeffaflık ve kamu çalışanlarının mahremiyeti arasında bir gerilim vardır. Meksika'da beyanlar kamu görevlilerinin mahremiyetini korumak ve şantaj gibi potansiyel sorunları önlemek için gizli tutulur. Bu durumda beyanlar bir iç denetim işlevinin parçası olarak kullanılır. Ancak yukarıda belirtildiği gibi (IV. Bölüm), bu ülkede beyanların incelenmesi ve gerektiğinde harekete geçilmesi için gereken idari kapasite dahil, mevcut yapıların etkililiği ile ilgili kaygılar vardır.

Sonuçlar

Yukarıda görüldüğü gibi, ülkelerde hâlâ yeni davranış kurallarının çıkarılması temel standartları ortaya koyma ihtiyacının devam ettiğini gösterir. Ancak aynı zamanda daha yüksek değerlere dayanmak ve ihbar usulleri ile varlıkların baştan beyanıyla faaliyetleri şeffaflaştırmak yönelimi mevcuttur. Ayrıntılı kontrollerden çok

genel yönlendirmelere ve daha fazla şeffaflığa yapılan vurgu, kamu yönetimindeki yaygın eğilimleri yansıtır. Bu ise ülkelerin, etik altyapılarının yönetimle ilgili geniş çaplı girişimlerle tutarlı olmasını ve onları takviye etmesini nasıl sağlayacağı sorusunu ortaya getirir. Gelecek bölümde kurallara dayalı bir sistemden sonuçlara odaklı bir kamu yönetimine geçişin kamu hizmetinde etik ve davranış yönetimine etkisi incelenecektir.

B Ö L Ü M

KURALLARDAN SONUÇLARA:
ETİK YÖNETİMİNE OLASI ETKİLER

6. KURALLARDAN SONUÇLARA: ETİK YÖNETİMİNE OLASI ETKİLER

Kamu İdaresi ve Kamu Yönetimi

"Kamu idaresi, davranışın önceden belirlenmiş ve rasyonel olduğuna dair varsayımlar içeren nesnel hukuk bilimidir; hukukilik ve etik kaygılarla yönlendirilir; idareciler kendilerine söyleneni yapar. Yönetim ise hedef saptama, insan yönetme, amaç ve kaynaklar arasında uyum sağlama, uzlaşma arama, piyasanın dalgalı ve değişken ortamına tepki verme ve 'kâr' fırsatı arama sanatıdır."

(Ekonomiye Daha İyi Hizmet Etmek, OECD, 1991; taslak metin)

Kamu idaresine geleneksel yaklaşım ile yeni kamu yönetimi tarzı arasındaki potansiyel gerilimler, bazı OECD ülkelerinde ve özellikle pek de şaşırtıcı olmayan bir şekilde, yöneticilikle ("managerialism") ilgili ilke ve uygulamaları en ileri götüren ülkelerde ortaya çıkmaktadır. Bu gerilim ve karşıtlıkların belki en açık şekilde yaşandığı alan etikdir. Örneğin OECD Kamu Yönetimi Komisyonu "Geçiş Döneminde Yönetişim" başlıklı raporunun sonuçlarında, yönetimde daha fazla esneklik kullanarak uygulamaları çeşitlendirmenin, kamu hizmetinin bütününe ait bir bakış açısını, devletin kolektif çıkarlarını ve geleneksel kamu hizmeti değerlerini aşındırdığına dair kaygılarını belirtir. Şüphesiz kural ve kontrollerin azalması, hata ve uygunsuz davranış için daha fazla fırsat yaratır.

Geleneksel "kamu idaresinin" savunucularına göre bu riskler fazla büyüktür. Onlar "kamu hukukunun ihmal edilen temellerine dönüş" çağrısı yaparlar (örneğin bkz. Ronald Moe ve Robert Gilmour, "Kamu İdaresi İlkelerinin Yeniden Keşfi; Kamu Hukukunun İhmal Edilen Temeli", *Kamu İdaresi*, Mart/Nisan, Cilt 55, No. 2; s. 135-146). Kamu idaresi modeliyle de devlette etkinliğin artabileceğini öne sürerler. Yönetimcilik modelinin benimsenmesi ya da özel sektörün örnek alınmasını hata olarak görürler. Örneğin Moe ve Gilmore, kamunun ve özel sektörün temelde farklı olduğu ve kamu idaresi ilkeleriyle içerdikleri kontrol sistemlerinin "vatandaşları devlet gücünün aşırı, keyfi ve kaprisli kullanımından koruduğu", diğer bir deyişle etik davranış için yeterli olduğu noktasında ısrar eder. "Bu nedenledir ki, yönetimin kontrolü ve önceden belirlenen süreç ve usullere uyum ile ilgili standartlar özel sektörde olduğundan çok daha yüksektir ve öyle de olması gerekir." "...Bütün yönetmelikler ister içerden ister dışardan, bir sorun ya da krizin akabinde çıkarıldı ya da

ilan edildi. Dahili kurallar, sahtecilik, çıkar çatışması veya kamu fonlarının ya da gücünün kötüye kullanılması için gerçek ya da görünür fırsatların doğmasını ya da tekrarlanmasını önlemeye yöneliktir" (Moe ve Gilmore, 1995, s.143). Dolayısıyla herhangi bir uygunsuzluğun mazur görülmesi çok riskli olabilir.

Yeni yönetimciliğin savunucularından pek azı, en inanmışları bile, kamunun ve özel sektörün tıpatıp aynı şekilde yönetilebileceğini ve/veya idari faaliyetlerin hukuki temelini tümüyle göz ardı edilmesi gerektiğini söyler. Öne sürdükleri nokta, her sakıncayı düzenleyip sonra da kural ve süreçlere harfiyen uyulmasını beklemenin etkinliği azalttığı ve aslında etik davranışla çatıştığıdır. Çok fazla kural ataletine neden olabilir; kamu çalışanları yanlış adım atma korkusuyla hiçbir şey yapmak istemezler. Kuralların karmaşıklığı ve hacmi arttıkça kamu çalışanlarının onları anlaması ve benimsemesi olasılığı azalır. Kurallar doğru ve yanlış arasındaki gri alanda rehberlik etmek yerine kaçınılması veya es geçilmesi gereken olgular halini alır. Ayrıca kurallar geçersiz ve işlevsiz bir hale geldiklerinde inanırlılıklarını kaybeder ve kafa karışıklığı yaratırlar; bu da ya hareketsizliğe ya da yanlış davranışlara neden olur.

"Aşırı kontroller idari yapıyı bozabilir ve adaletsizliğe neden olabilir. Bunların varlığı önerilen kararların daha fazla noktada incelenmesine neden olur; bürokrasiyi artırır ve harekete geçmeyi geciktirir. İdari faaliyetlerin kontrolü için o kadar enerji gerekir ki, eldeki işi yapmak için pek az zaman ya da para kalır. Dolayısıyla aşırı kontroller yönetimin kamuoyuna karşı duyarlılığını azaltabilir."

(James Fesler ve Donald Kettle, Anechiarico ve Jacobs'un içinde, 1994, s. 471)

Yeni yönetimciliğin taraftarları, tüm idari usullerin düzenlenmesi yerine iyileştirilmiş bir hesap verebilirlik önerirler: Kimin ne için sorumlu olduğunu tanımlamak ve kapsamlı izleme, bildirim ve değerlendirme sistemleri oluşturmak. Bu şekilde küçük suçlar önlenabilir ya da en azından olaydan sonra, gözler önüne serilir. Geçiş Döneminde Yönetişim'de belirtildiği gibi (OECD, 1995), "Daha fazla özerkliğin önkoşulu, performansın sonuçlara yönelik olarak izlenmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi için göstergeler geliştirerek, performans konularında daha sıkı bir hesap verebilirlik yaratmaktır." Bu bağlamda kamu yöneticileri girdilerle ilgili ayrıntılara bağlı kalmaz, fakat çıktı veya sonuçlardan sorumlu tutulurlar. Açıkçası bu da sonuçların araçlardan görece daha önemli olduğu anlamına gelir.

Kural ve sonuç ikilemi her zaman net olmasa da kuralların mı yoksa etkinlik için gereken esnekliğin mi tercih edileceğine dair siyasi bir karar gerektiği açıktır.

Her durumda bazı kayıplar olacaktır ve kontrol sistemlerinin idari maliyetleri vardır. Çok fazla kontrol varsa hiçbir şey yapılmayacaktır (devlet felç olacaktır), kontroller çok azsa yanlış adımlar atılacaktır (kaynaklar yanlış ve gayrimeşru amaçlar için kullanılacaktır). Ancak her yanlışlığı, kabahati ya da gerçek yolsuzluğu yakalamaya çalışmanın kesin bir maliyeti vardır. Anechiaricio ve Jacobs'un belirttiği gibi;

"Bazı yazarlar etkinliğin ve yolsuzlukların kontrolünün çatışan amaçlar olduğuna işaret eder";...ancak bir noktayı açıklamazlar "ne kadar yolsuzluk kontrolünün ne kadarının optimal olduğu hangi formülle hesaplanabilir ve bir takım yolsuzlukları boşveren bir fayda/maliyet yaklaşımına medya ve kamuoyu nasıl ikna edilebilir?" (1994, s. 472)

Belki ülkelerin yolsuzlukla mücadelede bir *fayda/maliyet* analizi yapmaktan çok risk yönetimi stratejilerini iyileştirmeleri gerekir. Bu durumda en azından karar verilirken yolsuzluk, uygunsuzluk ve hata riskleri konusunda azami bilgi ışığında hareket edilir.

Kamu idaresi ya da yöneticilik yaklaşımlarından birinin üstünlüğünü ve bunun etik yönetiminde de geçerli olduğunu öne sürmek doğru değildir. Zaten hiçbir saf birer model olarak uygulanmazlar. Devletler tarihi etkenler ve mevcut anayasal, siyasi, idari ve kültürel sistemler temelinde kendi yollarını seçerler. Ama kararlarının her zaman bazı kayıplar içereceği unutulmamalıdır. Bunun dışında bir etik rejiminin kamu yönetimine genel yaklaşımlarla tutarlı olması beklentisi de mantıklıdır. Gerçekte kamu yönetimine yaklaşım, ne tür etik rejimlerinin geliştirilmesi gerektiğine dair ipuçları verir. Örneğin katı, merkezi ve uyum eksenli bir etik altyapıyla, yetkilerin paylaşıldığı, sonuçlara dayalı yönetim sistemlerinin birlikteliği tutarlı olmayacaktır.

Kurallara Uyuma ve Dürüstlüğe Dayalı Etik Yönetimleri: Bir Tipoloji

Uygulamada birçok ülke, kamu çalışanlarının etik davranışını, kuralların ve yönetim teşviklerinin karışımına dayanan bir dizi sistem ve süreçle yönetir. Bunlar yukarıda etik altyapı olarak tarif edilen olgunun kapsamı içindedir.

Aşağıdaki çizelge, çalışmaya katılan dokuz ülkenin bir tipolojisini sunmaya yöneliktir. Skalanın bir tarafında, etik yönetiminde nihai değerlere ve dürüstlüğe dayalı yaklaşımın olduğunu öne sürüyoruz. Bu yaklaşım, kamuda sonuçlara dayalı yönetim yaklaşımıyla tutarlıdır. Yasadışı davranışlara karşı net kurallar ve bunların ih-

lalleri durumunda açık yaptırımlar gerekli görülmekle birlikte, odak noktası kaçınılması gereken davranışların ne olduğundan çok neye ulaşılacak istendiğidir. Bu da şu unsurları içerir:

- Kamu sektörünün genelinde ulaşılması istenen "en yüksek değerlerin" tanımı (bazen ilgili kuruluşların kendi misyonlarını yansıtan ademimerkeziyetçi davranış kuralları ile tamamlanır),
- Bir şeyin nasıl başarıldığından çok neyin başarıldığına odaklanma (diğer bir deyişle araçlara değil sonuçlara odaklanma),
- Hataları ya da kötü davranışı önlemek ve cezalandırmaktan çok iyi davranışı teşvik etmeye vurgu.

Yukarıda görüldüğü gibi, risk almanın teşvik edilmesi, hata ya da yanılma payını artırır. Etik yönetimde dürüstlüğü temel alan bir yaklaşım, bir ölçüde kontrolden vazgeçilmesi demektir. Ayrıntılı davranış kurallarının da bu modelle tutarsız olduğu öne sürülebilir. Söz gelimi en yüksek değerlere işaret eden ve yaptırımı olan kurallar mümkün değildir, çünkü bu durumda en iyi uygulamayı gerçekleştiremeyen herkes cezalandırılır.

Skalanın diğer tarafında, etik yönetimde kurallara uyuma dayalı yaklaşım bulunmaktadır. Burada önemli olan kamu çalışanlarının neyi nasıl yapmaları gerektiğini belirleyen idari usullere ve ayrıntılı kurallara (çoğunlukla mevzuatla sabit olan) harfiyen uyulmasıdır. Bu bağlamda davranış kuralları olumsuz olana odaklanır ve kamu çalışanlarının neyi yapmamaları ve ne tür davranışlardan kaçınmaları gerektiğini belirtir. Bu, asgari davranış standartlarını belirleyen bir yaklaşımdır. Polisiye önlemlere ve ihlallerin cezalandırılmasına yoğun bir vurgu vardır. Hataların tanımlanması için kurallar gerektiğinden, kurallarla yönetme eğilimi güçlendirilmiş olur.

Bu senaryolar çalışmaya katılan ülkelere hiçbirine tam olarak uymaz. Yeni Zelanda dürüstlüğü dayanan yaklaşıma en yakın ülke olup kendisini de bu şekilde tarif eder. Yeni yönetimcilik paradigmasını en uç noktaya taşıyan ülke olarak da görülebilir. Birleşik Devletler, kurallara dayalı çok karmaşık ve kapsamlı bu bir sisteme sahiptir. Diğer yandan, bu ülkedeki Ulusal Performans Gözden Geçirmesi uygulaması açıkça sonuçlara odaklıdır. Portekiz ve Meksika da esasen kurallara odaklanmış olup bunun nedeni yukarıda belirtildiği gibi etik altyapılarını ve modern idari sistemlerini oluşturma sürecinde olmalarıdır. Ancak ikisi de iyi davranışı teşvik etmek için madalyonun diğer yüzüne de eğilir. Bu çerçevede, Portekiz'de disiplin ön-

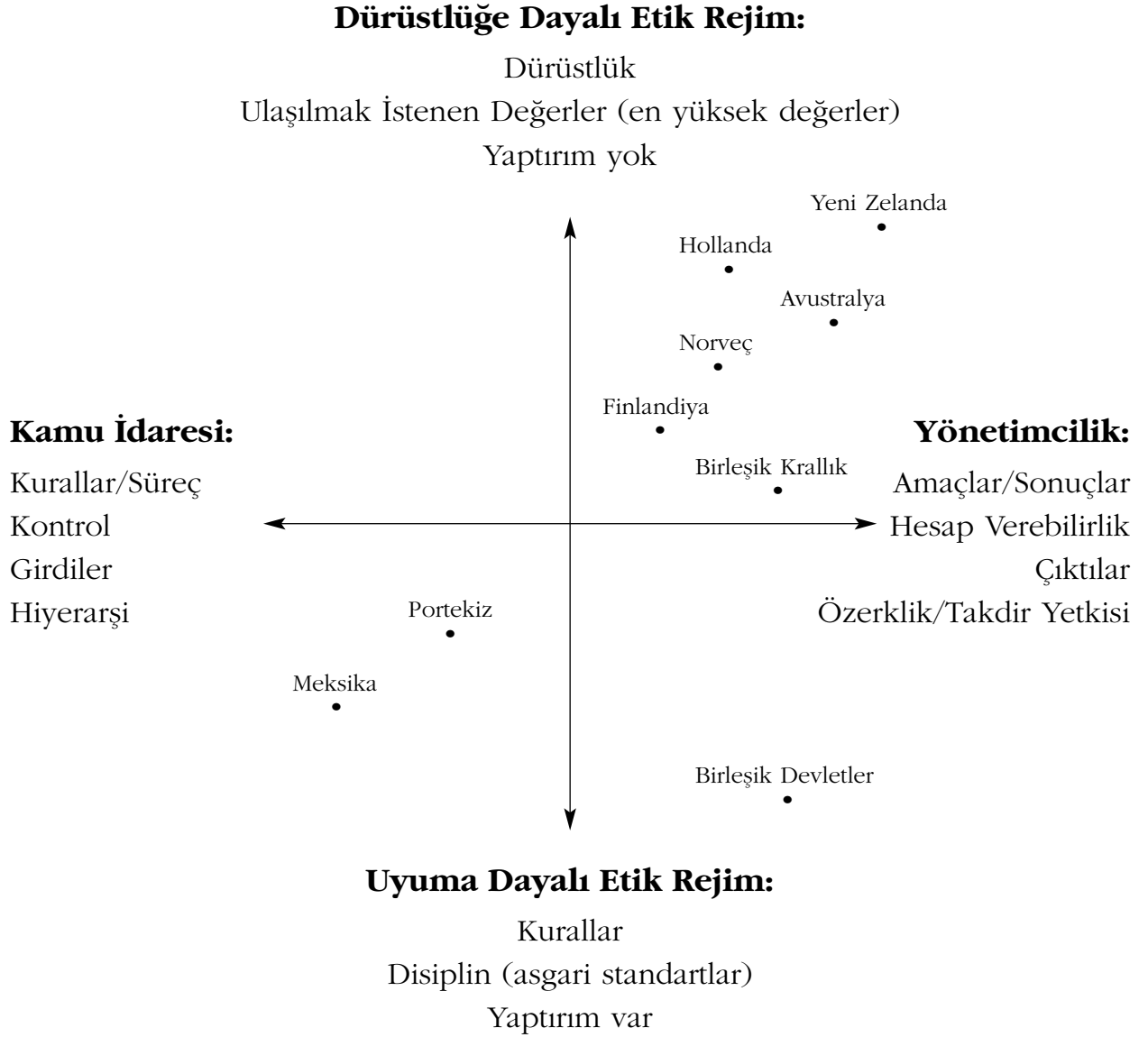
lemelerinin yanı sıra - Moniz'in (Portekiz) "baskıcı yaklaşım" tabir ettiği şekilde "kişileri bir dizi değer etrafında toplamının ceza korkusundan daha etkili olduğu inancıyla teşviklere ve ikna yöntemlerine de vurgu yapıldı." Meksika'da da kamuoyunun devletin faaliyetlerini denetleyebilmesi için okul müfredatlarına vatandaşlık eğitiminin dahil edilmesi gibi uzun vadeli stratejiler tartışılmaktadır.

Diğer katılımcı ülkeler arada yer almakla birlikte, dürüstlüğe dayanan yaklaşıma doğru açık bir yönelim vardır. Örneğin Blymke ve Bohagen (Norveç), yönetimin esaslarında temel bir dönüşüm - kurallardan çok sonuçlara odaklanma - ve oluşturulan kuralların türünde bir değişiklik - ayrıntılı usul kurallarından amaca yönelik ifadelerle doğru - görür. Fakat şunu da eklerler: "...gene de günümüzde kamu hizmetinde hâlâ hatırı sayılır bir kural üretimi vardır." Hollanda ve Finlandiya da kamu yönetimi reformları ile tutarlı olan dürüstlüğe dayalı yaklaşıma yakın durmaktadır.

Etik rejiminin evrimi açısından bakıldığında, dürüstlüğe dayanan temel alan bir sistemin ilk aşamada mümkün olmayabileceği ve geçiş döneminde kurallara dayalı bir yaklaşımın gerekebileceği görüşü de vardır. Kamu hizmetinde etik ve davranışla ilgili bir çerçeve oluşturma çabalarında Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için bu konu önemli olacaktır. Risklerin ve mevcut mekanizmaların kapsamlı bir değerlendirmesi de bu ülkelerin seçimini etkileyecektir. Geçmişte büyük etik sorunların yaşandığı sistemlerle bunun söz konusu olmadığı ülkeler arasında yaklaşım farkları olacaktır.

Bir ülkenin kamu idaresi ve yöneticilik aralığında bulunduğu konumdan bağımsız olarak, "üç E" tabir edilen ekonomi, etkinlik ve etkililik amaçları önemlerini korumaktadır. Buna dördüncü "E", yani etik konusunu eklemeliyiz. Kamu çalışanlarının görev ve sorumlulukları bağlamında, doğru ve düzgün davranış her zaman iyi yönetişimin önkoşulu olmuştur. OECD ülkelerinde kamu sektörlerindeki büyük değişikliklere karşın ya da belki bunlar sayesinde, iyi ve doğru davranışa en az eskisi kadar ve belki daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nokta, kamu yönetimi reformlarının başarısında ve devlete duyulan güvende belirleyici olacaktır ve göstermeye çalıştığımız gibi, iyi davranışların teşviki için etkili bir etik altyapı şarttır.

ÇİZELGE: KAMU YÖNETİMİNE VE ETİK REJİME GÖRE ÜLKELER



BİBLİYOGRAFYA

Şahıslara Ait Eserler

- CHAPMAN, R. A., ed. (1993), *Ethics in Public Service*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- DENHARDT, Kathryn G. (1988), *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, Greenwood Press, Westport, Connecticut.
- FREDERICKSON, H. George (1993), *Ethics and Public Administration*, ME Sharpe, New York.
- KERNAGHAN, Kenneth and John W. LANGFORD (1990), *The Responsible Public Servant*, The Institute for Research on Public Policy, Toronto.
- PRESTON, Noel, ed. (1994), *Ethics for the Public Sector*, The Federation Press, Sydney.

Kurumlarca Yayımlanan Kitaplar

- NEW SOUTH WALES INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION (1993), *Review of ICAC Code of Conduct*, ICAC, Sydney.
- OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms In OECD Countries*, Paris.
- OECD (1992), *Information Technology in Government: Management Challenges*, Paris.
- OECD (1990), *Serving the Economy Better*, Paris.
- QUEENSLAND ELECTORAL AND ADMINISTRATIVE REVIEW COMMISSION (1992), *Report on Review of Codes of Conduct for Public Officials*, EARC.

Makaleler

- ANECHiarico, Frank ve James B JACOBS, "Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration", *Public Administration Review* Cilt 54, No. 2, Eylül/Ekim 1994, s. 465-473.
- DENHARDT, Kathryn G., "Ethics and Fuzzy Worlds", *Australian Journal of Public Administration*, Cilt 50, No. 3, Eylül 1991, s. 274-278.
- DENHARDT, Kathryn G., "Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics", *Public Administration Review*, Mart/Nisan 1989, s. 187-193.

- FINDLAY, M. and A. STEWART, "Implementing Corruption Prevation Strategies Through Codes of Conduct", "*Corruption and Reform*", Cilt 7, 1992, s. 67-85.
- FINN, Paul, "Offical Misconduct", *Crimical Law Journal*, Cilt 2, 1978, s. 307-325.
- GALLARDO DE LA PENA, Francisco, "Mexico's Federal System of Accountabilitiy of Public Servants", *Public Audit*, Yıl 11, No. 4, Eylül 1992, Meksika, s. 41-43.
- GILMAN, Stuart and Carol LEWIS, "Public Service Ethics: A Global Dialogue", *Public Administration Review*, Ekim/Kasım 1996 sayısında yayımlanacak.
- KLITGAARD, Robert, "National and International Strategies for Reducing Corruption", OECD Symposium on Corruption and Good Governance (Yolsuzluk ve İyi Yönetişim Komisyonu) için hazırlanmış yayımlanmamış çalışma, Mart 1995.
- LANGFORD, John W., "Building an Ethical Government Organization: A Micro Approach for Middle Managers", *Optimum*, Cilt 21, No. 2, 1990, s. 49-55.
- LANGFORD, John W., "The International Experience: Reflections on the Way Ahead", "Do Unto Others: Ethics in the Public Sector" başlıklı Avustralya Kraliyet Kamu İdaresi Semineri Raporları, Ocak 1991, s. 14-23.
- MOE, Ronald and Robert GILMOUR, "Rediscovering Principles of Pubilc Administration: The Neglected Foundation of Public Law", *Public Administration Review*, Cilt 55, No. 2, Mart/Nisan 1995, s. 135-146.
- NEAR, J., M. BAUCUS ve M. MICELI, "The Relationship Between Values and Practice: Organizational Climates for Wrongdoing", *Administration & Society*, Cilt 25, No. 2, Ağustos 1993, s. 204-226.
- "The Pulse of Europe: A Survey of Political and Social Values and Attitudes", *Times Mirror Centre of the People and the Press*, 1991.
- THOMPSON, Dennis F., "Paradoxes of Government Ethics", *Public Administration Review*, Cilt 52, No. 3, Mayıs/Haziran 1992, s. 254 - 259.

KAMU HİZMETİNDE ETİK

Güncel Konular ve Uygulama



KAMU HİZMETİNDE ETİK

Güncel Konular ve Uygulamalar

Kamu Yönetimi Raporları Dizisi, OECD'nin Kamu Yönetimi Komisyonu'nun çalışmaları için özel olarak hazırlanmıştır.

Kamu hizmetinde etik davranış iyi yönetişimin önkoşuludur. Fakat son dönemde yayın organlarında, birçok OECD ülkesindeki skandalları veya yolsuzlukları açığa vuran haberler kamuda standartların düştüğü yolundaki endişeleri kuvvetlendirmiştir. Özellikle değişim dönemlerinde hükümetler kamu hizmetinde iyi davranış nasıl garanti edebilirler?

Bu rapor, dokuz OECD ülkesinin kamu hizmetinde etik ve iyi davranış konusunu nasıl ele aldıklarını incelemektedir. Rapor, kamu yönetimi reformlarının sebep oldukları dahil olmak üzere güncel gerilim noktalarını ve yeni etik girişimleri analiz etmektedir. Çalışma, etkili bir etik altyapının unsurlarını şöyle tarif etmektedir: Siyasi kararlılık, etkili bir yasal altyapı, etkin hesap verebilirlik mekanizmaları, işleyen davranış kuralları, kamu hizmetinde uygun çalışma koşulları, kamu görevlileri üzerinde denetleyici bir rol oynayan aktif bir sivil toplumun varlığı.

Devlete güven duyulması ve kamu yönetimi reformlarının başarısı; ekonomi, etkinlik ve etkililiğin yanı sıra etik konusunu da dikkate alan modern kamu yönetimi reformlarına bağlı olacaktır.