

Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik

Accountability and Ethics in
Public Administration

Bilal Eryılmaz*, Hale Biricikoğlu**

Özet: 1980'lerden sonra kamu yönetiminde yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkışında etkili olan sebeplerden biri, kamu sektörüne karşı duyulan güvenin giderek azalmasıdır. Kamu yönetimine karşı ortaya çıkan bu güven krizinin aşılması ve kamu yönetiminde dürüstlüğün sağlanması için kullanılan anahtar kelimelerden ilki, *hesap verebilirlik* ikincisi ise *etik*dir. Bu kavramların ikisi de birer kontrol biçimidir; kişilerin ve kurumların sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlar. Etik, kişinin içindeki kontrolü ve sorumluluğu; hesap verebilirlik ise dıştan kişiye yönelik bir denetim sürecini anlatır. Bu çalışmanın temel amacı, hesap verebilirlik ve etik kavramları arasındaki ilişkiyi ortaya koymak ve bu kavramların kamu yönetiminin dürüstlüğünü sağlamadaki rollerini değerlendirmektir.

Anahtar Kelimeler: Hesap verebilirlik, etik, sorumluluk, dürüstlük.

Abstract: One of the influential factors in emergence of the new public management after 1980s is an increasing loss of trust in public sector. *Accountability* and *ethics* are crucial keywords on way to overcome confidence crisis of public administration and to restore integrity in public administration. Both of these concepts are forms of control; they aim at enhancing responsibility of individuals and institutions. Ethics includes an inward sense of personal obligation while accountability necessitates an external control on individuals. Main purpose of this work is to reveal relationship between accountability and ethics and to evaluate the utility of these concepts in realizing integrity of public administration.

Key Words: Accountability, ethics, responsibility, integrity in public administration.

* Dr., kamu yönetimi alanında profesör ve T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu başkanıdır. Çalışma alanları; kamu yönetimi, bürokrasi, yönetimde modernleşme, yerel yönetimler ve etikdir.

İletişim: Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Esentepe / Sakarya Ş eryilmaz@sakarya.edu.tr Ş (+90 264) 295 6390.

** Dr., kamu yönetimi alanında araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır. Çalışma alanları; kamu yönetimi, kamu yönetiminde denetim, hesap verebilirlik, kadındır.

İletişim: Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Esentepe / Sakarya Ş haleu@sakarya.edu.tr Ş (+90 264) 295 6401.

Giriş

Kamu yönetimi anlayışı, yapıları ve politikaları, 1980'den itibaren hızlı bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu dönüşüm süreci, uygulamaya ve literatüre birçok yeni kavram ve kurum katmıştır ya da mevcut kavramların içeriği yeniden yorumlanmıştır. *Hesap verebilirlik, saydamlık, yönetim* ve *etik* gibi kavramlar bunlardan bazılarıdır.

İç ve dış faktörlerin etkisiyle ortaya çıkan ve “Yeni Yönetim Anlayışı” olarak nitelenen bu süreç, bütün ülkelerde şöyle ya da böyle yönetim yapılarını ve politikalarını dönüştürmüş ve hâlen dönüştürmeye devam etmektedir. Yeni Yönetim Anlayışı'nın temelde iki ana konuya odaklandığı söylenebilir. Birincisi, *kamu hizmetini geliştirmeye yönelik düşünce ve uygulamaları* kapsar. Kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik, tutumluluk ve kalite gibi kavramlar, bu hizmet odaklı reformları anlatmakta kullanılan anahtar terimlerdir. İkincisi ise *kamu yönetiminin sosyal sorumluluğuna* ilişkindir. Yeni Yönetim Anlayışı, kamu yönetiminin geleneksel sorumluluk mekanizmalarının yetersizliğinden hareketle, yönetim, hesap verebilirlik, saydamlık, vatandaş memnuniyeti gibi kavramları esas alarak yeni bir bakış açısının önemini vurgular. Yeni Yönetim Anlayışı çerçevesinde yapılan kamu yönetimi reformları, geleneksel yönetim düşüncesi ve uygulamasındaki hesap verebilirlik anlayışında ve pratiğinde köklü değişiklikler yapmış ve yeni hesap verebilirlik mekanizmaları ortaya koymuştur. Her iki yönetim anlayışındaki hesap verebilirlik kavramının dayandığı temelleri incelemekte bu bakımdan yarar bulunmaktadır.

Kamu yöneticilerinin yürüttüğü hizmetler, kullandığı yetki ve kaynaklar, onların daha çok hesap verebilir olmasını gerekli kılmaktadır. Çünkü kamu yöneticilerinin devlet yönetiminde rolü artmakta ve buna karşı mevcut hesap verebilirlik biçimleri, kamu yöneticilerinin hesap verebilirliğini sağlamada yetersiz kalmaktadır. Kamu yöneticileri, çağdaş devlette yasama ve yürütme fonksiyonları sürecinde etkili rol oynamaktadırlar. Yasama organında görüşülen yasa tasarılarının çoğu, ilkin kamu yöneticileri tarafından taslak metinler hâline getirilmekte ve parlamentodaki müzakereler bu metinler üzerinde yürütülmektedir. Ayrıca, kanunların uygulanmasına ilişkin ikincil düzenlemeler (yönetmelik, genelge, görüş bildirme vb.), bürokrasi tarafından yapılmaktadır. Bunlara ilave olarak, kamu politikası kararları ve uygulamalarında kamu yöneticilerinin çok etkili olduğu bilinen bir gerçektir. Bütçeyi siyasi organlar kararlaştırmakla beraber, bütçenin hazırlanmasını ve uygulamasını kamu yöneticileri yapmaktadırlar. Hâl böyle olunca “Bu kadar önemli güç kaynaklarına sahip bulunan ve devletin, poli-

tikacılara göre sürekli unsurları olan, uzun vadeli kamu çıkarını ve güvenliğini sağlayacak olan kamu yöneticilerinin, yolsuzluk, yozlaşma ve özel çıkarların peşinde koşma gibi toplumca kendilerine duyulan güveni zedeleyecek eylem ve işlemlere karşı etkin olarak hesap verebilirliği nasıl sağlanacaktır?” sorusu bütün demokratik ülkelerde önemli bir tartışma konusudur. Ayrıca bürokrasi içinde işbölümünün ve teknik uzmanlığın giderek artması, formel hiyerarşik yapı ile üst düzey yöneticilerin sorumluluğu arasında bir dengesizlik ortaya çıkarmıştır. Hiyerarşinin alt kademelerinde yetki devri, işbölümü ve uzmanlıkla artan yönetim pratiklerinin yoğunluğu karşısında üst düzey yöneticilerin, astlarını (personeli) sorumlu bir biçimde yönetmek ve denetlemek konusunda entelektüel ve teknik kapasite sorunlarını da beraberinde getirmektedir.

“Bürokrasinin yapısal ve fonksiyonel niteliğindeki bu gelişmeler dikkate alındığında, üst düzey yöneticilerin gerçek hesap verebilirliğinden söz etmek mümkün olur mu?”, “Tüm personeli kapsayan, etik kodları da içeren yeni bir profesyonellik anlayışı nasıl geliştirilebilir?” soruları çerçevesinde hesap verebilirliğin geliştirilmesinde son zamanlarda etik kodların da giderek artan önemine vurgu yapılmakta ve yine çoğu ülkelerde etik ilkelere dayalı bir yönetim anlayışı ve kültürü geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Bu makalede, önce hesap verebilirlik kavramının çeşitli boyutları tanımlanarak, kamu yöneticilerinin niçin daha çok hesap verebilir hâle getirilmesi gerektiğinden söz edilmiş, hesap verebilirliğin zorluklarına değinilmiş, daha sonra hesap verebilirlik konusunda farklı yaklaşımlara işaret edilerek, etiğin kamu yöneticilerinin hesap verebilirliğini sağlamadaki etkisi üzerinde durulmuştur.

“Hesap Verebilirlik” Kavramı ve Niteliği

Kamu yönetimi literatüründen son dönemlerle en fazla kullanılan kavramlardan birinin “hesap verebilirlik” olduğu söylenebilir. Kavramsal açıdan ele alındığında hesap verebilirliğin literatürde benzer şekillerde tanımlandığı görülmektedir. Bu tanımlamalara göre hesap verebilirlik, herhangi bir kişi ya da grubun, yerine getirdiği eylem ve işlemlerden dolayı, kendisi dışında yer alan başka bir kişi ya da gruba açıklama yapması veya cevap vermesi anlamını taşımaktadır (Romzek & Dubnick, 2000a: 382; Kluvers & Tippett, 2010: 47; Hughes, 2003: 237; Mulgan, 2003: 1). Mulgan 1980’li yıllardan önce hesap verebilirlik kavramının dar bir açıdan ele alınarak, daha

çok finansal hesaplamalar ve muhasebe konularıyla ilişkilendirildiğini ifade etmektedir (Mulgan, 2003: 6). Bu çerçevede kavramın başlangıçta, örneğin “Ne kadar para kazanıldı?”, “Ne kadar harcandı?” gibi konularla ilgili kantitatif bir olgu olduğu ileri sürülmektedir (Ackerman, 2005: 3).

Ancak 1980’lerden sonra Yeni Yönetim Anlayışı’nın gelişimi ile birlikte hesap verebilirliğin kavramsal açıdan içeriğinin çok daha geniş bir çerçeveden değerlendirildiği görülmektedir. Günümüzde hesap verebilirlik, tek taraflı olarak bilgi vermek ya da açıklama yapmak anlamından ziyade, hesap veren ile hesap soran arasındaki karşılık ilişki ve etkileşim olarak değerlendirilmektedir. Bu ilişkide, yalnızca kamusal aktörlerin yerine getirmesi gerekli olan davranışlar üzerinde durulmamakta, kamusal aktörlerin yerine getirdikleri davranışlar sonrasında sorgulanabilmelerini sağlayacak mekanizmaların bulunması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (Bovens, 2003: 184–185).

Hesap verebilirlik aslında bir olasılık içermektedir. Günlük hayatta herhangi bir aktör, aldığı her karar ve yerine getirdiği her faaliyet için açıklamada bulunmamaktadır. Ancak tüm davranışları için sorgulanabilme olasılığı bulunmaktadır. “Kamu görevlileri, yerine getirdikleri tüm faaliyetler için hesap verebilir olmalıdır.” denildiğinde, bununla, yerine getirdikleri tüm faaliyetlerin sorgulanabilme olasılığının bulunduğu kastedilmektedir (Mulgan, 2003: 10).

Bu çerçevede hesap verebilirlik ilişkisinin temelde üç unsurdan oluştuğunu söyleyebiliriz. Birinci olarak, karar veren ve eylemde bulunan aktörün, yerine getirdiği faaliyetlerle ilgili olarak ilgili çevreye veya makama açıklama yapmakla yükümlü olmasıdır. Bu zorunluluk formel olabileceği gibi informel de olabilmektedir. İkinci olarak, hesap soranın, hesap verecek olanların yerine getirdiği davranışları ve verdiği bilgileri sorgulayabilme kanallarının bulunmasıdır. Son olarak da bu ilişki sonucunda kötü performans için ceza, iyi performans için ise ödüllendirme ortaya çıkabilmesidir. Ortaya çıkan yaptırım formel olabileceği gibi informel de olabilmektedir (Bovens, 2003: 184–186).

Literatürde hesap verebilirliğin üç temel özelliğine dikkat çekilmektedir. Birinci olarak hesap verebilirlik, kişinin dışındaki başka bir kişi ya da otoriteye açıklamada bulunması nedeniyle dışsaldır. İkinci olarak hesap verebilirlik, sosyal etkileşim ve karşılıklılık içermektedir. Çünkü hesap verebilirlik, açıklamada bulunmayı, cevapları araştırmayı, sorgulamayı ve yapılan hataları düzeltmeyi ve sonuçta uygulanacak yaptırımları kabul etmeyi gerektirmektedir. Son olarak ise hesap verebilirlik ilişkisinde hesap soranın, hesap sorabilme hakları kabul edilmektedir (Mulgan, 2000: 555). Çünkü hesap verebilirlik ilişkisinde taraflar arasında eşitlik bulunmamaktadır. Bu ilişkide hesap

soranın, hesap veren üzerinde bir takım hakları bulunmaktadır (Mulgan, 2003: 10). Hesap verebilirlik, ona muhatap olanların üzerinde bir güçtür.

Hesap verebilirlik ilişkisinin altında yatan temel düşüncenin, *asıl-vekil (principal-agent) teorisi* olduğunu söyleyebiliriz. Asıl-vekil ilişkisinde, vekiller asıllar adına hareket etmektedir. Bu nedenle yerine getirdikleri faaliyetler için asıllara karşı açıklama yapmak zorundadır (Hughes, 2003: 237).

Asıl-vekil ilişkisi esas itibarıyla gücün delege edilmesiyle ilgilidir. Günlük hayatta insanın yaşamını sürdürebilmesi için başkalarına ihtiyacı bulunmaktadır. Bu nedenle insanlar kendi adına faaliyetleri yerine getirmesi için başka kurumları ya da insanları görevlendirir. Yani asıl olanlar yetkiyi vekil olanlara vermektedir. Ancak vekillerin kendi çıkarları doğrultusunda değil de, asıl olanların çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri nasıl sağlanacaktır? Vatandaşlar adına hareket ettikleri varsayılan kamu görevlilerinin elindeki gücü kötüye kullanmaları nasıl engellenebilir? Kamu görevlilerinin elindeki gücü kötüye kullanmalarını önlemek için onların yerine getirdikleri tüm faaliyetleri kontrol etmek mümkün değildir. Bu nedenle öncelikli olarak vekillerin profesyonel etik ve dürüstlük ilkelerine dayalı olarak hareket etmelerini sağlamak gerekmektedir. Ancak buna diğer kontrol mekanizmalarının da eklenmesi gerekir. Vekiller, asıllar adına yerine getirdikleri davranışlardan dolayı, asıllara karşı hesap vermeyi sağlayacak mekanizmaların kurulması, vekillerin ellerinde bulundurduğu gücü kötüye kullanmalarını önlemesi açısından gereklidir (Mulgan, 2003: 9).

“Hesap Verebilirlik”le İlişkili Kavramlar

Hesap verebilirlik, sorumluluk, denetim ve şeffaflık gibi birçok kavramla ilişkilidir. Kavramsal olarak hesap verebilirlik ile sözü edilen bu kavramlar birbirlerinden farklı anlamları içerseler de çoğu zaman bu kavramların birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan terimler olduğunu söyleyebiliriz.

Hesap verebilirlik kavramının ilişkili olduğu kavramlardan ilki *sorumluluk-tur (responsibility)*. Sorumlu olmak, “bir takım faaliyetleri yerine getirebilmek için otoriteye sahip olmak, gücü kontrol edebilmek, karar verme özgürlüğüne sahip bulunmak ve doğru ve yanlış arasında ayırım yapabilmek” anlamlarını taşır. *Hesap verebilir* olmak ise, herhangi bir kişinin sorumluluk alanı içindeki davranışlardan dolayı açıklama yapmak, rapor vermek ve cevap vermekle ilgilidir (Caiden, 1989: 25). Sorumluluk, faaliyetlere yön verebilme, takdir yetkisini kullanabilme yetkisini içerirken, hesap verebilirlik, yerine getirilen faaliyetleri kontrol edebilme gücü olmaktadır. Bu açı-

dan hesap verebilirlik ile sorumluluğun, bir bütünün iki farklı yönü olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü her kim bir takım kararların alınması ve faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu ise bu sorumluluk alanı içinde yerine getirdiği faaliyetlerden ötürü de hesap vermelidir (Uhr, 1999: 99).

Denetim, hesap verebilirlik kavramının ilişkili olduğu bir diğer kavramdır. Denetim, bir faaliyetin önceden planlanan şekilde sonuçlandırılması için standartlar konulması, ortaya çıkan sonucun bu standartlarla karşılaştırılması ve gerekli konularda düzeltici önlemlerin alınmasını anlatır. Hesap verebilirlik ve denetim arasındaki ilişkiye baktığımızda bu iki kavramın hemen hemen birbirine yakın anlamları bulunduğunu söyleyebiliriz. Hesap verebilirlik kavramını birilerine açıklama yapmak gibi dar açıdan ele aldığımızda kavramın geçmiş yönelimli olduğunu söyleyebiliriz. Ancak hesap verebilirliği sosyal bir ilişki ve etkileşim olarak daha geniş bir çerçeveden değerlendirdiğimizde, asıllar adına hareket eden kamu görevlilerinin ellerindeki gücü nasıl kullandıklarına ilişkin her türlü sorgulamalar, açıklamalar ve gerekçelendirmeye yönelik faaliyetler hesap verebilirlik kavramı içinde değerlendirilebilmektedir (Harlow, 2002: 10).

Hesap verebilirlik kavramının bir diğer ilişkili olduğu kavram da *şeffaflıktır*. Yönetimde şeffaflığın temelini, herkesin ihtiyaç duyduğu bilgiye ulaşılabilmesi oluşturmaktadır. Hesap verebilirlik ve şeffaflık arasındaki ilişkiye baktığımızda, bunlar arasındaki ilişkinin birbirine bağlı, karşılıklı ve birbirini tamamlar nitelikte olduğunu söyleyebiliriz. Yönetimde şeffaflık için etkili ve iyi işleyen hesap verme sisteminin, hesap verebilirlik için de şeffaf politikaların bulunması gerekmektedir.

Hesap Verebilirlik Türleri

Günümüzde hesap verebilirlik içeriği oldukça genişleyen ve çok farklı boyutları olan bir kavramdır. Bu nedenle kamu yönetiminde hesap verebilirlik ilişkisini net bir şekilde ortaya koymak ve bu ilişkiye ilişkin sınıflandırma yapmak sanıldığı kadar kolay olmamaktadır. Konuya ilişkin yapılan literatür taramasında da hesap verebilirliğin çok çeşitli şekillerde sınıflandırıldığı görülmektedir.

Bunların en çok kullanılanlarından biri Dubnick ve Romzek'e ait olanıdır. Onlara göre, *bürokratik*, *yasal*, *profesyonel* ve *politik* olmak üzere dört çeşit hesap verebilirlik türü bulunmaktadır (2000b: 418). Ancak bu sınıflandırmaya benzer başka sınıflandırmalar da yapılmıştır. Bu çalışmalarda hesap verebilirlik, kimi zaman idari, yasal, siyasi, profesyonel ve etik hesap vere-

bilirlik olmak üzere beş açıdan (Dwivedi & Jabba, 1989), kimi zaman siyasi, idari, profesyonel ve demokratik hesap verebilirlik olmak üzere dört açıdan (Cendon, 2006) ele alınmıştır.

Bunun yanında hesap verebilirlik kimileri tarafından da içerik açısından değerlendirilmiş; mali konularda hesap verebilirlik, adalet konusunda hesap verebilirlik ve performans için hesap verebilirlik olarak üç şekilde incelenmiştir (Behn, 2001: 5).

Ancak yapılan bu sınıflandırmaların hesap verebilirlik ilişkisinin tüm boyutlarını yansıtmak bakımından tek başına yeterli olduğu söylenemez. Hesap verebilirlik ilişkisinin farklı yönlerini ortaya koymak için cevaplanması gereken üç önemli soru bulunmaktadır: “Kim hesap verecek?”, “Kime hesap verecek?”, “Ne için hesap verecek?” Bu soruların cevaplarını bulmaya yönelik yapılacak sınıflandırmaların konunun farklı boyutlarını ortaya koymak bakımından daha yararlı olacağı düşünülmektedir. Hesap verebilirliği bu çerçevede ele alan kişilerin başında Mulgan (2003) ve Bovens (2003) gelmektedir.

Bu çerçevede yukarıda ifade edilen sorulara verilecek cevaplar çerçevesinde hesap verebilirliğin, hesap verenler, hesap verilenler ve hesap verebilirliğin konusu olmak üzere üç boyutu bulunduğunu söyleyebiliriz. Kamu yönetimi açısından hesap verebilirlik türlerinin belirlenebilmesi için bu boyutların ortaya konulması gerekmektedir.

Hesap verebilirliğin ilk boyutunu, hesap verecek olanlar oluşturmaktadır. “Kim hesap verecek?” sorusuna verilecek cevaplar çerçevesinde hesap verebilirliği; örgütsel hesap verebilirlik, hiyerarşik hesap verebilirlik ve bireysel hesap verebilirlik olarak değerlendirebiliriz.

Örgütsel hesap verebilirlikten kastedilen, örgütün bir bütün olarak, yani tüzel kişilik olarak hesap vermesidir. Örneğin bir kamu kurumunun yerine getirdiği eylem ve işlemlere karşı mahkemeler karşısında hesap vermesi, örgütsel hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilebilir. *Hiyerarşik hesap verebilirliğin* aslında hem hesap veren hem de hesap soran olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Hesap verecek olanlar açısından ele aldığımızda, her bir astın, kendisinden yukarıda yer alanlara hesap vermesi kastedilmektedir. Son olarak *bireysel hesap verebilirlikte* ise, örgüt içinde yer alan her bir aktörün, kendi yerine getirdiği faaliyetlerden dolayı bireysel olarak hesap vermesi kastedilmektedir.

Hesap verebilirliğin ikinci boyutunu, kendilerine hesap verilecek olanlar oluşturmaktadır. “Kime hesap verilecek?” sorusunun cevabına ilişkin olarak hesap verebilirlik; siyasi hesap verebilirlik, yönetsel hesap verebilirlik,

yargıya karşı hesap verebilirlik, profesyonel hesap verebilirlik ve toplumsal hesap verebilirlik olmak üzere beş düzeyde incelenebilmektedir.

Siyasi hesap verebilirlik, meşruiyetini halktan alan ve halkı temsil eden siyasi kişi ve organlara karşı hesap vermek anlamını taşımaktadır. Kamu yönetimi açısından ele aldığımızda, hükûmetlerin yasama organına, kamu bürokrasisinin hükûmete hesap vermesi siyasi hesap verebilirlik kapsamında değerlendirilebilir. Siyasi hesap verebilirlik sistemini belirleyen en temel unsur, hükûmet sistemleridir. Çünkü siyasi hesap verebilirlik mekanizması, parlamenter sistemlerde ve başkanlık sisteminde farklı şekillerde işlemektedir.

Yönetmel hesap verebilirlik, idarenin kendi içinde yer alan kişi, kurum ya da organlara hesap vermesi olarak tanımlanabilir. Bu açıdan yönetmel hesap verebilirliğin ilk boyutunu hiyerarşik hesap verebilirlik oluşturmaktadır. Hiyerarşik hesap verebilirlik yanında, bir kamu kurumunun, kendi içindeki veya dışındaki idari otoritelere, vesayet makamlarına karşı hesap vermesi, bu çerçevede değerlendirilebilir.

Yargıya karşı hesap verebilirlik ise hem bireysel olarak kamu görevlilerinin hem de örgütsel açıdan kamu kurumlarının yargı organlarına karşı hesap vermesidir. Yargısal hesap verebilirlik, kurumların ya da bireylerin faaliyetleri üzerindeki denetimin derecesi bakımından nihai ve dış kaynaklı bir hesap verebilirlik türüdür (Romzek & Dubnick, 2000b: 419).

Profesyonel hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin giderek daha teknik bir hâl alması sonucu ortaya çıkan bir hesap verebilirlik türüdür. Günümüzde birçok kamu yöneticisi, doktor, mühendis, polis, öğretmen vb. teknik alanda uzmanlaşmış kişilerden oluşmaktadır. Profesyonel hesap verebilirlik, belirli alanda uzmanlaşmış kamu örgütlerinin, kendi uzmanlık alanlarına ilişkin konularda hesap verebilirliğini sağlamayı amaçlamakta ve teknik bilgi sahibi ve profesyonel organlara karşı hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmaları içermektedir.

Toplumsal hesap verebilirlik, son zamanlarda en çok vurgu yapılan bir hesap verme biçimidir. Günümüzde hükûmet dışı örgütlerle vatandaşlar, hem kamu politikalarının belirlenmesinde, hem de kamusal hesap verebilirliğin sağlanmasında etkili olan aktörlerin başında gelmektedir. Herhangi bir kamu kurumu ya da bireysel olarak kamu yöneticileri, birçok konuda kamuya açıklama yapmak konusunda kendilerini zorunlu hissetmektedirler (Bovens, 2007: 457). Bunun yanında yönetimin daha şeffaf hâle gelmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler de, vatandaşların, kamu yönetimini daha fazla sorgulayabilmelerine olanak sağlamıştır.

Hesap verebilirliğin üçüncü boyutunu hesap verebilirliğin konusu oluşturmaktadır. “Ne için hesap verilecek?” sorusuna verilecek cevaplar; hukuki hesap verebilirlik, mali hesap verebilirlik, performans hesap verebilirliği ve etik hesap verebilirlik olarak değerlendirilebilir.

Hukuki hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin hesap vermesi gereken en temel konulardan birini oluşturmaktadır. Kamu görevlileri öncelikli olarak belirlenmiş yasal düzenlemelere uygun olarak hareket etmek zorundadırlar. Weber’in ideal tip bürokratik örgüt modelinin en temel özelliklerinden birisini yasalarla düzenlenmiş yetki alanı ve kurallara bağlılık oluşturmaktadır. Mali hesap verebilirlik ise, bir kurumun ya da bu kurumda görev yapanların sorumlulukları dâhilinde bulunan kaynakları rasyonel kullanıp kullanmadıklarını ortaya koymayı amaçlamaktadır (Behn, 2001: 6). *Performans için hesap verebilirlik* ise, yerine getirilen faaliyetlerin önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere uygun olarak ne derecede etkin ve verimli biçimde yerine getirildiğini tespit etmeyi amaçlamaktadır. Son olarak *etik ilke ve değerler için hesap verebilirlik* ise, idari devletin gelişmesi ve kamu yöneticilerinin takdir yetkisinin genişlemesi sonucunda, profesyonel açıdan dürüstlüğü sağlamak ve kamu gücünü kullananların davranışlarına bir takım standartlar getirmekle ilgili bir hesap verebilirlik türüdür. Günümüzde kamu yöneticilerinin aldığı kararlar ve yerine getirdiği faaliyetler için taşıdığı sorumluluk; sadece hukuki, mali, siyasi, idari değil, aynı zamanda etik ilke ve standartlarla da ilgilidir (Dubnick, 2003: 406).

Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirliğin Önemi

Hesap verebilirlik, kamu hizmetinin niteliği ile ilgilidir. Kamu yöneticileri, yasal ve toplumsal sorumluluk anlayışı içinde kamu işlerini yürütmek durumundadırlar. Kamu hizmetlerinin niteliği ve özel hizmetlerden farklı yönleri, kamuda hesap verebilirliğinin önemini arttırmaktadır. Kamu hizmeti, kamu yararına yönelik olarak ya doğrudan kamu kurumları tarafından ya da kamu kurumlarının denetimi ve gözetimi altında özel kişilerce yürütülen/sunulan ortak nitelikteki mal ve hizmetlerden meydana gelir.

Bu tanımdan hareketle kamu hizmetinin; *kamu yararı*, *kamu finansmanı*, *kamu yetkisi*, *kamunun denetimi ve gözetimi* olmak üzere temelde dört unsuru bulunmaktadır. Kamu hizmetinin bu unsurları, onu yürüten kamu görevlilerinin, karar alırken ve görevlerini yaparken daha dikkatli davranmalarını zorunlu kılar.

Kamu görevlileri, özel sektör kuruluşlarında çalışan personelden bireysel nitelik itibarıyla ahlaken ne daha kötü ne de daha iyidirler. Kamu görevlilerini diğer çalışanlardan ayıran en önemli faktör; kamu yararını esas alan, yasalara, yargı makamlarına, yöneticilerine, seçilmişlere, halka ve yetkili diğer organlara karşı sorumluluk taşıyan demokratik bir idarede çalışıyor olmalarıdır. Bu nedenle kamu görevlilerinden, hizmetlerinde halkın yararını esas almaları ve kamusal sorumluluk bilinciyle hareket etmeleri beklenir. Kamu çalışanlarının bu kamusal ve sosyal sorumluluğu, kişiliklerinden değil, yapılan işin doğasından, hükûmete ve diğer temsili organlara verilen yönetim gücünün niteliğinden kaynaklanmaktadır (Eryılmaz, 2010: 173).

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, kendilerine yetki, kaynak ve görev verilen kamu çalışanlarının, kendilerinden beklenildiği gibi hareket edip etmediklerini değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Demokratik anlayış ve performans geliştikçe, toplumun devletten daha çok hesap verebilirlik talep ettiği bilinen bir gerçektir. Çünkü hesap verebilirlik, aslında demokratik kontrolün bir gereğidir; demokratik yönetimin yalnızca bir kalite işareti değil, aynı zamanda olmazsa olmaz bir koşuldur (Bovens, 2003: 192).

Demokratik sistemin temel özelliği; siyasi yöneticilerinin belirli aralıklarla yapılan hür seçimlerle işbaşına gelmeleri, meşruiyetini ve gücünü halktan alması, yasaların temsili niteliği, yürütmenin söz konusu yasalar ve yetkili organlarca belirlenen kamu politikalarına dayanması ve sorumluluk taşıması, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, temel hakların anayasa tarafından garanti altına alınması gibi unsurlara dayanmasıdır. Demokraside vatandaşlar, egemenliklerini (en azından önemli bir bölümünü) seçimler yoluyla siyasi temsilcilerine transfer ederler, siyasi temsilciler yürütme organını görevlendirir (hükûmet), yürütme organı mensupları da yetkilerinin önemli bir kısmını binlerce memura delege eder; memurlar da günlük olarak vergi mükelleflerinin ödediği vergilerle kamu harcamalarını yapar, kamu hizmetlerini yürütürler; izin, ruhsat, teşvik, yaptırım ve denetim gibi konularda takdir yetkilerine dayalı işler yaparlar. Birbirine bağlı ilişkiler ağına dayalı bu sistemin, hesap verebilirliğini sağlayan mekanizmalarının olması gerekir.

Daha demokratik bir yönetimi gerçekleştirmek için, belirli zamanlarda yapılan seçimler yeterli değildir. Bununla birlikte, yöneticilerin kendi meslektaşlarına, seçilenlere, diğer kamu kurumlarına, kamu hizmetinden yararlananlara, vergi mükelleflerine ve halk gibi geniş kitlelere karşı hesap vermeleri gerekir. Bu kamu yönetiminin herkese karşı hesap vermesi demektir (Quirk, 1997: 585).

Geniş kapsamlı bu hesap verebilirlik anlayışı, sadece siyasal sistemin demokratikleştirilmesiyle sağlanamaz; aynı zamanda kamu yönetimi sisteminin de demokratikleştirilmesini gerektirir. Demokrasinin hem siyasal sistemde ve hem de yönetsel sistemde derinleştirilmesini ve içselleştirilmesini birlikte ele almak gerekir.

Yönetim biçimleri ne olursa olsun bütün modern devletlerde, kamu yöneticilerinden beklenen üç temel görev ve sorumluluk bulunmaktadır:

1. Yasaları ve kamu politikası kararlarını sadakatle ve doğru bir biçimde uygulamak.
2. Yolsuzluk ve yozlaşmayı önlemek.
3. Kamu yararını korumak.

Yasalarda ve idari düzenlemelerde öngörülen bu temel görev ve sorumluluklar, uygulamada her zaman yazılanlar paralelinde işlememektedir. Kamu yöneticileri, farklı değer yargıları, sosyal ve siyasi aidiyetleri, uzmanlık alanlarından kaynaklanan dar bakış açıları, grup ve kurum çıkarları ile çeşitli çevresel etkiler nedeniyle, kamu politikaları ve uygulamaları konularında farklı bakış açısına ve pratiğine sahip olabilmektedirler. Bu nedenlerle bir kısım kamu yöneticileri, yasaları sadakatle ve doğru biçimde uygulamak ve kamu yararını korumak anlayışından her zaman bir sapma eğilimi içinde olabilirler.

Öte yandan, kamu yöneticilerinin karşı karşıya kalabilecekleri en önemli bir başka konu da, yolsuzluk ve yozlaşmadır.

Yolsuzluk, İngilizce’de “corruption” olarak tek bir kavramla ifade edilmekte; bozulma, çürüme, doğru yoldan sapma anlamına gelmektedir. Yolsuzluk kavramı, rüşvet gibi maddi kazanç için veya parasal olmayan özel çıkarlara (kayıрма gibi) yönelik olarak kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren eylem ve işlemleri ifade etmektedir (Berkman, 2009: 11). Türkçe’de yolsuzlukla birlikte “yozlaşma” kavramı da kullanılmaktadır. Yozlaşma kavramı, yolsuzluğu, eş-dost akraba ve hizmet kayırmacılığını, etik dışılığı, sorumluluktan kaçmayı, hantallığı ve verimsizliği de içeren daha geniş bir anlama sahiptir (Eryılmaz, 2008: 3). Daha geniş ve şemsiye bir terim olan yozlaşma kavramını tercih etmekle birlikte yolsuzluk kavramını da kullanmaktayız.

Yolsuzluk, özel çıkar için kamu yararına ihanet etmektir. Yolsuzluk, birçok açıdan küresel bir olgudur ve kamu yönetimi sistemlerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirme kabiliyetleri önünde ciddi bir engeldir. Birçok ülkede, rüşvet, bahşiş ve kişisel temasların devreye sokulması gibi biçim-

lerle yolsuzluk kurumsallaşmış durumdadır. Yönetimde yolsuzluk olgusunun bu denli yaygın olmasının en temel nedeni, kamu yöneticilerinin başkalarının taleplerini veya özel çıkarlarını yerine getirebilecek yetkilere ve kaynaklara (onları tahsis edebilme gücüne) sahip olabilmeleriyle ilgilidir (Rosenbloom, 1998: 533–534).

Birçok ülkede toplumla devlet arasında yaşanan güven krizinin temelinde, yolsuzluk ve yozlaşmalar bulunmaktadır. Küresel ve ulusal ölçekte yolsuzlukla mücadele edilmesi yönünde son zamanlarda işbirliğinin ve önlemlerin arttığı görülmektedir.

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik; demokratik sistemin bir gereğidir, kamu yönetimine güveni sağlar, kamu yönetiminin performansını iyileştirir, kamu yönetiminin meşruluğunu sürdürmeyi sağlar ya da onu geliştirir ve son olarak trajedi, fiyasko, yolsuzluk, skandal ve benzeri olumsuzlukları temizleyici bir işlev görür (Bovens, 2003: 192–193)

Hesap Verebilirliği Sağlamanın Bir Takım Zorlukları

Çeşitli uğraşlara rağmen hesap verebilirliği istenilen düzeyde sağlamanın bir takım zorlukları bulunmaktadır. Hesap verebilirliğin tatminkâr düzeyde sağlanamamasının temelinde yatan faktörler; kamu personelinin daimi statüsü ve uzmanlığı, kamu bürokrasisinin karmaşık yapısı ve teknik niteliği, kurumların ölçek ve fonksiyonlarında büyüme, toplumsal denetimin ve siyasi liderliğin yetersizliği gibi nedenlerle ilgilidir. Rosenbloom, kamu yönetiminde istenilen düzeyde hesap verebilirliğin sağlanamamasını;

- özel uzmanlık bilgisinin artması ve bunun getirisi,
 - tam zamanlı çalışma statüsünün avantajları,
 - kamu personel sisteminin koruyucu niteliği,
 - bürokrasinin yine bürokrasi vasıtasıyla kontrol edilmesi,
 - koordinasyon sorunu,
 - siyasi yönlendirmenin ve liderliğin yetersizliği,
 - kurumların yapı ve fonksiyonlar itibarıyla karmaşıklığı,
 - kamu yönetiminin ölçek ve faaliyet alanı olarak büyüklüğü,
 - birçok kamu işinin ihale yöntemiyle özel sektöre gördürülmesi
- olmak üzere yaklaşık dokuz nedene bağlamaktadır (Rosenbloom, 1998:539–542).

Bunlara, kamu kurumlarının kapalı bir sistem anlayışı içinde çalışması ve şeffaflığın yetersizliği, özerk yapılı kurumlarda hesap verebilirlikle ilgili mekanizmaların yeterli düzeyde olmaması ve uygulamada özerkliğin sorumsuzluk biçiminde algılanması, kurum ideolojisi gibi faktörler ilave edilmelidir.

Bunları birer cümle ile açmak gerekirse; kamu yöneticileri genelde yaptıkları işlerin uzmanıdır, başkalarının erişmekte zorluk çektikleri bilgi ve verilere sahiptirler. Bu bilgi ve veriler, çoğu kamusal kararın temelini oluşturur. Kamu yöneticileri, uzmanlıkları ve bilgiye erişim olanaklarından dolayı, onlara hesap sormakla yükümlü kişi ve kurumlara karşı çoğu durumlarda önemli bir güç ya da avantaj elde ederler. Kamu yöneticileri, siyasi kişilerden farklı olarak, tam zamanlı, istikrarlı bir statüye ve iş güvencesine sahiptirler. Çoğu ülkede kamu personel rejiminin koruyucu doğası, bir takım küçük yolsuzlukların ya da kural dışı eylemlerin cezasız kalmasına, ihmal edilmesine neden olabilmekte bu da yozlaşmayı ve büyük yolsuzlukları beslemektedir. Bürokrasiyi daha çok kontrol etme gayretleri, beraberinde yine denetleyici bürokrasileri ortaya çıkarmaktadır. Bürokratik yapıların doğası gereği, çoğu siyasi yöneticinin kurumlarındaki politika ve işleyişe tamamen hâkim olamadıklarından söz edilmektedir. Bürokratların, bekletme, oyalama, zamanı kollama, yapıyor görünme, bazı bilgileri saklama ve farklı yorumlama stratejileri nedeniyle siyasi otorite ile bürokratlar arasında sorunlar yaşanmaktadır. Kamu kurumlarının parçalı yapısı, birçok fonksiyonun iç içe girmesi, yetki ve görev tedahülleri nedeniyle sorumluluğun kime ait olduğunu çoğu zaman belirsiz hâle getirmektedir. Kurumların, çok açık başarısızlıklarında bile suçlamanın yönünü ve adresini değiştirmekte bir hayli ustalaştıkları gözlenebilmektedir. Birçok kurumun ölçekleri, fonksiyonları ve dolayısıyla istihdam ettikleri personel sayıları arttığından, kamu yararından saptıkları yönünde ciddi şüpheler bulunmadığı sürece, önemli yolsuzluk ya da yasa dışılığın saptanması için, rutin denetimlerin etkisiz kalacağı kuvvetle muhtemeldir. Çoğu zaman ciddi bir yolsuzluk ya da yasa dışılığın saptanabilmesi için önemli bir skandalın patlak vermesi gerekir veya beklenir. Skandallarla açığa çıkan önemli yolsuzluk ya da yozlaşmanın, bünyede meydana getirdiği ciddi hasarın tamirinde geç kalınmış olması her zaman muhtemeldir. Son olarak, kimi kamu hizmetinin ihale yöntemiyle özel firmalara gördürülmesi, kimin neden sorumlu olduğuna ilişkin belirsizlikleri ortaya çıkarabilmektedir. Bu tür durumlarda sözleşme hükümlerin iyi takip edilmesi, kontrolün de kontrolü gerekli olabilir. Çoğu kurum, çevresiyle ilişkilerinde kapalı bir sistem anlayışı içinde hareket etme eğilimindedir. “Kol kırılır yen içinde kalır.” deyimi, bu olguyu en

güzel biçimde anlatmaktadır. Çoğu kurumlarda özerklik, sorumsuzluk ve kimseye hesap vermezlik biçiminde anlaşılmaktadır. Özerklik perdesi arkasına sığınarak bazı kurumların hesap vermekten kaçındıkları görülmektedir. Belirtilen bütün bu nedenlerle kamu yönetiminde hesap verebilirliğin, bürokrasinin içinde bir yerlerde kayıplara karışarak buharlaşması çok muhtemeldir (Rosenbloom, 1998: 542; Eryılmaz, 2010: 96-104).

Hesap Verebilirlik Konusuna Yaklaşımlar

Hukuk, siyaset ve yönetim düşüncelerinde hesap verebilirliğe bakışta bir takım farklılıklar söz konusudur. Çünkü hesap verebilirlik, hukuki bir kavram olduğu gibi aynı zamanda siyasi ve yönetsel bir terimdir. Yönetim düşüncesi ve pratiklerinde hesap verebilirliğe verilen anlam ve bunun sağlanması konusundaki tartışmalar, “Geleneksel Yönetim” ile “Yeni Yönetim Anlayışı” etrafında şekillenmektedir. Her iki yaklaşımın ortaya koyduğu düşünce ve pratikler, belirli bir paradigmaya dayanmaktadır.

19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde egemen olan ve entelektüel temelleri Max Weber, Woodrow Wilson ve Frederick Taylor gibi düşünürlere dayanan “geleneksel yönetim anlayışı” (Eryılmaz, 2010: 9), hesap verebilirlik konusunda, merkezî otoriteye ve hiyerarşik üstlere, kurallara, örgütsel bütünlüğe ve yakından kontrole vurgu yapar. Geleneksel yönetim anlayışı, otoritenin ve sorumluluğun tedahüle meydan vermeyecek şekilde çok net bir biçimde tanımlanmasını ve düzenlenmesini esas alır. Bu çerçevede, hiyerarşik yapı vasıtasıyla astların yakından kontrolüne önem verir. Astlar, üstlerinin direktiflerine ve emirlerine katı bir biçimde uymalıdır. Bu durum, örgütsel etkililik ve hesap verebilirlik bakımından gereklidir. Üstlerin astlarını katı bir biçimde denetleyebilmesi için kontrol alanı (üstlerin denetleyecekleri personel sayısı) dar tutulur ve böylece dik ve çok katmanlı bir hiyerarşik yapı ortaya çıkar. Astların, organizasyona ve üstlerine karşı sadakatleri teşvik edilir. Geleneksel yönetim anlayışı, bunlara ilave olarak, hesap verebilirliği ve astların sadakatini sağlamak için formel disiplin sistemine güvenir ve dayanır. İyi düzenlenmiş bir disiplin ve kontrol sistemi, memurun sorumluluğunu sağlamada önemli bir araçtır.

Bütün bunlar, şüphesiz hesap verebilirliği geliştirmek için önemli hususlardır. Çoğu kamu ve özel sektör kuruluşlarında bu anlayışın şöyle veya böyle etkileri söz konusudur. Geleneksel yönetim anlayışının hesap verebilirlik konusundaki bu yaklaşımı, dar bir bakış açısına dayandığı, toplumun

kamuya olan güvenini sağlamaktan çok, öncelikle yönetimin değerlerini korumayı amaçladığı için eleştirilmektedir (Rosenbloom, 1998: 542–546). Belirtilen bu eleştirilere şunlar da ilave edilebilir. Geleneksel yönetim anlayışının hesap verebilirlikle ilgili yaklaşımı; organizasyonu kapalı bir sistem olarak algılaması, iç denetim ve kontrole dayanması, personel üzerinde yalnızca üstlerin değerlendirmesini esas alması, çalışanların topluma değil, salt üstlerine sadakate dayalı hizmet yürütmesi, denetimde bir çeşit törenciliğe neden olması, girdi merkezli düşünerek çıktılara ya da sonuçlara ve dolayısıyla performansa dayanmayan bakış açısı nedeniyle siyasal ve toplumsal beklentilere cevap verememiştir.

Yeni Yönetim Anlayışı, İngilizce literatürde genellikle “New Public Management” (NPM) olarak adlandırılır. Hesap verebilirlik konusunda geleneksel yönetim düşüncesinden çok farklı bir bakış açısına sahiptir. 1970’lerin sonlarından itibaren gelişen Yeni Yönetim Anlayışı, büyük ölçüde performansa ve sonuçlara vurgu yapar; geleneksel yönetim anlayışının önem verdiği iş görme biçimlerini ve süreçlerini, etkin ve verimli yönetim anlayışının önünde bir engel olarak görür; yasama organının kamu yönetimi üzerindeki performansı esas alan dış denetiminin lehindedir; sonuçlara dayalı hesap verebilirliğin, piyasa mekanizmaları ve müşteri memnuniyeti vasıtasıyla sağlanabileceğini düşünür; çalışanlara güven duyulmasının ve onlara gerekli yetkilerin aktarılmasının yararlı olduğuna inanır. Yeni Yönetim Anlayışı, kamu yönetiminde güven ortamının geliştirilmesinin önemine inanır, güvensizliğin hem çalışanları ve hem de halkı yordüğünü, bürokratik süreçleri artırdığını ve işlerin yürütülmesini hantallaştırdığını savunur (Rosenbloom, 1998: 546–549). Yeni Yönetim Anlayışı, kamu yönetiminin açık bir sistem olarak işlemesini, kuralların ve süreçlerin azaltılmasını, çalışanların yetkilendirilmesini, hiyerarşik yapının daha basık ve sade olmasını, kurumların sadece kurallarına değil, misyonlarına ve hedeflerine de bağlılığını, kamu yöneticilerinin bürokratik mekanizmalara ve siyasal liderliğe karşı sorumluluğun yetersizliğini ve topluma karşı sorumluluk taşımasının önemini, performansa ve müşteri memnuniyetine dayalı hesap verebilirliği savunur ve son olarak güvene dayalı yönetim kültürünün geliştirilmesinde etik değerlere önem verir. (Eryılmaz, 2010: 236–240).

Yeni Yönetim Anlayışı’nda hesap verebilirlik bakımından vatandaş vurgusu çok güçlüdür. Bu anlayışta vatandaş, devletin politikalarını biçimlendiren, yönetime katılan, hesap sorabilen aktif bir bireydir; “Devlet ne sunarsa vatandaş kabul eder.” yaklaşımı burada geçerliliğini yitirmiştir (Özcan ve Ağca, 2010: 15).

Yeni Yönetim Anlayışı'nın geleneksel hesap verebilirlik konusundaki yaptığı en önemli değişiklik, işlem odaklı hesap verebilirlikten sonuç odaklı hesap verebilirliğe doğru geçişi sağlamasıdır. Üstlerin denetimine ağırlık veren geleneksel hesap verebilirlik yerine, amaç ve misyona bağlı olarak çalışanların kendi yöntemlerini geliştirmede özgür olduğu ve fakat sonuçlar konusunda sorumluluk taşıdıkları profesyonel hesap verebilirlik fikri, Yeni Yönetim Anlayışı'nın önemseydiği bir yaklaşımdır (Schwartz, 2002: 64).

Yeni kamu yönetimi anlayışının entelektüel ve pratik temelleri, 1970'lerin sonunda iktidara gelen İngiltere ve ABD'deki Muhafazakâr Parti hükümetlerinin başlattıkları kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına dayanmaktadır. Bu süreç daha sonra İşçi Partisi gibi sosyal demokrat parti hükümetleri tarafından da önemli ölçüde benimsenerek geniş bir uygulama alanı bulmak suretiyle gelişmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının piyasa mekanizmasına yaptığı vurgu, hesap verebilirlik bakımından özellikle 2008'de başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkelerde banka krizleriyle başlayan küresel ekonomik krizle birlikte önemli ölçüde sorgulanmaya başlanmıştır.

Hesap Verebilirlik, Etik ve Sorumluluk

Hesap verebilirlikle etik arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Her ikisi de bir kontrol biçimidir; kişilerin ve kurumların sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlar. Etik, kişinin içindeki kontrolü ve sorumluluğu; hesap verebilirlik ise dıştan kişiye yönelik bir denetim sürecini anlatır. Bu çerçevede etik, kendi kendine hesap verebilirlik biçimi ya da kamu yöneticilerinin davranışlarının iç kontrolü olarak tanımlanabilir. Bu yönüyle etik, kişisel sorumluluk duygusu, bireysel iç kontroldür; hesap verebilirlik ise, kamu yöneticileri üzerinde dış denetim uygulaması sürecidir (Rosenbloom, 1998: 529–530).

Etik kelimesi, Yunanca, “karakter” anlamına gelen “ethos” dan gelmektedir. Etik genel olarak, insanların birbirleriyle ve kurumlarla ilişkilerinde iyi, kötü, doğru ve yanlış olarak adlandırdıkları değer yargıları ve ilkeleridir. Günlük hayatta çoğu zaman etik kavramı, ahlakla aynı anlamda kullanılır. Etik, ahlakın temellerini inceleyen felsefenin bir dalına da denilmektedir. Etik, aynı zamanda ahlak ilkelerinin tümüdür; meslek ahlakı, ilkelere ve kuralları demektir. Filozoflar, etikle ahlak arasında bir ayırım yapmakla beraber, etikle ahlak kavramının birçok noktada örtüştüğünü de kabul ederler. Etik değerler ve ilkeler, ahlaka göre daha evrensel bir nitelik gösterir (Yüksel, 2005: 49–50).

Etik kavramı, günümüzde yalnızca felsefede ya da siyaset biliminde değil, aynı zamanda çeşitli akademik disiplinlerde (kamu yönetimi, işletme yöne-

timi, tıp, hukuk, sosyoloji vb.) incelenen ve birçok meslek dalında, uyulması gereken ahlaki ilkeler bütünü olarak yaygın bir nitelik göstermiştir. Etiğin; bilim etiği, siyaset etiği, yargı etiği, sanat etiği, yönetim etiği, medya etiği, spor etiği ve tıp etiği gibi hayatın birçok alanında yaşayan ve gelişen dinamik bir olgu olduğu söylenebilir.

Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme, göreve bağlılık, liyakat, verimlilik, etkinlik, kalite gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütününe denir. Bu ilke ve değerler, kararların nasıl alınması ve işlerin/rollerin nasıl yapılması gerektiğini belirlemede kamu görevlilerine yol gösterir; hizmetlerin ve çalışanların değerlendirilmesinde temel kriter olarak kullanılır.

Etik ve Hukuk

Etik kavramı, hukukla yakından ilişkili bir terimdir. “Hukuk, hayatımızın bütün yönlerini kapsadığı, buna ilişkin mekanizmaların ve yaptırımların düzenlendiği, hukukun da büyük ölçüde etik değerlere dayandığı hâlde kamu yönetiminde, yargıda ve siyasette etiğe ne gerek vardır?” sorusu sorulabilir. Her şeyden önce şu vurgulanmalıdır ki, etik, hukukun yerine geçen ya da onun bir alternatifi değildir.

Etik, kanunların düzenlemediği, düzenleyip de gri alanlar bıraktığı ya da yasalarca düzenlenmesi pek de pratik olmayan alanlar ile yönetim, yargı ve siyasetin daha düzgün ve dürüst işlemesi için, kişilere, karar verirken ve hizmetleri yürütürken rehberlik yapmakta, kamu hizmetlerine kalite katmakta ve daha güçlü bir sorumluluk bilinci kazandırmaktadır. Hukuk, yasalar çerçevesinde ne yapılabileceğini; etik ise ne yapılması gerektiğini belirten bir kavramdır (Yüksel, 2005: 58–60).

Etik, olması ve yapılması gerekeni belirten bir kavram olduğu için, salt hukuk kurallarına uymak, etik açıdan minimum düzeyi ifade eder. Hukuk kurallarının büyük ölçüde etiğe dayandığı ifade edilmekle birlikte, etik değerlere aykırı hukuk kuralları da olabilir ve vardır da. Hukuk kurallarının toplumsal meşruiyeti ve desteği, etikliğiyle ilgilidir.

Etik davranış ilkeleri, etik kodlar hâline geldiğinde, buna ilişkin bir izleme ve kontrol mekanizması kurulduğunda, kurumlarda istihdamı düzenleyen mevzuatın resmî bir parçası hâline dönüşürler. Böylece etik, kişiler ve kurumlar açısından, sadece bireysel bir iç kontrol değil, aynı zamanda bir dış denetim işlevi de görürler. Etik konusunda her toplumda belirli bir tepki

söz konusudur; bu tepki, etiğe aykırı bir eylem ortaya çıktığında ayıplama, kınama, dışlama ya da en azından “onaylamama” biçiminde içsel bir tutum olarak kendini gösterir.

Çoğu ülkede etik, özellikle 1970’den sonra çeşitli düzenlemelere konu olmuş ve yönetim, siyaset, yargı ve çeşitli mesleklerde sisteminin resmî bir parçası hâline gelmiştir. Böylece gelişmekte olan bir “etik hukuku”ndan da söz etmek mümkündür.

Diğer denetim türleri (yargı, ombudsman, vesayet, kamuoyu denetimi vb), genellikle sorunlar ortaya çıktığında devreye girdiği hâlde, etik ilke ve değerler, daha sorun çıkmadan önce muhtemel sorunları önleyici bir işlev görmektedirler.

Bireysel ve Kurumsal Sorumluluk

Hesap verebilirlik ve etik, bireysel ve kurumsal sorumluluğun geliştirilmesine vurgu yapmaktadır. Hesap verebilirlikle etiğin birleştiği temel alan, sorumluluk ve onun geliştirilmesidir. Sorumluluk (responsibility); kişisel yükümlülük, mesleki yeterlilik ve görev duygusuyla ilgili bir kavramdır. Sorumluluk, kamu yöneticilerinin çeşitli davranışlarında belirleyici temel unsurlardan ve özellikle takdir yetkisinin kullanımında daha çok önem taşır. Bilindiği üzere, kamu yöneticileri iki tür yetki kullanırlar. Birinci tekel yetkisi, ikincisi ise takdir yetkisidir. Kamu yöneticilerinin yürüttüğü hizmetler çoğu durumlarda alternatifi olmayan tekel nitelikteki hizmetlerdir ve dolayısıyla kamu yöneticileri bu tür hizmetlerde tekel yetkiye sahiptirler. Ayrıca yasalar kamu yöneticilerine, çeşitli durumlarla ilgili olarak belirli bir takdir hakkı kullanma olanağı verir. Etik sorunlar, çoğu durumlarda söz konusu tekel yetkisi ve takdir hakkının kullanımında ortaya çıkar. Kimisi bu takdir hakkını dar yorumlayarak kullanır, kimisi de farklı bir amaca (maddi çıkar, kayırmacılık vb) yönelik olarak kullanabilir. Burada yöneticinin sorumluluğunu etkileyen ya da belirleyen temel faktör, onun liyakati olduğu kadar, bir o kadar da önemli olarak etik ilkeler devreye girer.

Sorumluluk konusunda iki yaklaşımdan söz edilebilir. Birincisine göre sorumluluk, manevi bir yükümlülük duygusudur ve kişinin iç dünyasıyla ilgilidir. Bu dünyaya, kişinin manevi inancı, etik değerler ve meslek standartları rehberlik eder. Kişilerin bu yönleri geliştirilmezse dış denetimlerin etkisi zayıf kalır. İkinci yaklaşıma göre, bu değerler yeterli ve etkin değildir; sorumlu davranışı sağlayacak bazı dış denetim araçlarına ve ödüllendirme yöntemlerine ihtiyaç vardır. Dış denetim araçlarının amacı, memurların davranışlarını yasalarda öngörülen esaslara uydurmaktır (Peters, 1995: 289).

Sorumluluk konusunda bu iki yaklaşım, hesap verebilirlik alanına da benzer biçimde yansımıştır. Bazı düşünürler, yönetsel hesap verebilirliğin, profesyonellik ve etik kodlar aracılığı ile “içsel” olarak sağlanabileceğini; bazıları da yasama organı ya da kamunun kontrolü vasıtasıyla “dışsal” olarak gerçekleştirilebileceğini savunmaktadırlar (Mulgan, 2000: 558; Shafritz, Russell, & Borick, 2009: 204).

Sorumluluğun her iki biçimini birlikte güçlendirmek zorundayız. Kişinin bireysel durumu ile mesleki ve sosyal hayatı arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Kişinin sosyal/kamusal hayatı, özel hayatı ve deruni hayatı, birbirine bağlı bir bütünlük gösterir. Etik ve ahlak, kişide yaşama sevinci veren bir duygudur; karamsar olmayan bir ruh hâlidir; kendi kendini yönetebilme, kendine hâkim olabilmek gücüdür. Sosyal hayata bunun yansıması, açık insan, samimi insan, edepli insan, dürüst insan gibi kavramlarla ifade edilir.

Bu bakımdan bireysel etik, mesleki etik, kurumsal etik ve sosyal etik olmak üzere dört düzey arasında birleşik kaplara benzer bir ilişkiden, etkileşimden söz etmek mümkündür (Shafritz, Russell, & Borick, 2009: 197–198).

Etik değerler, bireysel sorumluluk yanında, kurumsal temelde, organizasyonların sosyal sorumluluğunu geliştirmeyi amaçlar. Kurumların sosyal sorumluluğu, topluma karşı sadakat, duyarlılık ve dürüstlüğu gerektirir. Kamu gücünü ve kaynaklarını, bireysel çıkarlar için değil, toplumun yararı için kullanmak ve toplumda bu yönde güven oluşturmak, sosyal sorumluluğun temelini oluşturur. Aslında bütün ülkelerde etik davranış ilkelerinin amacı, etiğe dayalı/saygılı bir kurum kültürü meydana getirmektir. Etiğe dayalı bir kurum kültüründen söz edebilmek için;

- kurumdaki kararların etik ilkelere uygun olarak alınması,
- kurumsal sorumluluk ve dürüstlük içinde hizmetlerin yürütülmesi,
- halkın güvenini kazanmış etik uygulamaların mevcut olması gerekir.

Bu yönüyle etik, bir söylem değil; iyinin, doğrunun ve güzelin sergilendiği ve test edildiği bir eylemdir.

Artık toplum/birey ve devlet ilişkileri, eskiden olduğu gibi, baskı ve yönlendirme esasına göre üstten aşağıya doğru hiyerarşik bir biçimde tek taraflı olarak kurulmuyor. Bu ilişkilerin kalıcı ve sağlıklı olabilmesi için, belirli bir etik temele dayalı olarak karşılıklı güven esasına göre inşa edilmesi gerekiyor. Etik günümüzde, toplumdan devlete/kurumlara doğru yönelen güçlü bir meşruiyet unsuru olarak işlev görmektedir. Bu çerçevede etik, toplumun devlet yönetiminde görmeyi arzu ettiği iyi, güzel, doğru karar ve eylemlerdir.

“Etik, öğretilbilir ya da öğrenilebilir mi?”, “Etik dışı davranışlar nasıl engellenebilir?” sorularının teoriye ve pratiğe yansımaları iki yaklaşımı ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan birincisi, kurumlarda dürüst olmayan personelin “çürük elma” ya benzetilmesi yaklaşımıdır. Çürük elma nasıl yenilemeyecekse ve o nedenle atılması gerekiyorsa, dürüst olmayan personelin ıslah olması mümkün görülmediği için onun da kurumdan atılması gerekir. Bu yaklaşıma yapılan eleştiri, kurumda çürük elmaları atmakla dürüstlük sağlanmaz, sistem olarak ortam ve kültür dürüstlüğü esas almıyorsa, çürük elmaların arkası gelir. İkincisi ise, “çürük bidon” yaklaşımıdır. Çürük bidon, nasıl tamir edilebiliyorsa, etik dışı davranışlar da düzeltilir. Bunun da yolu eğitimden, etiğe dayalı bir organizasyon ve kurum kültürü oluşturmaktan geçer. Bu yönüyle etik, büyük ölçüde eğitim programları vasıtasıyla personele verilmeye çalışılır. İkinci yaklaşıma dayalı politika ve uygulamalar çoğu kurumda giderek yaygınlık kazanmaktadır.

Kökler ve Etik İlkeler

Kamu yönetiminde değerler/ilkeler, misyon ve roller arasında anlamlı bir bütünlük söz konusudur.

Bunlar, bir ağacın bütünü oluşturarak kökler, gövde ve dallara benzetilir (Covey, Merrill, & Merrill, 2004: 137–138). Kamu yönetimindeki tarafsızlık, eşitlik, adalet, dürüstlük, kamu yararı, hakkaniyet ve liyakat gibi etik değer ve ilkeler, ağacın kökleri gibi ana gövdeye (misyon) güç ve kuvvet kazandırır. Kurumların bünyelerinin sağlamlığı, söz konusu etik ilkelerden beslenme durumlarıyla ilgilidir. Ana gövde de birimlerin ve orada görev yapan personelin rollerini etkiler. Roller, yaşayan bir ağacın dallarına benzer. Dallarda veya yapraklarda bir sararma olursa, misyondan kopuk roller meydana gelirse, bunun kök ve gövde ile ilişkisinin kurulması gerekir. Dallardaki ve yapraklardaki sararmalar, kökler ve gövdedeki zafiyetle ya da sessiz kabullenişle yakından ilgilidir. Dolayısıyla nasıl kök, gövde ve dallar arasında fonksiyonel bir irtibat söz konusu ise; yönetimde ilkeler, misyon ve roller arasında bir bütünsellik bulunmaktadır.

Değerlerden/ilkelerden ve misyondan kopuk roller, çalışma hayatında ekonomik güvenlik elde etmek ve bunu sürdürmekten veya mevcut statüyü korumaktan ya da yükselmek arzusunun başka hiç bir anlamı olmayan, dürüstlükten uzak salt bir iş rolüne dönüşür.

Türkiye’de Kamu Yönetimi Etiği

Türkiye, 24 Ocak 1980’de başlayan ekonomik temelli reform süreci, bir ölçüde dış faktörlerle paralellik içinde, ekonomi, siyaset ve yönetime ilişkin düşünce, yapı ve politikaları önemli ölçüde değiştirmeye ve dönüştürmeye başlamıştır. 2000’li yılların ortasından itibaren Avrupa Birliği ile hızlanan uyum çalışmaları, başta Anayasa olmak üzere çeşitli yasalarda önemli değişıklileri, buna bağlı olarak yeni kurumları ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetiminde etik konusu da, hem Avrupa Birliği ile uyum süreci ve dünyadaki gelişmeler paralelinde; hem de iç ihtiyaçlar ve talepler nedeniyle, 2004 yılında kabul edilen 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la yönetim sistemimize girmiştir. Bu Kanunun uygulaması niteliğinde olan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, 13.04. 2005 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

5176 sayılı Kanunla oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yetki ve görevleri;

- kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerini belirlemek,
- hediye alma yasağının kapsamını belirlemek,
- etik davranış ilkelerinin ihlali hâlinde re’sen veya başvuru üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak,
- kamuda etik kültürü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak,

biçiminde düzenlenmiştir.

Kanun hükümleri; Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hariç olmak üzere kamu yönetimi alanında görev yapan tüm personeli kapsamaktadır.

Kanun, Etik Kurulu’nun, etik ihlali iddiasıyla hakkında inceleme ve araştırma yapabileceği görevlileri; en az genel müdür veya eşıti seviyedeki kamu görevlileri olarak belirlemiştir. Kanun, diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvuruların ise yetkili disiplin kurullarına yapılacağını, yetkili disiplin kurullarının da söz konusu başvuruları etik davranış ilkelerine göre değerlendireceğini öngörmüştür.

Etik Kurulu, yaptığı inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirmekle yükümlüdür. Etik Kurulu 2010 yılında 117 dosyayı görüşerek karara bağlamıştır. Bu dosyalardan

30'unda etik ihlal bulunduğu karar vermiştir (T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2010).

Etik Kurulu, idari ve mali özerkliği bulunmayan ve Başbakanlık bünyesinde, on bir üyeden oluşan bir organdır. Kurul'un kendine ait müstakil bir bütçesi ve personel kadrosu bulunmamaktadır. Kurul'un bütçesi, Başbakanlık bütçesi içinde yer almakta; sekreteryaya hizmetleri de Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

Kurulun yönetim yapısı, yetki ve görevleri, "kapsam", "içerik" ve "toplumsal beklentiler" itibarıyla değerlendirilebilir.

Kapsam yönünden, teknik anlamda "idare" içinde yer aldığı hâlde Türk Silahlı Kuvvetleri ve üniversitelerin, Kurul'un kapsam alanı dışında tutulması, etik konusunun bütünselliğini zayıflatmıştır. Nasıl ki Anayasal bir kavram olarak "idarenin bütünlüğü"nden söz ediliyorsa etik konusunda da bu bütünselliğe riayet edilmesi gerekirdi. Öte yandan siyaset ve yargı kurumlarında henüz etikle ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Bu nedenlerle etik düzenlemenin kapsamında olan kamu görevlilerinin, "İstisna edilen kurumların etiğe ihtiyacı yok mu?" diye bir soru sormaları doğaldır.

Öte yandan, etik davranış ilkelerinin ve hediye alma yasağının kapsamının belirlenmesi, en az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkındaki inceleme ve araştırma yetkisinin Etik Kurul'a verilmesi, olumlu gelişmelerdir. Çünkü bazı araştırmalara göre, kamuda etik sorunların daha yoğun olarak üst yönetimde görüldüğü, alt kademelerin ve özellikle göreve yeni başlayan personelin kendilerini daha etik gördükleri yönünde bir algı bulunmaktadır (Cerrah, Çevik, Göksu ve Balcıoğlu, 2009: 172,181).

Etik Kurulu'nun kendine ait bütçesi ve personel kadrosunun ve dolayısıyla tüzel kişiliğin olmaması, Hem GRECO (The Group of States against Corruption / Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu)'nun ve hem de Avrupa Birliği'nin yıllık ilerleme raporlarında eleştirilen konuların başında gelmektedir. Her iki organ da, Etik Kurulu'nun idari ve mali kapasitesinin geliştirilmesi önerisini tekrarlamaktadırlar. Batı standartlarına göre bu idari ve mali kapasite konusu, ciddi bir sorundur.

Bunun yanında Etik Kurulu'nun etik ihlal kararlarının Resmî Gazete'de yayınlanmasına ilişkin 5176 sayılı Kanun'daki maddenin ilgili hükmünün (5/3), Anayasa Mahkemesi tarafından 2010 yılında iptal edilmesi, etiğin kamuoyu denetimini ve etkisini ortadan kaldırmıştır. Etik Kurulu'nun kararı, esas itibarıyla "tespit" niteliğinde bir işlemdir. Verilen ihlale ilişkin tespit kararı, personel hukuku bakımından ilgili kamu görevlisi üzerinde herhangi bir hak kaybına neden olmamaktadır. Etik Kurulu'nun verdiği karar-

lardan idari yargıya götürülenlerden bazıları için, ilgili yargı organının başvuru reddetmesi, bu gerekçeye dayandırılmıştır.

5176 sayılı Kanunun, yürürlükte olan, “Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirir.” hükmü, örtülü olarak ilgili kurumlara (örneğin Başbakanlığa ya da bakanlığa), sözü edilen kamu yöneticisi ile ilgili olarak ayrıca disiplin soruşturması açabileceği yönünde bir mesaj vermektedir. Bu mesaj, hakkında etik ihlal kararı verilen ilgilinin bir üst makama muhtemel terfisi aşamasında da, gerekli koşullar yönünden geçerlidir. Kararların kamuoyuna duyurulması durumunda, basın ve toplumun, hakkında etik ihlal kararı verilen kamu yöneticilerinin terfisine büyük bir tepki göstereceği, dolayısıyla daha güçlü bir denetim ve hesap verebilirlik işlevi göreceği tabiidir.

Öte yandan, bütün toplumlarda yolsuzluklara karşı farklı düzeylerde de olsa, belirli bir duyarlılık söz konusudur. Etik konusunda toplumsal talep ve beklentilerin önemi büyüktür. Bu nedenle yolsuzluk veya etik dışılıkla etkin mücadele edilebilmesi için, yasal ve idari düzenlemenin, oluşturulan organizasyonun moral olarak toplumsal beklentilere ve taleplere cevap vermesi, sivil inisiyatiflerin katılımına açık olması gerekir. Çeşitli kurumların (yargı, TBMM, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Üniversiteler), etik uygulamanın kapsamı dışında tutulması ve bunlarla ilgili paralel bir düzenleme yapılmaması, Etik Kurulu’nun idari ve mali kapasite sorunu ve nihayet etik ihlal kararlarının topluma duyurulamaması, toplumsal talep ve beklentilerle örtüşmemektedir. Etik hesap verebilirlikte en önemli unsur olan toplumsal boyut yetersiz kalmıştır. Kamu yönetimi sisteminin kapalı bir yapı olarak algılanması, “Kol kırılır yen içinde kalır.” anlayışı yer yer önemini korumaktadır. Etik Kurulu’nun etik ihlal kararları, resmî olarak hiçbir yerde yayınlanmamakla birlikte, çoğu karar basın yayın organlarında yer alabilmektedir. Anayasa Mahkemesi, söz konusu kararıyla bürokrasiyi koruduğu ve memurdan yana bir tavır aldığı intibasını uyandırmıştır (Berkman, 2010: 85–86).

Kamu Yönetimi Etiği Uygulamaları Üzerine Örnekler

Bütün ülkelerde, etik rejimleri itibarıyla bir takım farklılıkları olmakla beraber, etik ihlallerin bir yaptırımını öngörölmüştür. Bu yaptırımlar; uyarı, kınama, terfinin ertelenmesi, tenzil-i rütbe, maaştan kesme, görevden uzaklaştırma, başka bir kuruma tayin, etik eğitimi alma, şikâyet sahibinden özür, işten çıkarma ve para cezaları gibi çeşitli biçimlerde uygulanmaktadır. Bu yaptırımlar, bazı ülkelerde ve kurumlarda disiplin hükümleri içinde, bazılarında ise ayrı etik düzenlemelerde yer almıştır.

Avrupa Birliği kurumlarında görev yapan personelin uymaları gereken etik davranış ilkeleri, “İç Kontrol Standartları”nda düzenlenmiştir. Avrupa Birliği’nde etik ihlallere ilişkin yaptırımlar, disiplin hükümleri çerçevesinde ele alınmış; uyardıktan başlayarak emeklilik ikramiyesinden kesmeye kadar ihlalin niteliğine göre çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür.

Avrupa Birliği ülkelerinde etik ile ilgili standart bir yapı ve düzenleme bulunmamaktadır. Kimi ülkelerde ayrı bir etik yapı ve yaptırım oluşturulmuş, kimilerinde ise konu disiplin mevzuatı çerçevesinde düzenlenmiştir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 11 Mayıs 2000 tarihinde, “Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları” (Council of Europe, Model Code of Conduct for Public Officials) adlı etik düzenlemeyi kabul etmiştir. Konsey, söz konusu etik düzenlemeyi üye ülkelere de tavsiye etmiştir. Adı geçen etik kod, hem ilkeler ve hem de usuller bakımından etik kodlar oluşturma yönündeki son zamanlarda ortaya çıkan eğilimin en iyi örneklerden biri olarak değerlendirilmektedir (Yüksel, 2005: 225). Konseyin kabul ettiği söz konusu etik davranış ilkelerinin ihlali hâlinde, kapsam içindeki personele uyarı, kınama, terfinin ertelenmesi, tenzil-i rütbe ve görevden çıkarma gibi disiplin cezaları uygulanmaktadır. Konsey, devletlerin yolsuzlukla mücadele politikalarını ve etik davranış ilkelerinin uygulaması konusundaki gözetim ve denetleme görevini, GRECO adlı organa vermiştir.

Dünya Bankası bünyesinde yer alan *Etik Ofisi*, etik farkındalık ve duyarlılığı artırmak, eğitimler vermek, etik ikilemler konusunda personele rehberlik yapmak, bazı ihlallerin (çıkar çatışması, ayrımcılık, taciz) soruşturmasını yapmak, personelin yasal ve mali yükümlülüklerine uymasını sağlamakla görevlendirilmiştir. Bu çerçevede Ofise, personelin mal bildirimlerindeki usulsüzleri konusunda para cezası verme yetkisi tanınmıştır. Etik ihaller bazı durumlarda kişinin bulunduğu görevden istifa etmesi ile de sonuçlanabilmektedir. Örneğin, Bankanın etik ilkelerini ihlal ettiği için Dünya Bankası Başkanı Paul Wolfowitz, baskılara dayanamayarak 2007 yılında görevinden istifa etmek zorunda kalmıştı.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 12 Aralık 1996 tarihinde Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı’nın bir unsuru olarak “Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kodu” (United Nations International Code of Conduct for Public Officials) kabul ederek üye ülkelere tavsiye etmiştir. Birleşmiş Milletler’in Genel Sekreterlik bünyesinde 2006 yılında kurulan Etik Ofisi, personel için etik ilkeler ve politikalar saptamak, etik eğitimi vermek ve onlara etik rehberlik yapmakla görevlendirilmiştir. Birleşmiş Milletler’de etik ilkelerin ihlallerine ilişkin yaptırımlar, personel düzenlemelerinde yer almış ve çeşitli disiplin cezaları öngörülmüştür.

Amerika Birleşik Devletlerinde, Federal düzeyde *Etik Dairesi*, çoğu eyaletlerde ise ayrı etik kurulları bulunmaktadır. Federal Etik Dairesi, etik davranış ilkelerini belirlemek ve etik ihlalleri soruşturmakta görevlidir. Etik Dairesi, etik ihlali saptaması hâlinde, fiilin durumuna göre, uyarı, kınama ve işten çıkarma gibi çeşitli yaptırımlar uygulayabilmektedir. Etik ihlal kararı yargıya götürülebilir. Çoğu eyalette “etik kurulu” veya “etik komisyonu” adıyla organlar faaliyet yürütmektedir. Bunların temel görevi, etik davranış ilkelerini belirlemek, etik eğitimi vermek ve etik ihlallerini incelemektir. Bazılarında etik kurullar etik ihlallere ilişkin doğrudan yaptırım uygulayabilmekte, bazılarında ise ön incelemeyi yaparak konuyu savcılığa havale etmektedir. Her iki durumda da, etik ihlaline ilişkin kararlar, etik kurulunun kendi web sitesinde yayınlanmaktadır. Etik kurulunun para cezası vermesiyle ilgili konuda New York valisinin durumu örnek olarak verilebilir. ABD’nin New York eyaleti valisi David Paterson geçen yıl beyzbol liginin final maçına beş adet bedava bilet kabul ettiği için etik kurulu tarafından 62.125.- Amerikan doları cezaya çarptırıldı. Paterson maça iki yardımcısı, oğlu, bir arkadaşı ve onun oğluyla katıldı. Komisyon “Vali maça törensel bir işlevle katılsa bile oğlu, arkadaşı ve arkadaşının oğlu ile gitmemeliydi.” dedi. Maça katılmanın kendi görevi olduğunu söyleyen vali Paterson’ın “biletleri ödemeyi denediği” şeklindeki açıklaması ise komisyon tarafından reddedildi (Milliyet, 21 Aralık 2010).

Belirtilen bu örneklerden de anlaşılacağı üzere, bazı ülkelerde etik ihlallerin yaptırımı disiplin mevzuatında düzenlenmiş; varsa etik kurullarına, etik ilkeleri belirleme, personele etik eğitimi ve rehberlik hizmeti görevi verilmiştir. Bazılarında ise, etik ihlalleri ya doğrudan etik kurulları inceleyip karara bağlamakta veya karma bir sistem uygulanmaktadır.

Sonuç

Hesap verebilirlik, çok yönlü bir olgudur ve çeşitli mekanizmaları gerektirmektedir. Son zamanlarda hesap verebilirliğin işlevselliğini ve çok yönlülüğünü geliştirmeye yönelik çalışmalar dikkat çekmektedir. Özellikle hesap verebilirlikte örgütsel kontrol yöntemleri olarak saydamlık, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi, toplumun yönetime katılması ve yönetimi denetlemesine yönelik olanaklar, kamu kurumlarının toplumsal sorumluluklarını arttırmıştır. Ayrıca piyasa ekonomisinin gelişmesi ile birlikte mal ve hizmet tekelleri kalkan kamu kurumlarının piyasa süreçleri içerisinde de etkinlik, verimlilik, kalite gibi değerler yönünden bir sınava tabi tutulduğu da görülmektedir. Sivil toplum örgütleri ve baskı gruplarının artan rolü, kamu yöne-

timinde iç kontrol mekanizmalarının yetersizliğine karşı alternatif olanaklar sunulmaktadır. Kamu yönetimi anlayışındaki vizyon ve misyon kavramları da, girdi odaklı bir yönetim anlayışından amaç ve sonuç odaklı, ölçülebilir bir yönetim pratiğinin gelişmesini daha fonksiyonel hâle getirmiştir. Öte yandan, küreselleşme, bilgi teknolojilerinin gelişmesi, e-devlet uygulamaları, bireylerin kamu yönetimi üzerinde artan ölçüde ilgi ve sorgulama olanağını da geliştirmiştir.

Şüphesiz, hesap verebilirlikle ilgili kamu görevlilerinin dışsal kontrol yöntemlerine yapılan vurgular ve bu amaçla oluşturulan yöntem ve mekanizmaların sınırlı bir etki yapabileceği; hatta dışsal kontrol ve denetimlerin çok arttırılması hâlinde bunun çalışanların moral ve motivasyonu ile çalışma ortamındaki güven kültürüne olumsuz etki yapabileceği unutulmamalıdır. Ayrıca bunun, elde edilmek istenen kamu yararı ile uyumlu olmayan bir maliyeti de vardır. Bu nedenle kamuda, çalışanların içsel denetimi olarak etik değerlerin geliştirilmesine, kurumlarda güvene dayalı bir yönetim kültürünün ve profesyonellik anlayışının geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Etik ilkelere bağlı bir kurum kültürü; toplumda, özel sektörde ve kamuda paralel çalışmaların birlikte yapılmasıyla sağlanabilir. Bu nedenle “toplam kalite” kavramı gibi “toplam etik” teriminden de söz etmek gerekir.

Kaynakça

- Ackerman, J. M. (2005). Social accountability in the public sector: A conceptual discussion. *Social Development Papers*, Paper No. 82. Washington, D.C.: World Bank.
- Behn, R. (2001). *Demokratik hesap verme sorumluluğu*. (çev: Paradigma Tercüme), İstanbul: Arı Turizm Tanıtım Yayıncılık.
- Berkman, A. Ü. (2009). *Yolsuzluk ve rüşvet*. Ankara: TODAİE.
- Berkman, A. Ü. (2010). Yolsuzlukla mücadelede yeni strateji arayışı: Devlet merkezli yaklaşımdan toplum ve paydaş merkezli stratejiye yöneliş. *İş Ahlakı Dergisi*, 6 (3), s. 81–93.
- Bovens, M. (2003). Public accountability. In *Handbook of public administration* (B. G. Peters & J. Pierre, eds. pp. 182–208). London: SAGE.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13 (4), pp. 447–468.
- Caiden, G. E. (1989). The problem of ensuring the public accountability of public officials. In *Public services accountability a comparative perspective* (J. G. Jabbara & O. P. Dwivedi, eds. pp. 17–38). USA: Kumarian.
- Cendon, A. B. (2006). *Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf> adresinden Mart 2011’de edinilmiştir.
- Cerrah, İ., Çevik, H. H., Göksu, T. ve Balcıoğlu, E. (2009). Kolluk hizmetleri ve etik. *Kamu etiği akademik araştırmaları* içinde (s.111–183). Ankara: Fersa Ofset.

- Covey, S. R., Merrill, A. R., & Merrill, R. R. (2004). *Önemli işlere öncelik* (çev. O. Deniztekin). İstanbul: Varlık.
- Dubnick, M. (2003). Accountability and ethics: Reconsidering the relationships. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 6 (3), pp. 405–441.
- Dwivedi, O. P., & Jabba, J. (1989). Public service responsibility and accountability. In *Public services accountability a comparative perspective* (J. G. Jabbra & O. P. Dwivedi, eds. pp. 1–16). USA: Kumarian.
- Eryılmaz, B. (2008). Etik kültürü geliştirmek. *Türk İdare Dergisi*, 459, s. 1–12.
- Eryılmaz, B. (2010). *Bürokrasi ve siyaset*. İstanbul: Alfa.
- T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu. (2010). *2010 Yılı faaliyet raporu*. http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2010.doc adresinden 15.02.2011 tarihinde edinilmiştir.
- Harlow, C. (2002). *Accountability in the European Union*. New York: Oxford University.
- Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration: An introduction*. USA: Palgrave Macmillan.
- Kluvers, R. V., & Tippett, J. (2010). Mechanisms of accountability in local government: an exploratory study. *International Journal of Business and Management*, 5 (7), pp. 46–53.
- Milliyet Gazetesi (2010, 21 Aralık). *New York valisine bedava maç cezası*.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An ever-expanding concept?. *Public Administration*, 78(3), pp. 555–573.
- Mulgan, R. (2003). *Holding power to account accountability in modern democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Özcan, K. ve Ağca, V. (2010). Yeni kamu yönetimi anlayışında postmodernizmin izleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 43 (3), s. 1–33.
- Peters, B. G. (1995). *The politics of bureaucracy*. USA: Longman Publishers.
- Quirky, B. (1997). Accountable to everyone: Postmodern pressures on public managers. *Public Administration*, 75, pp. 569–586.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (2000a). Accountability. In *Defining public administration* (J. M. Shafritz, Ed., pp. 382–395). Colorado: Westview Press.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (2000b). Accountability of congressional staff. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), pp. 413–446.
- Rosenbloom, D. H. (1998). *Public administration*. New York: McGraw-Hill.
- Schwartz, R. (2002). Accountability in new public management. In *Public administration: An interdisciplinary critical analysis* (E. Vigoda, ed., pp. 63–84). USA.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. P. (2009). *Introducing public administration*. New York: Pearson.
- Uhr, J. (1999). Three accountability anxieties: A conclusion to the symposium. *Australian Journal of Public Administration*, 58 (1), pp. 98–101.
- Yüksel, C. (2005). *Devlette etikten etik devlete: Kamu yönetiminde etik*, İstanbul: TÜSİAD.

