

Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma*

Mustafa Demirci **
F. Neval Genç ***

Özet: Bu çalışmada, Türkiye’nin kamu yönetimi reform sürecinin önemli bir parçasını oluşturan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun oluşumu, kamu sektöründe etik yönetimi açısından, eleştirel olarak incelenmektedir. Çalışmada esas olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun oluşumunun, uyuma dayalı etik yönetimi sisteminin temel unsurlarını korurken, Türk kamu yönetiminde etik yönetimini geleneksel uymaya dayalı etik yönetimi sisteminden dürüstlüğe dayalı etik yönetimi sistemine doğru kaydırıldığı tartışılmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Kamu yönetiminde etik reformu, kamu yönetiminde etik yönetimi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, uymaya dayalı etik yönetimi, dürüstlüğe dayalı etik yönetimi.

Ethical Structuring in the Process of Public Administration Reform in Turkey

Abstract: This study critically examines the establishment of the Ethical Board for Public Servants, which constitutes a fundamental element of the process of public administration reform in Turkey, in terms of ethics management in the public sector. The study primarily argues that the formation of the Ethical Board for Public Servants has shifted ethics management in Turkish public administration from a traditional compliance-based ethics management system to an integrity-based ethics management system, while retaining the main components of the former.

Key Words: Ethical reform in public administration, ethics management in public sector, the Ethical Board for Public Servants, compliance-based ethics management, and integrity-based ethics management.

Giriş

Hemen hemen dünyanın her yerinde kamu yönetiminde yolsuzluk ya da yozlaşma, kötü yönetim ve çıkar çatışması ana başlıkları altında toplanan etik sorunların ya da gayri ahlaki davranışların yaygınlık kazanması olgusu, halkın devlete ya da bürokrasiye olan güveninin sarsılması, kamu yönetiminin saygınlığının kaybolması gibi son derece önemli sonuçlar doğurmuştur. Bu bakımdan, kamu yönetimine halkın güvenini yeniden tesis ederek kamu yönetiminin saygınlığını korumak, neredeyse küresel bir kaygı haline gelmiştir. Bu açıdan BM

* Bu çalışma, 7-10 Kasım 2006 tarihlerinde Muğla Üniversitesi’nde yapılan 4. Kamu Yönetimi Sempozyumunda (KAYFOR 4) sunulan “Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma” adlı bildirinin gözden geçirilerek genişletilmiş biçimidir.

** Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF.

*** Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF.

ve OECD gibi uluslararası örgütler yolsuzluğun önlenmesi, kamu yönetiminde etik davranışın sağlanması yönünde çalışmalar yapmıştır. Özellikle OECD'nin 23 Nisan 1998 tarihli kamu hizmetinde etik davranışı geliştirmeye yönelik "Kamu Hizmetinde Etik İlkeler" başlıklı tavsiye kararı, ülkelerin etik yönetim sistemlerini gözden geçirmeye yardımcı olacak bir çerçeve sunmuştur (PUMA, 1998).

Kamu yönetiminde bu küresel soruna tepki olarak etik davranış standartları belirlemek ve bunlara uyumu denetleyecek kurumsal yapılar oluşturmak konusunda, uluslararası bir trend oluşmuştur (Behnke, 2002: 675). 1960'ların ortalarında Anglo-Amerikan ülkeleri kamu yönetiminde "etik çağı"na girmiştir. Etik kaygılar, sadece bu ülkelerle sınırlı kalmamış, bu tarihten sonra başka bir çok devlet, kamu hizmeti etiğini koruma ve geliştirme yolunda önemli çalışmalar yapmıştır (Kernaghan, 2003: 712). Farklı ülkelerde farklı isimlerde (örneğin ABD'de *The Office of Government Ethics*, İngiltere'de *The Committee on Standards in Public Life*, Kanada'da *The Office of the Ethics Counsellor*, Japonya'da *National Public Service Ethics Board*, Avustralya'da *The Public Service and Merit Protection Commission*, İrlanda'da *The Public Offices Commission* gibi) kamu yönetiminde etik standartları belirlemeye ve uygulamaya yönelik kurumsal yapılanmalar ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de bu doğrultuda küreselleşme ve Avrupa Birliği sürecinin etkisiyle kamu yönetimi reformunun önemli bir parçasını teşkil eden etik altyapıyı oluşturmaya yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Nitekim, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı kanunla Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu sürecin bir ürünü olarak görülebilir. 28.09.2006 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen ancak Cumhurbaşkanlığı tarafından veto edilen 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu da bu düzenlemelerin diğer önemli bir halkasını oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, kamuda etik yönetimi bağlamında Türkiye'de kamu yönetimi reformu kapsamında 2004 tarih ve 5176 sayılı kanunla oluşturulan, etik altyapının önemli bir unsuru olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu yapılanmasını eleştirel bir yaklaşımla değerlendirmektir. Bu amaçla ilk önce küresel düzeyde kamu yönetiminde etik reformunu doğuran sebepler ve bu reformların kamuda etik yönetimine etkileri tartışılacaktır. Daha sonra, Türkiye'de etik altyapının bir unsuru olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun ortaya çıkış sebepleri, görev ve yetkileri, görevlerini yerine getirmede karşılaşılabileceği sorunlar bu çerçevede irdelenecektir.

Kamuda Etik Reformunun Ortaya Çıkış Sebepleri

Kamu yönetiminde etik, 1980'lerde ve 1990'larda yoğunlaşarak ülkelerin reform çabalarında temel ilgi alanlarından biri haline gelmiştir. Etiği kamu yönetimi reformu gündemine almanın gerekçeleri ülkeden ülkeye değişebilir. Ancak, aşağıda sıralanan sebepler, ülkelerin etik konusunda reform yapmalarının gerekçeleri olarak kullanılabilir (Larbi, 2001: 251-253).

i) *Güven ve yönetim açığını kapatma*: Küreselleşme çağında gelişmekte olan ülkeler sadece demokrasi ve "iyi yönetim" açığı ile değil, aynı zamanda kendi yurttaşları ve uluslararası yatırımcıların beklentileriyle ilişkili olarak "güven açığı" sorunu ile karşı karşıyadır. Tüm dünyada kamu yönetiminde değerlerin ve standartların aşıldığına dair ciddi kaygılar ortaya çıkmıştır. Bu aşınma bazen kendisini kurumsallaşmış yolsuzluk ve yüksek düzeyli bürokrat ve siyasilere içinde bulunduğu, basında uzun süre yer alan skandallar biçiminde göstermiştir. Bu açıdan, yolsuzluğu kontrol altına almak dahil, etik reform, hükümetlerin güven ve yönetim açığını kapatmaya yönelik çabalarının bir parçası olarak görülebilir.

ii) *Yurttaşların daha kaliteli hizmet beklentisi*: Kamu hizmetlerinden faydalananlar, gittikçe daha fazla oranda kamu hizmetinin kalitesini eleştirir hale gelmiştir. Yurttaşlar, rüşvet olmadan kamu hizmetinin daha iyi dağıtılmasını beklemektedir. Gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetlerinin maliyetlerinin artmasına rağmen, kalitesinin aynı oranda artmaması hoşnutsuzluk yaratmaktadır. İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde performans kültürüne göre belirlenen hakların ve standartların yayımlanması, halkın kamu hizmetinden beklentisini artırmaktadır. Gittikçe liberalleşen ve demokratikleşen bir çevrede insanların kamu hizmetlerinden beklentilerinin artması ve haklarının bilincine varmaları daha yüksek düzeyde görülmektedir.

iii) *İyi yönetim gündemi*: Bir çok gelişmekte olan ülkede 1990'larda başlayan iyi yönetim gündemi hükümetlerin yolsuzluk ve kamu yönetiminde diğer gayri ahlaki pratiklerle uğraşmasında kritik bir rol oynamıştır. Etik ve yolsuzluğu önleme stratejileri, yönetişimin işleyişi, gelişimi ve kalitesi için kritik hale gelmiştir. Bu açıdan kamuda dürüstlüğü zayıflatan ve kamunun güvenini aşındıran davranışlar, bir çok ülkede demokratik kurumlar ve siyasal istikrar için önemli bir tehdit oluşturmaktadır.

iv) *Uluslararası örgütlerin öncülüğü*: BM, Dünya Bankası, AB ve OECD gibi uluslararası örgütler, etik ve yolsuzlukla mücadeleyi ülkelerin kamu yönetiminde reform gündeminin ön sıralarına almaya yardımcı olmaktadır. Özellikle OECD'nin çalışmaları etik ve yolsuzluk karşıtı reformların yapılmasına önemli katkıda bulunmuştur. Yeni kamu yönetimi reformlarına öncülük eden bu uluslararası örgütlerin çoğu, kamu sektöründe etik reformları desteklemektedir.

v) *Yeni kamu yönetimi reformlarının kamuda değer sistemini değiştirmesi:* Yeni kamu yönetimi reformları, kamu görevlilerinin içinde çalıştığı “kamu yönetimi ruhu” (Heelo, 2002: 691), “kamu sektörü ahlakı” veya “kamu hizmeti ahlakı” diye adlandırılan kültürü önemli ölçüde dönüştürmüştür ve dönüştürmeye devam etmektedir. Bu dönüşümün temel unsurları Çizelge 1’de gösterilmiştir. Neoliberal ideolojiye dayanan bu reformların kamu görevlilerin davranış standartlarına kamu hizmeti değerlerine büyük etkisi olmuştur. Örneğin, kurallara bağlılığın ve ayrıntılı kontrolün azaltılması, potansiyel olarak hata yapma riskini artırmış ve uygunsuz davranışlar için daha fazla fırsat yaratmıştır. Bu açıdan yeni kamu yönetimi reformlarının kamuda daha fazla kolektif ve sistematik gayri ahlaki davranışa yol açtığını iddia edenler vardır (Maesschalck, 2004: 466). Ancak, bunun tam aksini düşünenler, etik kaygıların daha görünür hale gelmesini, piyasanın ahlak vizyonunun başarısı olarak görenler de vardır (Brereton ve Temple, 1999: 461). Her koşulda yeni kamu yönetimi reformları etik yönetimini gerekli kılmaktadır. Çünkü, reform sürecindeki günümüz kamu yöneticileri için yaygın bir biçimde değer çatışmaları söz konusudur (Kernaghan, 2000: 96). Örneğin, Yeni kamu yönetimi anlayışının önerdiği müşteri üstünlüğü değeri ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel değeri niteliğindeki kamu yararı ilkesi birbirleriyle uyuşmamaktadır (Amado, 2002: 140). Kamu hizmetinin mahiyeti değiştiği için geleneksel yaklaşımla geleneksel kamu hizmeti değerlerinin yeniden ifade edilmesi biçiminde oluşturulan etik çerçeveler, günümüz koşullarında yeni kamu yönetimi reformlarıyla önemli ölçüde değişen kamu yönetimi olgusu (işletmecilik) ile ilgisiz hale gelmektedir (Doing, 2006: 45).

Çizelge 1. Bürokratik Organizasyonlarla Post-bürokratik Organizasyonların Temel Özelliklerinin Karşılaştırılması

Bürokratik Organizasyonların Temel Özellikleri	Post-bürokratik Organizasyonların Temel Özellikleri
<i>Politika ve Yönetim Kültürü</i>	
Organizasyon merkezli Organizasyon ihtiyaçlarına vurgu yapma	Vatandaş merkezli Vatandaşlara (ve müşterilere / paydaşlara) kaliteli hizmet
Pozisyon gücü Kontrol, komuta ve uyum	Katılımcı liderlik Ortak değerler ve katılımcı karar alma
Kural merkezli Kurallar, prosedürler ve sınırlamalar	Halk merkezli Çalışanlar için insancıl ve yetki veren bir ortam
Bağımsız eylem Çok az danışma, işbirliği ve koordinasyon	Kolektif eylem Danışma, işbirliği ve koordinasyon

Statüko yönelimli Risk ve hatadan kaçınma	Değişim yönelimli Yenilik (inovasyon) risk alma ve sürekli gelişme
Süreç yönelimli Süreç için hesap verme sorumluluğu	Sonuç yönelimli Sonuçlar için hesap verme sorumluluğu
<i>Yapı</i>	
Merkezileşmiş Hiyerarşi ve merkezi denetimler	Adem-i merkezileşmiş Yetki ve denetimin adem-i merkezileştirilmesi
Departmanlara dayanan Programların çoğu işleyen departmanlar tarafından sunulur	Departmanlara dayanmayan Programlar çok geniş çeşitlilikte mekanizmalar aracılığı ile sunulur
<i>Piyasa Yönelimi</i>	
Bütçeye bağlı Programlar büyük ölçüde ödeneklerle finanse edilir	Gelire bağlı Programlar mümkün olduğunca satış hasılatı ile maliyeti karşılama esasına göre finanse edilir
Tekelci Programın sunumunda devletin tekeli vardır	Rekabetçi Program sunumu için özel sektörle rekabet vardır

Kaynak: Kernaghan, 2000: 92.

Kamuda Etik Yönetimi

Kamuda etik reformunu gerekli kılan nedenlerden ötürü, artık, kamu organizasyonlarında etik yönetimi, bir gereksinim haline gelmiştir. Etik yönetimi, etik organizasyonlar geliştirmek için harcanan sistematik ve tutarlı çabalar olarak düşünülebilir. Daha formel olarak etik yönetimi, bir kamu organizasyonunda yapılan işlerin bütün yönlerine nüfuz eden, etik duyarlık ve bilinç yaratmaya yönelik olarak yöneticilerin yaptığı kümülatif eylemler olarak tanımlanabilir (Menzel, 2001: 355).

Kamuda daha iyi etik yönetimi tartışması yapanlar, genellikle iki temel yaklaşım arasında ayrım yapmaktadır. Bu yaklaşımlar, uymaya dayalı etik yönetimi ve dürüstlüğe dayalı etik yönetimidir (Yüksel, 2005a: 268; Maesschalck, 2005: 22; Bertok, 1999: 679). Bu ayrım, kamu görevlileri üzerinde iç ve dış denetimlerin önemi hakkında yapılan Friedrich-Finer (1935-41) tartışmasına kadar geriye gitmektedir. Friedrich, dış denetime bir rol tanınmasına rağmen, kamu görevlilerinin sorumluluklarını yerine getirmede önemli olanın özdenetim olduğunu savunmaktadır. Buna karşın, Finer, sorumlu yöneticiye sahip olmak için yaptırımlar, kanunlar ve kurallar gibi dış denetimlerin gerekliliğine dikkat çekmektedir (Smith, 2003: 285).

Uymaya dayalı etik yönetimi, kamu görevlilerinin davranışı üzerinde dış denetimlerin önemine vurgu yapmaktadır. Buna göre, kamu yönetiminde biçimsel

ayrıntılı kuralların ve süreçlerin olması gerekir. O kadar ki, etik tercih, kurallara riayet etmeyi (etik davranış) yahut onları çiğnemeyi (gayri ahlaki davranış) seçme ile sınırlıdır. Zaten, geleneksel kamu yönetimi modelinde etik yönetimi, büyük ölçüde bu yaklaşıma dayanmaktadır. Mevzuat, katı davranış kuralları ve diğer kurallar, kapsamlı kontrol mekanizmaları ve kapsamlı yetkilerle donatılmış kontrol elemanları bu yaklaşımın tipik araçları arasında sayılabilir. Buna karşın, dürüstlüğe dayalı etik yönetimi ise, iç denetime, bireysel olarak her bir kamu görevlisinin kullandığı özdenetim üzerine odaklanmaktadır. İç denetim mekanizmaları, iki unsurdan oluşur. Birinci unsur, kamu görevlisinin ahlaki yargı kapasitesine dayanır. Bu yetenek, gerekli değer ve normları öğrenerek, anlayarak ve bu değerleri uygulayarak, etik karar almak için gerekli becerileri geliştirerek güçlendirilebilir. İç denetimin diğer unsuru, ahlaki karakterdir. Dürüstlüğe dayalı etik yaklaşımı çeşitli yollarla karakteri geliştirmeye çalışır. Bir çok yazar tarafından belirtildiği gibi iki yaklaşım basit bir tezat oluşturmaz. Dolayısıyla, pratikte bunları, bir sürekliliğin zıt uçları olarak görmek ve birbirlerini dışlayıcı değil, tamamlayıcı biçimde bir arada düşünmek doğru olur (Maesschaleck, 2005: 22).

Yeni kamu yönetimi reformları kamuda etik yönetimini uymaya dayalı yaklaşımı tamamen dışlamadan dürüstlüğe dayalı yaklaşıma doğru kaydırmıştır. Yeni kamu yönetimi reformlarının en önemli yönlerinden biri, karar birimlerini adem-i merkezileştirmesi ve uluslararasılaşmış bir çevrede daha karmaşık görevler üstlenen kamu yöneticilerinin takdir yetkisini artırmasıdır. Bu gelişme, dış denetim ve ayrıntılı regülasyonlardan iç denetim ve performans ölçütlerine geçişe işaret etmektedir. Takdir yetkisi ve performans yönetiminin genişletilmesiyle birlikte etik ikilemleri çözüme iç bakış açısı daha çok önem kazanmıştır. Bu gelişme, eğitim, bilgi ve tavsiye gibi yumuşak etik tedbirlerin (veya dürüstlüğe dayalı etik yönetiminin) günümüzde kazandığı önemi göstermektedir (Behnke, 2002: 691).

OECD'nin Etik Yönetimi Şablonu: Etik Altyapı

Kamu etik yönetiminde sağlam etik altyapı oluşturma, kamu yönetimine güveni geliştirme çabalarında öncelikli hale gelmiştir (van Blijswijk, 2004: 719). Zira, organizasyonlarda sağlam bir etik altyapı oluşturma, kaya gibi sağlam bir zemine bina yapmaya benzetilebilir (Tenbrunsel vd., 2005: 285). Kamu sektöründe etik davranış standartları oluşturmak ve onları diğer ülkelerle ahenkli hale getirmek konusunda açıkça görülen trendin öncülüğünü OECD yapmaktadır. OECD, Anglo-Sakson örneklerden, ABD ve İngiltere'den faydalanarak, etik konusunda uymaya dayalı etik yönetimi ile dürüstlüğe dayalı etik yönetimini bütünleştiren bir çerçeve oluşturmuştur. Amerika'da *American Office of Government Ethics*, İngiltere'de *Committee on Standards in Public Life*'in deneyimleri, OECD'nin bir ülkede etik altyapıyı oluşturan unsurlar konusunda

yaydığı görüşe esaslı katkıda bulunmuştur (Behnke, 2002: 676). OECD kamu yönetimi etiğini temelde bir yönetim sorunu olarak ele almış (Bertok, 1999: 673) ve sistemlere, yapılara, dinamiklere ve teşviklere önem vermiştir (Mills, 1999: 63).

OECD’ye göre, etik altyapının sekiz temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Bertok, 1999: 676);

- Etkili bir yasal çerçeve,
- Siyasi kararlılık,
- Etkin hesap verme mekanizmaları,
- Uygulanabilir davranış kuralları,
- Mesleki sosyalleşme mekanizmaları,
- Kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları,
- Etik konularda koordinasyon sağlayan bazı kuruluşların varlığı,
- Kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum.

Bu unsurlar, zorlayıcı tedbirler ve yumuşak tedbirler olarak ikiye ayrılabilir. Bu açıdan yasal çerçeve ve hesap verilebilirlik mekanizmaları zorlayıcı unsurlara, etik koordinasyon organı ve profesyonel sosyalleşme mekanizmaları yumuşak unsurlara örnek olarak gösterilebilir (Behnke, 2002: 680).

Etik altyapının unsurları aynı zamanda hizmet ettikleri temel işlevlere göre de sınıflandırılabilir. Bu işlevler kılavuzluk, yönetim ve denetimdir. Farklı altyapı unsurları birden fazla işlev görebilir. Kılavuzluk işlevi, siyasi liderlerden güçlü kararlarla, davranış kodu gibi değer ifadeleriyle ve eğitim öğretim gibi sosyalleşme faaliyetleriyle sağlanır. Yönetim işlevi, özel bir organ veya mevcut bir merkezi idare ajanı tarafından koordinasyon sağlamak ve uygun kamu hizmeti koşulları yaratmak gibi yollarla gerçekleşir. Denetim ise, bağımsız soruşturma ve kovuşturma, etkin hesap verme sorumluluğu, denetim mekanizmaları, şeffaflık ve halk katılımı ile sağlanabilir (Bertok, 1999: 676).

Bir ülkede yeni etik tedbirlerin (etik altyapı unsurlarının) uygulanma olasılığı, bir yandan bu tedbirlere olan talebe bağlı iken, diğer yandan onların mevcudiyetine veya arzına bağlıdır. Bir etik tedbire olan talep, bir durumun yarattığı etik sorunların henüz mevcut olmayan spesifik kural ve normları gerektirdiği zaman belirlenebilir. Etik altyapı, etik tedbirlere olan talebin mihenk taşıdır. Etik altyapı, kamu sektöründe tipik olarak karşılaşılabilecek etik sorunları kapsamakta ve olması gereken etik tedbirleri göstermektedir. Bir etik tedbirine olan talep onun işlevini belirlese bile, etik tedbirin alacağı form geniş ölçüde değişmektedir ki bu da etik tedbirlerin arz yönünü oluşturmaktadır. Sorunun çözüldüğü formun versiyonları, siyasal karar vericilerin sahip olduğu kurumsal araçlara bağlıdır. Bu da doğal olarak ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

Etik tedbirlerin arzı siyasilerin bilişsel örüntülerine, mevcut kurumsal yapıya ve ilgili aktörlerin yeni kurumsal çözümler geliştirme ve önerme konusundaki etkilerine bağlıdır. Siyasal aktörler mevcut kurumsal yapılara ve miras aldıkları bilişsel örüntülere uygun çözümleri seçme eğilimindedir. Örneğin Roma hukuku ve hukuk devleti (*Rechtsstaat*) geleneği, Alman yönetsel ve siyasal kültürünü şekillendiren unsurlar olarak siyasilerin bilişsel örüntüsünü ve dolayısıyla etik sorunlara katı zorlayıcı yasal çözümler bulma eğilimini geliştirmiştir. Buna karşın, Ortak Hukuk (*Common Law*) geleneğine sahip oldukları için Anglo-Sakson ülkeler, etik konusunda daha esnek çözümler geliştirme eğilimindedir. İngiltere’de 1994’te *Committee on Standards in Public Life* veya Nolan Komitesi siyasal bir skandala (*Cash for Questions Affairs*) karşı tepki olarak kamusal alanda etik standartları belirlemek amacıyla ortaya çıkmıştır. Halkın güveninin azalması ve beklenen standartlar hakkında kafa karışıklıklarının olduğunun rapor edilmesi, İngiltere’de kamu sektörünün temel bir ilgi alanı olarak etiği kurumsallaştırma sonucunu doğurmuştur. Buna karşın, benzer skandallar Almanya’da aynı etkiyi yaratmamıştır. 1999’da Almanya’da meydana gelen kara para aklama skandalı, öncelikli olarak etik bir mesele olarak değil, yasal olarak soruşturulması gereken mesele olarak ele alınmıştır (Behnke, 2002: 677-704).

Burada, OECD’nin belirlediği etik altyapının bütün unsurlarının durumunu Türkiye açısından analiz etme, çalışmanın amacını aştığı için, sadece, Türkiye’de kamuda etik yönetimi ve etik altyapıyı oluşturma açısından önemli bir gelişme olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu yapılıncası ele alınacaktır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu

25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı kanunla oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Türkiye’de kamuda etik yönetimi açısından koordinasyon organı olarak etik altyapının önemli bir unsurunu teşkil etmektedir. Buraya kadar yapılan tartışmalar ışığında Türkiye’de kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak 5176 sayılı yasa ile oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun oluşturulma sebepleri, Kurulun görev ve yetkileri, Kurulun kamuda etik yönetimi açısından getirdiği yenilikler ve Kurula yönelik eleştiriler ele alınacaktır.

a) Kurulun Oluşturulma Sebepleri

Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi etik altyapı unsurlarından birinin ortaya çıkması, bu unsura olan talebe ve arza bağlıdır. Kurula olan talep, gerek 5176 sayılı kanunun gerekçelerinde gerekse TBMM Genel Kurul görüşmelerinde dile getirildiği üzere, bu çalışmanın “Kamuda Etik Reformun Ortaya Çıkış Sebepleri” başlığı altında tartışılan nedenlerle yakın benzerlik göstermektedir.

i) *Kamu yönetimine güvenin kaybolması*: Her ne kadar yasanın gerekçe kısmında veya kendisinde açık biçimde dile getirilmese de, kamu yönetiminin dayandığı temel değer ve standartlardaki düşme ve bununla bağlantılı olarak ortaya çıkan prestij kaybı, kamu yönetiminin gerek idari gerekse siyasi yönlerinde

ortaya çıkan olumsuz tablo (basında ve meclis gündeminde yer alan yolsuzluk ve rüşvet ve benzeri diğer suçlar, bazı siyasilere organize suç örgütleri ile ilişkisi olduğu iddiaları), Türkiye’de kamu yönetimi reformuna etğin dahil edilmesinin temel nedenlerinden birini oluşturmaktadır.

1980’lerden bu yana basına yansıyan bazı yolsuzluklar arasında İSKİ,¹ İLKSAN,² TÜRK BANK³ yolsuzlukları, hayali ihracat olayları sayılabilir. Uluslararası Saydamlık örgütünün 2005 yılında yayımladığı “Yolsuzluk Algılaması Endeksi”nde Türkiye, 159 ülke arasında 65. sırada yer almaktadır. TESEV,⁴ TÜSİAD⁵ ve TOBB⁶ başta olmak üzere, birçok sivil toplum örgütünün yaptığı alan araştırmaları da yolsuzluğun yaygınlığını kanıtlamaktadır (Tarhan vd., tarihsiz: 3). Kurulun oluşturulma gerekçelerinden biri olan “kamu yönetimine halkın güvenini artırmak” ihtiyacı, yolsuzluğun yaygınlaşmasından doğmuştur.

ii) *Yurttaşların daha kaliteli kamu hizmeti beklentisi*: Türkiye’de özellikle 1980’lerden itibaren, yurttaşların kamu hizmetlerinin kalitesine yönelik şikayetlerinin ve daha kaliteli hizmet sunumu konusunda beklentilerinin artmaya başladığı görülmektedir. Özellikle kentsel nüfusun artması, kentlerde kamu hizmetlerine olan talebi artırırken, hizmet sunumunda yetersizlikler ve bunlara bağlı şikayetler de atmıştır. Söz konusu şikayetlerin içinde yolsuzluğa ilişkin olanlar çok sayıdadır. Bu gelişmeler karşısında kamu yönetiminin daha şeffaf olması yönündeki taleplerden bir bölümü de, sivil toplumdan gelmiştir. Bu dönemde, Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, Devlet Denetim Elemanları Derneği, Türkiye Etik Değerler Merkezi, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği; Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı; TÜSİAD, Beyaz Nokta Vakfı, TOBB, İTO, ATO, İSO’nun da çalışmaları, bu konuda toplumsal duyarlılık ve kamuoyu oluşturma anlamında önemli adımlardır. Ancak, 5176 sayılı yasanın gerekçelerinde sivil toplumun bu yöndeki duyarlılığının dile getirilmemiş olması dikkat çekicidir.

iii) *İyi yönetim gündemi*: 1990’lı yıllarla birlikte iyi yönetim gündemi, Türkiye’yi de etkilemeye başlamış ve bu etki ile yolsuzluk ve diğer ahlak dışı davranışlara olan ilgi artmaya başlamıştır. Örneğin, çeşitli kamu kurumu temsilcilerinin katılımıyla “Kamu Yönetiminde Saydamlığın Artırılması ve İyi Yönetişimin Güçlendirilmesi” Yürütme Komitesi”, tarafından 2001 yılında hazırlanan “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”nda kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik yanında saydamlık açığının da yolsuzluğun başlıca nedeni olduğu ortaya konulmaktadır

¹ İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi

² İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı

³ Türk Ticaret Bankası

⁴ Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı

⁵ Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

⁶ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

(Tarhan *et. al.* tarihsiz: 3). Bu açıdan 5176 sayılı yasanın gerekçeleri arasında Bakanlar Kurulunun 23.06.2003 tarihli, 2003/5930 sayılı kararıyla kabul edilen Ulusal Programda “Kamuda Yönetişimin Güçlendirilmesi” başlığına atfı yapılmaktadır.

iv) *Uluslararası örgütlerin istekleri*: Türkiye’de de, BM, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası örgütlerin etik ve yolsuzlukla mücadele çalışmalarında etkili oldukları görülmektedir. Örneğin Etik Kurulun kurulmasına temel teşkil eden 5176 sayılı yasanın gerekçesinde, OECD’nin kamuda etiğe ilişkin genel ilkelerinin ve AB’ye üyelik sürecinin etkisi açık biçimde anlaşılmaktadır. 5176 sayılı yasanın gerekçesinde ve meclis görüşmelerinde açıkça OECD’nin kamu yönetiminde etiğe ilişkin tavsiye kararına; AB’ye verilen taahhütlere, IMF’ye verilen niyet mektuplarına atıfta bulunulması, Kurulun adeta uluslararası örgütlerin isteği ile oluşturulduğu izlenimi vermektedir.

v) *Yeni kamu yönetimi anlayışının gerekleri*: Yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri, Türkiye’de kamu yönetimi reformunun dayandığı temel olması nedeniyle Etik Kurulun oluşturulma gerekçelerden birini oluşturmaktadır. Nitekim, Meclis görüşmelerinde yasa, kamuda reform sürecinin bir halkası, piyasaların daha iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye bir katkı olarak takdim edilmiştir. Ancak, piyasaya dayanan kamu yönetimi anlayışı ile bürokrasiye dayanan geleneksel kamu yönetimi anlayışının dayandığı değerler arasında çatışmaların varlığı ne yasa gerekçesinde ne de Meclis görüşmelerinde dile getirilmiştir. Geleneksel kamu yönetimi değerleri ile yeni kamu yönetimi değerlerinin birbirleriyle uyumlu olmaması, kamu görevlilerinin yaşadığı etik ikilemlerde hangi değerleri benimseneceği ve çatışmaları nasıl çözeceği gibi önemli bir sorun yaratmaktadır. Dolayısıyla, kamuda bürokratik organizasyonlardan post-bürokratik organizasyonlara geçişte yaşanan değer çatışmalarını, kafa karışıklıklarını çözmeye ihtiyacı Kurula olan talebin oluşmasında önemli etkenlerden biri olarak düşünülebilir.

b) Kurulun Yapısı ve İşlevleri

Kurulun oluşumunun talep yönünü tartıştıktan sonra, arz yönü incelenebilir. Daha önce de belirtildiği gibi, etik altyapı unsurlarının arzı siyasilerin bilişsel örüntülerine, mevcut kurumsal yapıya ve ilgili aktörlerin yeni kurumsal çözümler geliştirme ve önerme konusundaki etkilerine bağlı olarak ülkeden ülkeye değişir. Nitekim, Kamu Görevlileri Etik Kurulu benzeri etik koordinasyon organlarının yapısı ve işlevleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kurulla ilgili Meclis görüşmelerinde yasanın savunucuları tarafından kamu yönetiminde etik konusunda diğer ülkelerdeki kurumsal yapılar incelenerek Türkiye’nin yönetim geleneği ve sosyoekonomik koşullarına uygun bir model geliştirildiği öne sürülmüştür. Başka bir deyişle uluslararası örgütlerin talepleri dikkate alınarak gelişmiş ülkelerde Kurul benzeri yapılanmalar Türkiye koşullarına uyarlanmıştır.

Kurulun gerekliliği konusunda fazla tartışma olmamasına rağmen, yapısı ve işlevlerinin Türk yönetim geleneğine ve sosyo-ekonomik koşullarına uyumu tartışmaya neden olmuştur. Burada önce Kurulun 5176 sayılı yasa ile belirlenen yapısı ve işlevleri ortaya konacak daha sonra bunlara yönelik eleştiriler ele alınacaktır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, başbakanlık bünyesinde yer alan, üyeleri devletin çeşitli kurumlarında hizmet vermiş yüksek düzeyli bürokratlar arasından Bakanlar Kurulu tarafından seçilerek 4 yıl süreyle atanan 11 kişiden müteşekkil bir heyettir. Kurul üyelerinin çalışma usulleri yasada belirtilmiştir. Kurul, Başbakanlık bünyesinde yer aldığı için ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip değildir ve bu bakımdan siyasal etkilere açık hatta siyasi otoriteye bağımlı görünmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kuruluna iki temel işlev verilmiştir:

- 1) Kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerini belirlemek,
- 2) Bu ilkelere uyumu denetlemek.

Bu işlevleri ifa etmesi için Kurul, çeşitli görev ve yetkilerle donatılmıştır:

i) Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini, hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,

ii) Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek,

iii) Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak, bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak,

iv) Hediye alma yasağının kapsamını belirlemek, üst düzey kamu görevlilerinden aldıkları hediyelerin listesini istemek ve mal bildirimlerini gerektiğinde incelemek.

Kurulun yetkisinde olan tek bir yaptırım vardır. O da, etik davranış ilkelerine aykırı eylem veya işlemi tespit edilen kamu görevlisinin adını Başbakanlık aracılığı ile Resmi Gazete'de yayımlamaktır. Kurulun işlevlerinin daha çok araştırma, eğitim, kılavuzluk etme gibi yollarla sağlanması öngörülmüştür. Dolayısıyla, bir etik altyapı unsuru olarak Etik Kurulu büyük ölçüde zorlayıcı bir etik tedbirden ziyade yumuşak bir etik tedbir olarak düşünülebilir. Bu itibarla Kurulla birlikte Türkiye'de uymaya dayalı etik yönetimi rejimini tamamlayıcı bir unsur olarak kamuda dürüstlüğe dayalı etik yönetimi yaklaşımına doğru bir kayışın olduğu ileri sürülebilir.

5176 sayılı yasanın 1. maddesine göre şu birimler kurulun yetki alanı dışında bırakılmıştır;

- i) Cumhurbaşkanı,

- ii) TBMM üyeleri,
- iii) Bakanlar Kurulu,
- iv) Türk Silahlı Kuvvetleri,
- v) Yargı mensupları,
- vi) Üniversiteler

Geri kalan devlet kurumlarından Kurula yapılacak başvurular konusunda gerekli koşulları ve prosedürler yasada belirtilmiştir. Buna göre, en az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlileri için Kurula gerçek kişiler, karalama amacı gütmeyen gerekçeleriyle yeterli belge ve bilgi sunarak başvurabilir. Başvuru konusu ile ilgili olarak Kurulun istediği bilgi ve belgelerin Kurula verilmesi gerekir.

Kurulun hazırladığı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 13.04.2005 tarih ve 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte yer alan değerler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gibi diğer yasalarda yer alan geleneksel kamu yönetimi değerleri ile hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık gibi yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği bazı değerlerin bir araya getirilmesiyle oluşturulmuştur. Dolayısıyla, geleneksel kamu yönetimi değerleri ile yeni kamu yönetimi değerlerinin çatışması durumunda söz konusu yönetmeliğin kamu görevlileri için yeterli rehberlik sunmadığı ileri sürülebilir.

c) Kurula Yönelik Eleştiriler

Gerekliği tartışma konusu yapılmayan Etik Kurulunun yapılandırılma biçimi, işlevlerini yerine getirmede karşılaşılabileceği sıkıntılar ve ortaya çıkabilecek sakıncalı durumlar başta ana muhalefet partisi olmak üzere çeşitli kurumların ve akademisyenlerin eleştiri konusu olmuştur. Konuya ilişkin Meclis görüşmeleri sırasında ana muhalefet partisi eleştirilerini, “içi boş”, “aceleye getirilmiş”, “dikkatsiz”, “yer yer Anayasaya aykırı”, “siyasette yansızlığı, tarafsızlığı sağlamak yerine, keyfi birtakım uygulamalara yol açabilecek”, “kamu görevlilerini iktidarın siyasi baskısı altına alabilecek”, “herhangi bir iktidarın eline, memuru, kamu görevlisini baskı altına alabilecek, ona keyfi uygulamalar yapma imkânını verebilecek” bir tasarı ve “niçin siyasiler istisna tutulmuş?” gibi ifadelerle ortaya koymuştur. Ancak, Anayasa Mahkemesinde ana muhalefet partisi tarafından 5176 sayılı kanunun birçok maddesinin iptaline yönelik açılan dava reddedilmiştir (ayrıntılı bilgi için bkz. Anayasa Mahkemesi kararı esas sayısı 2004/60; karar sayısı 2005/33).

TMMOB (2005) Kurulun çıkardığı yönetmeliği eleştirirken ardında yatan ideolojiyi ve uluslararası örgütlerin baskısını hedef almıştır. TMMOB’a göre belli bir etik kültürü yaratma (neoliberalizm) dayatılmakta, pazar ekonomisini kutsanmakta ve sosyal devlet ilkeleri, toplum yararı dışlanmaktadır.

Kurula yönelik olarak akademisyenlerden gelen (örneğin Yüksel, 2005b: 347-356; Arap ve Yılmaz, 2005: 259-262) teknik mahiyette ve büyük ölçüde geleneksel kamuda, uyuma dayalı etik yönetimini yaklaşımından kaynaklanan bazı eleştiriler şu şekilde özetlenebilir:

i) Kurul yapısal yetersizlikleri, sınırlı görev ve denetim alanı nedeniyle asli görevi olarak belirtilen uygulamayı gözetme görevini tam olarak yerine getirememekte, işlevsel olmaktan ziyade simgesel bir konumda kalmaktadır.

ii) Yasama ve yürütme üyeleri gibi bazı kamu görevlilerinin denetleme kapsamı dışında tutulması önemli bir eksiklik. 5176 sayılı yasa da belirtildiği şekilde üniversitelerin kapsam dışı kalması ve üniversitelerde akademik birimlerin mi, idari birimlerin mi kapsam dışında kaldığı açık değildir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu vardır, ancak bu durum etiğin kapsam dışında bırakılmasını gerektirir mi?

iii) Başvuru konusu düzenlenirken, yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda başvuruların değerlendirilmeye alınmayacak olduğunun belirtilmesi, başvuracak olanları caydırıcı niteliktedir.

iv) Kurulun görev alanına giren pek çok konunun mevzuatta (bazı kanun ve yönetmeliklerde, TCK’da) daha önceden düzenlenmiş olması kurulun işlevselliğini azaltmaktadır.

v) Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev süreleri sonunda yeniden seçilebilmeleri kurulun özerkliğini zedelemektedir.

vi) Kanunla düzenlenmesi gereken “etik davranış ilkeleri”, yasaya göre daha kolay değiştirilebilen yönetmelikle düzenlenmektedir ve söz konusu ilkeleri yeterince belirgin değildir.

vii) Yönetmelikte, hediye kapsamı belirtilmiş olmakla birlikte, hediye alma yasağı kapsamı dışında tutulan bağışlar konusu suiistimale açıktır.

viii) Yönetmelikte, personelin performansının etik ilkelere uygunluk açısından değerlendirileceği belirtilmekte beraber, bunun hangi mekanizmalarla yapılacağı belirtilmemiştir.

ix) Kanunda Kurula tanınan yaptırım yetkisi yetersizdir.

Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışmada, Türkiye’de 5176 sayılı kanunla kamu yönetimi reformu sürecinde oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu yapılanması kamuda etik yönetimi açısından eleştirel bir yaklaşımla değerlendirilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın altı çizilmesi gereken belli başlı sonuçları aşağıdaki gibi sıralanabilir.

Türkiye’de yaşanan yolsuzluklar, bunların neticesi ortaya çıkan kamuda güven ve yönetim açığı, yurttaşların daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, yeni kamu yönetimi reformlarının neden olduğu değer çatışmaları ve en önemlisi

AB, OECD ve IMF gibi uluslararası örgütlerin istekleri, kamuda etik yönetiminin gözden geçirilmesine, Kamu Görevlileri Etik Kurulu gibi yeni bir etik alt-yapı unsurunun ortaya çıkmasına ve böylece kamuda uymaya dayalı etik yönetimini dışlamadan onu tamamlayıcı bir unsur olarak dürüstlüğe dayalı etik yönetimine doğru kaymaya neden olmuştur.

Türkiye’de tarihsel olarak Kıta Avrupasını örnek alan geleneksel kamu yönetimi sisteminde etik yönetimi bakımından, geleneksel olarak uymaya dayalı etik yönetimi anlayışının ve dolayısıyla zorlayıcı unsurların ön planda tutulduğu görülmektedir. Oysaki, Etik Kurulu ile birlikte bir yanda kurala dayalı etik, diğer yanda dürüstlüğe dayalı etik yönetimi anlayışının hakim olduğu eksende, Türk kamu yönetiminde Anglo-Sakson kültürüne sahip ülkelerde olduğu gibi dürüstlüğe dayalı etik yönetimine doğru bir yöneliş olduğu belirginlik kazanmıştır. Nitekim, Kurulun oluşumuna dayanak olan yasal düzenlemelerde, “etik kültürü”nün oluşturulmasının amaçlanması, Kurula sadece bir yaptırım uygulama olanağı tanınması gibi unsurlar bu kanıyı desteklemektedir. Bu açıdan Kurul Türkiye’de kamuda etik yönetimde bir yenilik olarak değerlendirilebilir.

Gerçekten Türkiye’de uzun yıllar dürüstlüğe dayalı yaklaşımın ihmal edilmesi önemli bir eksikliklerdir. Zira, Türkiye’de rüşvet, zimmet, irtikap, ihtilas gibi bir çok gayri ahlaki davranışı yasaklayan kanunların ve öngörülen ciddi yaptırımların olmasına rağmen sadece zorlayıcı tedbirlerle kamuda yolsuzluğun önüne geçilemeyeceği açıkça görülmektedir. Elbette bu argüman kamuda uymaya dayalı etik yönetiminin gereksiz olduğu anlamına gelmez. Ancak, kamu görevlilerinin etik karar alma kapasitelerini ve karakterlerini geliştirme yolunda atılan adımlardan oluşan dürüstlüğe dayalı etik yönetiminin, kamuda etik davranışı sağlamada önemli bir rolünün olduğu unutulmamalıdır.

Eleştirilerde de dile getirildiği gibi mevcut yapılanması ve konumu ile Kurulun işlevlerini yerine getirmesi önünde bir çok zorluk vardır. Bu zorluklardan en önemlisi, geleneksel kamu yönetimi değerleri ile yeni kamu yönetimi değerleri arasında çıkacak çatışmaları çözüme kavuşturma olarak gözükmektedir. Kurul ilgili yönetmelikte klasik kamu yönetimi değerleri ile yeni kamu yönetimi anlayışının değerlerini gelişigüzel sıralamıştır. Dolayısıyla, sadece yönetmeliği okumanın değerler konusundaki kafa karışıklıklarını gidereceğini beklemek gerçekçi gözükmemektedir. Bu bakımdan zorla değil eğitim yoluyla etik sorunlar konusunda kamu görevlilerine yol gösterme, onları yönlendirme ve kamuda dürüstlüğü geliştirme bakımından Kurul’a önemli görevler düşmektedir. Bu alanda başarı Kurul’un göstereceği performansla bağlıdır. Dolayısıyla Kurul’un kendi performansını sistematik olarak değerlendirerek kamuoyunu düzenli olarak bilgilendirmesi gerekir.

Kamuda etik yönetimi, birden çok altyapı unsurundan oluşmaktadır. Eşgüdüm organı olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu bunlardan sadece bir tanesidir.

Çalışmanın kapsamı gereği, sadece bu yön üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla etik altyapının diğer unsurları bakımından Türkiye’deki durumun analizi, kamu yönetimi alanında gelecekte ele alınması gereken önemli araştırma alanlarından birini teşkil etmektedir.

Kaynakça

- Amado, Rivka (2002), “New Ethical Challenges under the New Reform Movements in the Public Administration Sector”, Eran Vigoda (Ed.), *Public Administration An Interdisciplinary Critical Analysis*, Marcel Dekker Inc., New York, s. 139-149.
- Anayasa Mahkemesi (2005), Anayasa Mahkemesi Kararı Esas Sayısı: 2004/60 Karar Sayısı: 2005/33 Karar Günü: 01/06/2005
http://www.bahum.gov.tr/bahum/bahumetik/anayasa_mah_karari.htm (12.12.2005).
- Behnke, Nathalie (2002), “A Nolan Committee for the German Ethics Infrastructure”, *European Journal of Political Research*, Vol. 41, No. 5, s. 675-708.
- Bertok, Janos (1999), “OECD Supports the Creation of Sound Ethics Infrastructure: OECD Targets Both the “Supply Side” and “Demand Side” of Corruption”, *Public Personnel Management*, Vol.28, No.4, s. 673-686.
- Brereton, Michael ve Michael Temple (1999), “The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance”, *Public Administration*, Vol. 77, No. 3, s. 455-474.
- Doing, Alan (2006), “Half-Full or Half-Empty? The Past, Present and Future of British Public Sector Ethics”, *Public Money and Management*, Vol.26, no.1, s.15-22.
- Hecl, Hugh (2002), “The Spirit of Public Administration”, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 35, No. 4, s. 689-694.
- Kernaghan, Kenneth (2000), “The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, s. 91-104.
- Kernaghan, Kenneth (2003), “Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece”, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 6, s. 711-719.
- Larbi, George (2001), “Assessing Infrastructure for Managing Ethics in the Public Service in Ethiopia: Challenges and Lessons for Reformers”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, s. 251-262.
- Maesschalck, Jeroen (2004), “The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants’ Ethics: Towards A Theory”, *Public Administration*, Vol.82, no.2, s. 465-489.
- Maesschalck, Jeroen (2005), “Approaches to Ethics Management in the Public Sector A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum”, *Public Integrity*, Vol. 7, No.1, s. 21-41.
- Menzel, Donald C. (2001), *Ethics Management in Public Organizations What, Why, and How?*, Terry L. Cooper (Ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Second Edition, Marcel Dekker Inc., New York, s. 355-366.

- Mills, Alexandra (1999), "Ethics Goes Global: The OECD Council Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Sector", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 58, No. 2, s. 61-69.
- PUMA (1998), *Principles for Managing Ethics in Public Service OECD Recommendation*, PUMA Policy Brief No.4, Public Management Service, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf> (12.12.2005).
- Smith, Robert W. (2003), "Enforcement or Ethical Capacity: Considering the Role of State Ethics Commissions at the Millennium", *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 3, s. 283-295.
- T.C. Başbakanlık (2005), *Kamu Görevlileri Etik Kurulu -Kanun ve İlgili Düzenlemeler-*, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yayını, Yayın No: 1, Ankara.
- T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (2003), "Genel Gerekeç" http://www.todaie.gov.tr/KYP/pdf/5176_gerekce.pdf (12.12.2005).
- Tarhan, R. Bülent, Ömer Faruk Gençkaya, Ergin Ergül, Kemal Özsemerci, Hakan Özbayan (tarihsiz), "Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri", <http://www.tepav.org.tr/eng/admin/dosyabul/upload/YOLSUZLUK.pdf> (12.10.2006)
- TBMM (2004b), "TBMM Genel Kurul Tutanağı 22. Dönem 2. Yasama Yılı 92. Birleşim 25/Mayıs/2004 Salı", http://www.todaie.gov.tr/KYP/5176_meclis.htm (07.06.2006).
- Tenbrunsel, Ann E. *et al.* (2003), "Building Houses on Rocks: The Role of Ethical Infrastructure in Organizations", *Social Justice Research*, Vol. 16, No. 3, s. 285-307.
- TMMOB (2005), "Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik Taslağı'na İlişkin TMMOB Görüşü", http://www.tmmob.org.tr/cr/soylediklerimiz/subat_2005.pdf (12.12.2005).
- Transparency International (2005) "Transparency International Corruption Perceptions Index 2005" <http://www.transparency.org/content/download/1516/7919> (10.03.2007).
- Jacques A.M. van Blijswijk, Richard C.J. van Breukelen, Aimee L. Franklin, Jos C.N. Raadschelders, Pier Slump (2004), "Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration", *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 6, s. 718-727.
- Yılmaz, Levent ve İbrahim Arap (2005), "Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, s. 251-267.
- Yüksel, Cüneyt (2005a), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar*, I. Cilt, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi, http://www.tusiad.org/turkish/rapor/etik_1_cilt.pdf (12.12.2005).
- Yüksel, Cüneyt (2005b), "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri", 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, s. 347-360.