

KAMU YÖNETİCİLERİNİN KARARLARINDA ETİK DEĞERLER

*Namık Kemal ÖZTÜRK**

Giriş

Yöneticilerin, yaptıkları işlevlerden dolayı, çok sayıda rolleri ve değerleri olduğu konusu herkes tarafından paylaşılmaktadır. Bu rol ve değerler onların kararlarını etkileyen önemli faktörlerdendirler. Örneğin yöneticiler, bir yandan yasal konular üzerinde konsantre olurken, diğer yandan organizasyonel sorunlarla ve personel sorunlarıyla da uğraşmak durumundadırlar. Bu konuda yaygın bir uzlaşma olmasına rağmen, değer ve rollerin karar almadaki etkisini belirlemede bu fikir birliği gerçekleşmemektedir. Bu konuda araştırmacılar, en önemli gördükleri rolleri ve değerleri ele alarak değişik alanlara yönelmişlerdir.¹

Benzer şekilde bir çok araştırmacı bireyci etik ve kolektif etik, rejimin sorumluluğu,² personel sorumluluğu gibi konuları ele alarak bir karışım şeklinde incelemektedirler.

* Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

¹ Bu konularla ilgili çalışmalar için bkz. Dorrel L. Pugh, "The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration", *Ethical Frontiers in Public Administration*, San Francisco, 1991, Jossey-Bass; Barry Z. Posner, Warren H. Schmidt, "An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives", *Public Administration Review*, 1994, vol.54 (January/February),s. 20-24; J. Patrick Dobel, "Integrity in the Public Service", *Public Administration Review*, 1991, vol. 50, (May/June) s. 356-366; Kathryn Denhardt, "Unearthing the Moral Foundations of Public Administration: Honor, Benevolence and Justice", *Ethical Frontiers in Public Managers*, ed. S. Bowman, San Francisco,1990, Jossey-Bass, s.

² John A. Rohr, *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, 2nd ed., Marcel Dekker, New York, 1989.

Bunların yanı sıra onur, yardımseverlik ve adalet gibi yönetimin temel değerlerini ele alarak, bunların karar almadaki etkilerini konu edinen çalışmalar da vardır.³ Yöneticilerin karar alırken içinde buldukları durumdan kaynaklanan çok sayıda fenomenin etkili olması, bir çok araştırmacının yaklaşık bir düzine popüler etik konuyu ele almalarına ve incelemelerine neden olmaktadır.

Kamu yöneticilerinin aldığı stratejik kararlar, profesyonel ve bireysel değerlerin bir karışımıdır. Bu değerlerin yanında yöneticilerin bir takım amaçları da vardır. Bu amaçlar; güç elde etme, para, prestij, güvenlik, bireysel arzular ve genel olarak kamuya hizmet etme diye belirtilebilir. Dolayısıyla yöneticilerin kararlarında bireysel çıkarlar ve kamu hizmetinin gerekleri önemli rol oynar.⁴ Ancak bunlar, karar alımında etkili olan yüzlerce durumdan sadece bir kaçıdır. Biz bu çalışmamızda, kamu yararı, yasal düzenlemeler, organizasyonel değerler, profesyonel ilkeler ve bireysel değerler gibi etik bakımdan önemli gördüğümüz konuların, yöneticilerin kararlarındaki etkilerine değineceğiz. Yine bu doğrultuda olmak üzere, yönetimde etkinliği ve adaleti sağlamak için etik bir takım ilkelere yer verilecektir. Bu ilkeler, halkın yönetime güvenini sağlama ve hizmet kalitesinin yükseltilmesi bakımından önem arz ederler.

Yöneticiler Bakımından Etik Değerlerin Önemi

Kamu yönetiminde çalışan personel iki genel grup oluşturur: Bunlar siyasi niteliği olan yöneticiler ve idari personeldir. Siyasi olanlar seçimle iş başına gelenler ve siyasilerce atanan kamu görevlilerinden oluşur. Bunların bir çoğunun kamu yönetimi deneyimi yoktur. Özellikle Reagan döneminde ABD’nde ve Özal döneminde Türkiye’de bu türden çok sayıda üst düzey yönetici ataması yapılmıştır. Dikkat edilirse gerek Reagan döneminde ABD’nde ve gerekse Özal dönemi ve sonrası Türkiye’de yolsuzluk ve bozulma olayları had safhaya çıkmıştır.

Yolsuzlukların bu kadar yoğun olması değişik gerekçelerle açıklanabilir. Bunlar, insanların çoğunun kötü niyetinden kaynaklanıyor olabilir veya bunlar yeni tayin oldukları için siyasi ve idari değerlerden yoksundurlar. Görevlerini ya profesyonel ilkeler veya özel sektörde kabul edilen pratiklere uygun olarak yaptıkları için böyle bir sonuç doğmuş olabilir. Bunun dışında yeni atananların kamu yönetimine saygılarının olmadığı da düşünülebilir. Çünkü onlara göre kamu yönetimi problemlerle doludur ve pratik çalışmamaktadır. Muhtemelen bu soruya verilecek uygun bir cevap bütün bu yanıtların belirli bir karışımıdır. Ancak bu açıklamalar içinde açıktır ki en anlamlı olanı, hükümet ve yönetimdeki etik ile özel yönetimdeki etik standartlarının birbirinden farklı olduğunu ortaya koyan açıklamadır.

Klasik olarak verilen örneklerde bile, örneğin birini öldürme vakasında bir takım istisnalar dışarıda bırakılacak olursa, (savaşta öldürmeler, kendini savunmada öldürmeler ve devletin verdiği ölüm cezaları), hemen hepsi ahlak dışı olarak kabul edilmektedir. Bundan daha da ilginç evrensel bazı sorunlar vardır. Çocuk aldırma (nispeten yasal olarak kabul edilir) ve ötenazi (yasal değildir) gibi en iyi bilinen etik kurallardan kabul edilen

³ H. George Frederickson, "Public Administration and Social Equity". *Public Administration Review*, Vol.50 (March/April), s. 228-237.

⁴ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Harper Collins, New York, 1967, s. 84.

“öldürmeyeceksin” ilkesinde bile bir uzlaşma söz konusu değildir. Hiç öldürmeyeceksin anlamına mı gelmektedir? Yoksa hayvanları öldürebilir misin?⁵ Sıradan bir olaya bakılacak olursa, hükümette çalışanlar bilirler ki resmi araçlar sadece resmi görevler için kullanılır. Bununla birlikte, örneğin kamu taşıtı ile birkaç hafta süreyle seyahate çıkan bir memurun bireysel ihtiyacı resmi olarak mı değerlendirilecektir. Bir restorana gitmesi durumunda nasıl hareket edilecektir. Bütün roller , yasal olanlar dahil, spesifik bir durum söz konusu olduğunda evrensel yönlerini büyük oranda kaybederler. Bu gibi klasik konularda bile hemen herkes bir ikilem içerisinde. Benzeri yüzlerce sorunla karşılaşan kamu yöneticilerinin karar alımında ne kadar zor pozisyonda oldukları açıktır.

Değerlerle ilgili bir diğer konu, değer setlerinin sürekli olarak değişmesidir. Değerler her zaman aynı kalmazlar. İnsan yaşamıyla ilgili olarak, organizasyonla ilgili olarak ve medeniyetlerle birlikte ülkeden ülkeye değişiklikler gösterirler. Milton Rokeach bu konuyu şöyle değerlendirmektedir; “şayet değerler tamamen stabl olsaydı bireysel ve sosyal değişim imkansız olacaktı. Bunun aksine değerler tamamen değişir olsaydı, toplumun ve bireyin sürekliliği imkansız olurdu. Bu konuda yapılacak bir değerlendirmede değerlerin sürekliliği ile birlikte onların değişken karakterleri de göz önünde bulundurulmalıdır”.⁶ Zaten bütün dünyadaki değişim programlarına bakılacak olursa bu alanda kamu yönetiminde önemli değer değişimlerinin olduğu rahatlıkla söylenebilir.⁷ Bu değişimde özellikle hükümetin yeniden yapılanması arayışları doğrultusunda oldukça derin yorumlara gidilmektedir. Bunlar başlıca yeni değerler, yeni roller ve yeni düşünceler etrafındadır.⁸ Özellikle OECD ülkelerinde bu türden çalışmalar sürekli hale getirilmiştir. Etiğin önem kazanmasının temelinde, yönetimin daha etkili işleyebilmesi için gerekli standartların tesbit edilmesinin yanında kamu hizmetleriyle ilgili konularda ortaya çıkan rüşvet ve yolsuzlukların da büyük etkisi olmuştur.⁹ Bu değişimde halktan gelen istekler ve ortaya çıkan yeni durumlar dikkate alınarak yeni düzenlemelere hızla gidilmektedir. Bu düzenlemeler içinde Toplam Kalite Yönetiminin kamu kurumlarında uygulanmasından tutun da desantralizasyona kadar bir çok konu vardır.

Kararları Etkileyen Etik Alanlar

Etik ilkeler, yapılacak işlerde saptanan standartlar olarak, kabul edilebilir davranışların minimum özelliklerini ortaya koymaktadırlar.¹⁰ Daha geniş bir ifadeyle belirtmek gerekirse, etik ilkeler kamu yararının gerçekleşmesinde oldukça önemlidirler. Bunlar, hükü-

⁵ Sheldon S. Steinberg, David T. Austern, **Hükümet Ahlak ve Yöneticiler**, TODAİE Yayını, Çev. Turgay Ergun, Ankara, 1996, s. 119.

⁶ Milton Rokeach, **The Nature of Human Values**, New York: The Free Press, 1973, s. 5-6.

⁷ Maureen Moakley, Katryn Power, “Changing Standarts and Hard Choices: A Problem in Personal Administration”, Ed. Lynn Pasquerella, Alfred G. Killilea, Michael Vocino, **Ethical Dilemmas in Public Administration**, Praeger, 1996, s. 79.

⁸ Jonathan P. West, Evan Berman, “Ethics in the Municipal Workplace”, **Municipal Year Book**, 1993, s. 16-17.

⁹ **Integrating People Management into Public Service Reform**, PUMA Publication, OECD, Paris, 1996, s. 21.

¹⁰ Carol W. Lewis, “Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends”, ed. H. George Fredericson, **Ethics and Public Administration**, M.E. Sharpe , 1993, s. 136.

mete halkın güvenini sağlayacak, bu konudaki şüpheleri giderecek ve hükümetin yasallığını sağlayacaktır.¹¹

Kamu yararı kamu kesiminde çalışanlar için bir değer seti oluşturur. Bu bakımdan siyasal olarak belirlenmiş istemden daha geniş bir anlamı vardır. Siyasal istemler genelde müphem, açıklıktan uzak ve tartışmalıdır. Birçok kamu yöneticisi için “ortak iyi” onun kendi özgünlüğünden kaynaklanır. Ampirik çalışmalar göstermektedir ki, kamu sektörü yöneticileri “dürüstlük, adalet ve eşitlik gibi kamu yararıyla doğrudan ilgili konulara işten daha çok önem vermektedirler”.¹²

Teorik bakımdan kamu yararı yönetsel takdir yetkisinin temel kaynağı olarak görülmektedir. Bir kamu yöneticisi kamu yararını kararlarına temel aldığı ifade ediyorsa, yönetici bu durumda yönetim iddiasında bulunmaktadır. Yani kendini daha yetkili ve emin hissetmektedir.¹³ Çünkü yaptığı iş doğrudan kamunun yararını amaçlamaktadır ve bireysel bir çıkar söz konusu değildir. Kamu yararını pratikte ifade etmek oldukça zor. Bu konuda iki yaklaşım söz konusu. Bunlardan biri kamu yararını sosyal adalet kavramına dayandırmaktadır. Sosyal adalet (eşitlik) tanımlamasında bir iç bir de dış olmak üzere iki odak noktası söz konusudur. Dış odak, yardıma ihtiyaç duyan gelirleri düşük kesim üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bazen bu dış faktörler yardımseverlik olarak da adlandırılmaktadır. İç faktör ise, organizasyon içindekilerle ilgilidir. Organizasyon içinde varolma hakkı olarak ifade edilmektedir. Buna, azınlık gruplarının tercihlerini belirlemede karşılaştıkları sorunlar ve çalışma konusundaki adaletsizlikler örnek verilebilir.¹⁴ Organizasyonel demokrasi ve yetki devri iç faktörlerin odaklaştığı temelleri ifade eder.¹⁵ Bu anlamda çalışanların yönetime katılmasını da içermektedir.

Kamu yararını tanımlamanın bir başka yolu ise tarafsızlık kavramıyla kurulan ilgide aranmaktadır. Tarafsızlık (ahlaki olarak) herhangi bir tarafı tutmama anlamında, bireysel çıkarın karşısı olarak değerlendirilebilir. Bu bakımdan siyasal bireysel çıkarlara, saldırgan çoğunluklara ve güçlü çıkar gruplarına karşı başvurulan bir mekanizma olarak değerlendirilebilir. Gelir durumu düşük olan bireyler hizmetlerden yararlanma bakımından diğer bireylerle eşit konuma gelebileceklerdir. Tarafsızlık sadece siyasal anlamda partizanca tutumlardan uzak kalma şeklinde algılanmamalıdır. Belki bunun kadar önemli olan etnik köken, ekonomik durum ve cinsiyet bakımından ayırım yapılmamasını da içermelidir.

Her ne kadar, ahlakın insanın özel yaşamında olması gerektiği ve organizasyonel hayatta herhangi bir yerinin olmadığı iddia edilse de, aslında bu yaklaşım temelde, organizasyonel karar alımında kişinin kendi bireysel değerlerinin uygun olmadığını ifade etmektedir. Klasik kamu yönetimi teorisinde “tarafsızlık etiği”ne göre yöneticiler orga-

¹¹ J. Patrick Dobel, “The Realpolitik of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics”, **Ethics and Public Administration**, s. 159.

¹² Jonathan P. West vd. *age.*, s. 16.

¹³ John A. Rohr, “The Problem of Professional Ethics”, **The Bureaucrat**, (Spring), 1991, s. 9-12.

¹⁴ Nicholas Henry, **Administration and Public Affairs**, 3rd edition, Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, 1986, s. 351.

¹⁵ Willa M. Bruce, “Ethics and Administration”, **Public Administration Review**, 1992, vol. 52, (January/February) s. 81-83.

nizasyonda kendi moral prensiplerini dikte edemezler, aksine organizasyonun kurallarına uymak zorundadırlar. Yöneticiler etik bakımdan tarafsızdırlar. Ancak, kurallara uyma konusunda etik değerlere uygun hareket etme durumundadırlar. Tarafsızlık etiği organizasyonun hedeflerine varma konusunda yöneticiler için ideal bir araçtır. Tarafsızlık, organizasyonun sosyal hizmet kapasitesini artırarak insanların ondan yararlanmasına imkan sağlamaktadır.¹⁶ Liderler organizasyonun misyonunu onun moral boyutlarına oturtmalıdır. Şayet misyon temel olarak bireysel değere, insanların eşitliğine, insanların refah ve başarısına dayandırılırsa yöneticiler bu değerleri göz ardı edemezler. Örneğin insanlara adil davranılmaması organizasyonun temel aldığı değere aykırı olacaktır. Bundan dolayı yöneticiler tarafsızlığı seçeceklerdir.¹⁷

Kamu yararına hizmet eden organizasyon kavramı, kamu yöneticilerinin etik uygulamaları için temeldir. Ahlak yokluğu ya da ahlaka karşı ilgisizlik kamu çıkarına hizmet etmez. Başka bir anlatımla ahlaksal olarak değerleri temel alan bir davranış sonucu itibarıyla kamunun yararına olacaktır. Kamu sektöründe çalışanlar için kamuya hizmet bireye hizmetten daha onurlu bir görevdir. Kamu yararına hizmet için çalışan görevlilerin uyması gerekli bir takım temel kurallar söz konusudur. Bunlar şöyle sıralanabilir.¹⁸

- Kamu yararının daha da geliştirilmesi için takdir yetkisi uygulamalarının artırılması,
- Irk ayrımcılığına, bölücülüğe ve kötü muameleye karşı koyma ve olumlu hareketleri destekleme,
- Kamunun ilgilendiği konularda halkın bilgi sahibi olma hakkını kabul etmek ve desteklemek,
- Karar alımında halkın katılımını sağlamak,
- İyiliği, tarafsızlığı, adaleti, dürüstlüğü ve iyimserliği yaymak için çalışmak,
- Halkın sorularına doğru, basit, anlaşılır ve hızlı cevap verilmesi,
- Halkın hükümetle olan ilişkilerinde yardım edilmesi ve işlerin basitleştirilmesi,
- Popüler olmayan konularda karar alabilmek için hazırlıklı olunması.

Yasal Düzenlemeler ve Etik Değerler

Yasa veya hukuk, siyasal olarak üzerinde anlaşma sağlanan değerlerin bir sembolüdür. Dolayısıyla bu değerlerin, kendilerini onları savunmak, uygulamak ve kamu hizmetlerinde yürürlükte tutmak isteyenler için özel bir anlamı vardır. Ancak, kanunlar ve kurallar bir kişinin ahlaken ne yapacağını tam olarak hiç bir zaman ifade etmezler. Onlar yapılacak işlerin minimum standartlarını ortaya koyarlar. Yasal zorlamalarla insan davra-

¹⁶ Dennis F. Thompson "The Possibility of Administrative Ethics", *Essentials of Government Ethics*, Ed. Peter Madsen, Jay M. Shafritz, (New York:Meridian Books, 1992, s. 35.

¹⁷ Perry M. Smith, *Taking Charge: Making the Right Choices*, Avery Publishing Group, New Jersey, 1988, s. 130.

¹⁸ Bu çalışmada temel olarak ileri sürülen etik ilkeler (ethics codes) Montgomery Van Wart'ın "The Sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector" adlı makalesinden aktarılmıştır. Bkz. *Public Administration Review*, November/December, 1996, vol. 56, s. 525-536.

nışlarını düzenlemek en pahalı yoldur.¹⁹ Bu bakımdan yasaları, insanların ahlaklı hareket etmelerini sağlayacak temel kurallar olarak görmek yanlış olur.

Bu konuda yapılan çalışmalar göstermektedir ki, hukuk ve kanunların uygulanması etik bir kararsızlık olduğunda yöneticilerin en önemli başvuru kaynağını oluşturmaktadır.²⁰ Ancak yasalara sıkı sıkıya bağlılık (legalizm) yönetim bakımından çok faydalı sonuçlar doğurmaz. Yasal düzenlemeler, birbirleriyle rekabet eden değerler söz konusu olduğunda çok fazla bir şey söylemezler. Bilhassa özel durumlar söz konusu olduğunda durumu açıklayıcı olmayabilirler. Yasal düzenlemeler, etik karar alımında asıl değer kaynağı olmakla birlikte, bazı yorumcular yasalara aşırı bağlılık konusunda kimi uyarılar yapmaktadırlar. Bunlar, yasalara sıkı bağlılığın verimliliğe ve teknolojik yeniliğe engel olduğunu çünkü “mevcut prosedürlerin verimli yenilikleri genellikle cezalandırıcı yönde etkilediğini”²¹ belirtmektedirler.

Legalizm konusunda kapsamlı eleştirileri Patrick Dobel yapmaktadır. Ona göre kurallara sıkı sıkıya bağlılık kamu görevlilerini korkak, hareketsiz ve kuralcı yapmakta; girişimi ve hoşnutluğu olumsuz yönde etkilemekte; yasaların uygulanmasında çok hassas olunmasına neden olmakta ve yorumlamaktan kaçınılmakta; kamu görevlilerinin kullanılmaları gereken takdir yetkisine itibar etmemelerine neden olmakta; iyi organize olmuş grupların veya zengin olanların lehine işlemekte ya da onlara daha çok yararlı olmaktadır.²²

Yasalar gerek yöneticilerin gerekse çalışanların ve tüm halkın sorumluluklarını belirlerler. Bu bakımdan aşağıdaki hususlara yönetim bakımından dikkat edilmesi gerekir:

- Ahlaksal davranışı özendirmeyi amaçlayan yasa, tüzük ve yönetmelikler, açık ve kısa olmalı, devlet işlemleriyle birlikte var olma yeteneği taşımalıdır.
- Yöneticiler kendi profesyonel rollerinden dolayı yasaları anlamak ve uygulamak durumundadırlar.
- Üretkenliğe karşı olan ve artık uygulanmayan yasa ve politikalar değiştirilmelidir.
- Kanunsuz ayrımcılığın ortadan kaldırılması gerekir.
- Kamu fonlarının kötü kullanılmasının önlenmesi gerekir. Bunun için güçlü bir mali ve yönetsel kontrol kurularak, inceleme ve soruşturma faaliyetlerine önem verilmelidir.
- Yönetim açısından önem taşıyan bilgilerin korunması ve kullanılması gerekir.
- Eşitlik, adalet, dürüstlük, sorumluluk, temsil vb. gibi vatandaşların haklarını koruyan anayasal prensipler geliştirilmelidir.

¹⁹ The President's Commission on Federal Ethics Law Reform, **To Serve with Honor, Report and Recommendation to President**. Washington: Government Printing Office, 1981, s. 1.

²⁰ Harold F. Gortner, **Ethics for Public Managers**, New York, Praeger, 1991.

²¹ Walter L. Balk, "Productivity Improvement in Government Agencies: An Ampirical Perspective", **Policy Studies Review**, vol: 4 (3), 482.

²² J. Patrick Dobel, "Integrity in the Public Service", **Public Administration Review**, 1990, vol: 50, (May/June) s. 356-366.

Bireysel Değerler

İyi hükümet dürüst insanlara ihtiyaç duyar. İnsanlar dürüst ve güvenilir olmadıkça yönetim ve siyasi kurumlar bir çok problemle karşı karşıya kalırlar. Ancak burada da temel sorun varlığını sürdürmektedir. Birbiriyle rekabet halinde olan değerler söz konusu olduğunda nasıl hareket edilecektir? Yani değerlerin ne zaman ve ne derecede etkin rol oynadığının tesbit edilmesi gerekmektedir.

Son dönemlerde değerler konusunda yapılan çalışmalarda dürüstlük hep ön sırada yer almaktadır. Hatta liyakatin de önüne geçtiği rahatlıkla söylenebilir. Şayet insanlar dürüst değillerse, bir organizasyonda iletişimin gerçekleşmesi mümkün değildir. Çünkü dürüstlüğün olmadığı bir ortamda gerçek anlamda bilgi akışı olmayacak ve organizasyondaki diğer değerlerin varlığı pek de anlamlı olmayacaktır. Şayet organizasyon kültüründe güven var ise diğer değerler paylaşılabilir. Önemli temel değerler, tutarlılık, süreklilik ve karşılıklı ilişkidir. Sürekliliğin buradaki anlamı katı, sert ve değişik tavır almak değil, prensipli olmaktır. Tutarlılık, prensiplerin birbirleriyle uyum içinde olması ve işlemlerin belli bir standartta yürütülmesidir. Karşılıklılığın anlamı ise, benzer şartlar altında diğer insanların size davrandığı gibi sizin de onlara davranmanız, belli ilkelerin olması ve bu ilkelerin taraflarca benimsenmesidir.

Kamu görevlileri halkın kölesi değildirler ve demokratik bir devlette halkın tümünün sahip olduğu haklara sahiptirler. Bu haklar, yeterli bir gelir için çalışma hakkı, iş güvenliği ve işte ilerleme olarak belirtilebilir. Kamu görevlilerinin her zaman kendi çıkarlarının peşinden koşmaları beklenmez. Ancak onların haklarının nasıl gerçekleştirileceği bu bakımdan anahtar rolü oynamaktadır. İyi bir ücret, düşük iş değiştirme oranı ve iş geliştirme olasılıklarının yüksek olması, organizasyonların gelişmişlik seviyelerini gösterir. Ancak, bir çok kamu kurumunun yetersiz ücret, hoşnut etmeyen çalışma ortamının yol açtığı yüksek iş değiştirme oranı ve iş geliştirme imkanlarının düşük olması gibi sorunların içinde olduğu herkes tarafından bilinen bir gerçektir.

Piyasada ortalama ücretin altında bir gelir elde eden kamu görevlileri nasıl hareket edeceklerdir? Kamu görevlileri işten ayrılabilirler, sendika kurma arayışlarına girebilirler veya siyasal sistemin tanıdığı diğer bütün yolları deneyebilirler. Benzer şekilde iş yavaşlatma eylemi veya grev yapılması düşünülebilir. Bu bakımdan işin yavaşlatılması ve greve gidilmesinin ahlaki olup olmadığı tartışılabilir. Ancak her durumda düşük ücretten kaynaklanan sorunlar gittikçe ön plana çıkmaktadır.

Kamu yöneticileri için bir başka zor konu ise bireysel inançlarıdır. Popülist bir hükümeti istemiyorsak hareketlere yön veren bireysel inançlara belli bir oranda müsaade etmek gerekir. Çünkü popülist hükümetler halka hizmet bahanesiyle rasyonel politikarlardan sapma eğilimine girebilirler. Yönetimsel reform ve karar alımında gerçekçi hareket etmezler. Bu ise sonuçta hizmet kalitesinin bozulmasına ve ayrımcılığın yaygınlaşmasına neden olur. Yöneticilerin mesleki etik değerleri, siyasilerin popülist söylemlere sıkça başvurmalarına engel olabilir.

Hükümet kelimesi, kontrol ve yönetmeyi ifade ettiği için sanayileşmiş ülkelerin karmaşık toplum yapısını her hangi bir grubun kontrol ettiğini söylemek doğru değildir. Dahası, ekonomik ve sosyal yaşamın artan globalleşmesi, hükümette olanların yönetme kabi-

liyetlerine ek bir takım sınırlamalar getirmektedir. Bu bakımdan bürokratların da karar alımında önemli etkileri vardır.²³ Ancak burada dikkat edilmesi gereken konu, değerlerin konuşma özgürlüğünden inanç özgürlüğüne ve hatta sivil itaatsizliğe kadar bir çok alana yayılmasıdır. Her ne kadar burada belirtilen politik seviyede bir değer ise de, kamu yöneticilerinin duyguları çalıştıkları organizasyonlarda da geçerlidir. Bu bakımdan bireysel kanaatler ve organizasyonel direktifler arasındaki sürtüşmelerin giderilmesi ve konsensüsün sağlanması ile bir takım problemler ortadan kaldırılacaktır. Şayet bunlar sağlanmaz ise birey daha üst seviyede muhalefeti seçecektir. Böyle bir ortamda bulunan kamu görevlilerinin muhalefetleri değişik görünümelerde ortaya çıkmaktadır. Bu davranışlar arasında protesto veya muhtemelen yeni bir tayin arayışı, protestoyu organizasyon dışına yayma, örgüt politikasına açıkça karşı olma ve gizli muhalefet, örneğin basına bilgi sızdırma sayılabilir.²⁴

Özellikle üst seviyelerde görev yapan kamu yöneticilerinin muhalefeti hafife alınmamalıdır. Bu bakımdan gerek organizasyon gerekse bireyler, değerlerin çatışmasının bedelini ödeyeceklerdir. Birey açısından bunun maliyeti işini ve ünvanını kaybetmek olacaktır. Organizasyon açısından ise işlerin başarısızlıkla sonuçlanması ve halka pahalı ve niteliksiz hizmet sunma olacaktır. Bireysel değerlerin kamu yönetimindeki görünüşü bakımından dürüstlük son derece önemlidir. Dürüstlük sonucunda konsensüs oluşacak ve iletişimde daha yüksek standartlara ulaşılacak, bu da kamu hizmetlerinin daha kaliteli verilmesine katkı sağlayacaktır. Politikacılar son yüzyılda pek çok skandala karışmışlardır. Bu skandallar kamuoyunu yöneticiler için pek hoş düşünmemeye itmektedir. Bunları ortadan kaldırmak, kamu yönetimine güveni tesis etmek ve kamu hizmetlerine güveni artırmak için dikkatli davranmak gerekir. Bu bakımdan yönetim ve yöneticiler şu ilkelere dikkat etmek durumundadırlar:

- Dürüstlüğü ve esnekliği sürekli kılmak, bireysel kazanç ve şöhret peşinde koşmaktan uzak durmak.
- Çıkar kavgası ya da çıkar ilişkilerine karşı koymak (nepotizm, uygunsuz harici istihdam, kamu kaynaklarının kötü kullanımı veya hediye kabul etme vb.).
- Halka, astlara , meslektaşlara ve amirlere saygılı davranma.
- Kendi hataları için sorumluluğu üstlenme.
- Resmi görevini partizanca duygulardan arınmış olarak yapma.

Organizasyonel Değerler

Yönetimsel karar alımında ve takdir yetkisinin kullanılmasında temel alınan üçüncü değer seti olarak organizasyonel ilkelere bakmak gerekmektedir. Ancak üzerinde asıl durulması gereken konu, diğer değer setleri ile organizasyonel değerler arasında bir çatış-

²³ Namık Kemal Öztürk, *Siyasal Kararların Alınmasında Teknokratların Etkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1994, s.66.

²⁴ Dennis Thompson, "The Possibility of Administrative Ethics", *Public Administration Review*, vol. 45, (September/October), s. 555-561.

ma var ise (hukuki, bireysel başarı ve kamu çıkarı arasında) bunların karar alımında nasıl bir rol oynayacağıdır.

Bu değer setlerini birbiriyle dengelemenin önemi, özellikle organizasyonel değerlerin bütün diğer değerlerin önüne geçtiği ekstrem durumlarda açıkça ortaya çıkar. Bu durum genellikle "büropatoloji" olarak adlandırılır. Birçok totaliter devlette yöneticiler halka hizmetten çok yönetsel devletin amaçları için vardılar. Ancak, böylesine ağırlıklı olmazsa bile diğer devletlerde de bu durum hissedilmektedir. Bu konularda çok sayıda çalışması olan Gerald Caiden büropatoloji sistemlere girdiğinde problem "organizasyonu oluşturan bireylerin hatalarından kaynaklanmaz, aksine organizasyonun sistematik hataları bireyleri yolsuzluklardan dolayı suçlu gösterir"²⁵ demektedir. Benzer bir yaklaşım Drucker'da da vardır. Drucker, bir organizasyon kendi çıkarları ile diğer çıkarları dengelediği zaman rasyonel olacaktır demektedir. Bu aynı zamanda kamu yararını da üst seviyelere taşıyacak ve organizasyonel çıkarla kamu çıkarı birlikte gerçekleşecektir.²⁶

Burada üç temel organizasyonel değer üzerinde durulacaktır. Bunlar, verimlilik, uzmanlık ve organizasyonel dinamizmdir. Özel sektör organizasyonlarında, verimlilik kavramı örneğin, etkinlik ve yeterlik büyük itibar görmektedir. Organizasyonların varlık nedeni hizmet veya mal üretmektir ve devlet organizasyonları da bu kuraldan muaf değildir. Ancak verimlilik ve etkinlik kamu sektöründe özel sektör kadar ön planda değildir. Örneğin geniş kapsamlı ve yaygın başvuru süreci ile bürokrasinin hantal yapısı, kamu sektörünü karakterize etmektedir.

İkinci olarak organizasyonlar için göz önünde tutulan değer uzmanlıktır. Uzmanlık ek bir takdir alanı oluşturma eğilimindedir. Özellikle teknik seviyelerde bu durum geçerlidir. Örneğin kamu sağlığının korunması, askeri güvenlik ve diğer uzmanlık alanları tamamen uzmanlara terkedilmeye başlandı. Uzmanlık, karar alımında daha sağlıklı bilgilere ulaşılmasında yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla kamu sektöründe uzmanlar tercihlerinden en iyisini seçmek, fayda-maliyet analizlerini yapmak ve bunların gelecekteki etkilerini tahmin etmek gibi işlevlerinden dolayı anlamlı bir güce sahiptirler. Bir de karar alma gücü verilirse zaten fazla olan güçleri iyice artmaktadır.²⁷ Kararların hepsinde bir takım değerlerin etkisi vardır. Değerden arınmış bir karar söz konusu değildir. Bu durum teknik kararlar için de geçerlidir. Bu bakımdan uzmanlık gücü, etik bir tartışmada küçümenecek bir konu değildir. Teknik uzmanlar kolayca "en iyi biz biliriz" tuzağına düş-

²⁵ Gerald E. Caiden, "What Really Is Public Maladministration" *Public Administration Review*, 1991, vol. 51(November/ December), s.490.

²⁶ Peter Drucker, "What is Business Ethics?", *Public Interest*, no. 63, Spring, 18-36.

²⁷ Teknokratlar konusunda yapılan çalışmalar oldukça fazladır. Bütün bu çalışmalarda ortak nokta, teknik elemanların gittikçe artan önemlerinin demokrasi bakımından taşıdığı tehlikelerdir. Teknik elemanların yönetimde ağırlıklarının önlenmesi ve demokratik değerlere işlerlik kazandırılması için kuvvetli halk desteğine sahip iktidarlar önem arzeder. Ancak bu yeterli değildir. Çünkü halk desteğine sahip iktidarlar da işlerini yaparken uzmanlardan yararlanacaklardır. Dolayısıyla uzmanların iktidarı ve buldukları organizasyonları etkilemeleri kaçınılmazdır. Bu bakımdan en iyi yol, halkın doğrudan karar mekanizmalarına sokulmasıdır. Böylece sadece seçimler yoluyla değil, bizzat yönetim faaliyetlerine katılarak fikirleriyle, hareketleriyle kendileri hakkında karar alan teknik elemanları etkileyebileceklerdir. Yakın zamanlarda kamu yönetiminde yapılan reform programlarında vatandaş/müşterinin ön planda tutulduğu görülmektedir. Bkz. *Public Management Occasional Papers, Putting Citizen First: Portuguese Experience in Public Management Reform*, No.13, OECD, Paris, 1996.

mektedirler. Onlar için müşteri ya da tüketici çıkarları çocukça istekler olabilmektedir. Ancak gerek kamu kesiminde gerekse özel kesimde organizasyonlar müşterilerinin kim olduğunu ve tercihlerini nasıl yaptıklarını yeniden yorumlamaktadırlar. Müşteri tercihleri değişmektedir, oysa organizasyonlar hala eski kuralları uygulamaktadırlar. Toplam kalite yönetimi ve yönetsel devrim uygulamaları sonucunda uzmanların rolleri de değişmektedir. Bu bakımdan karar alımında uzmanlığın rolü de değişmektedir. Organizasyonlarda uzmanların varlığını istiyoruz ama onların uygunsuz güç kazanmaları toplum çıkarlarıyla doğrudan uyuşmamaktadır. Dolayısıyla uzmanların aşırı güç kazanmalarını önleyen mekanizmalara ağırlık verilmesi gerekmektedir.

Organizasyonel değerlerle ilgili üçüncü nokta dinamik ve sağlıklı organizasyonlara duyulan ihtiyaçtır. Şayet bir organizasyonun kendisi dinamik ve sağlıklı bir yapıda değilse, kamu politikalarının uygulanmasında da az etkili bir araç olacaktır. Bu bakımdan kamu organizasyonundaki yöneticilerin yasama organından beklentileri yeni organizasyonlar oluşturulması değil, mevcut organizasyonların düzeltilmesi ve çalışanların ücret seviyelerinin artırılmasıdır.

Kamu hizmetlerinde organizasyonel kapasiteyi artırmak için uygulanacak etik, etkinlik ve verimlilik bakımından şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir:

- Açık iletişim, yaratıcılık ve kendilerini işe adanma bakımından gerekli düzenlemelerin yapılması.
- Kamu yararını kurumsal bir takım alışkanlıkların önüne geçirmek.
- Etik davranışı geliştirecek ve birey ile organizasyonların yaptıkları işlerden sorumlu olabilecekleri prosedürleri kurmak.
- Liyakat ilkelerini geliştirmek, (sonuçta kayırmacılık ve kapristen kaynaklanan uygulamaların önüne geçilecektir).
- Organizasyonel sorumluluğu geliştirerek, kontrol ve denetim yöntemlerini objektif olarak tespit etmek.
- Etiği benimseme, yaygınlaştırma ve hatta periyodik bir dergi gibi yaşayan bir doküman olarak yayımlama konusunda organizasyonları teşvik etmek.

Profesyonel Değerler

Tartışılacak son değer seti, yönetsel karar alımında temel teşkil eden bir kaynak olarak profesyonel konulardır. Profesyonellik konusunda tek bir tanımlama yoktur. Ancak profesyonelliğin bir takım özellikleri sıralanarak bir tanımlama yapılabilir. Bunlar, kendi niteliklerinin farkında olma; teorik ve pratik bakımdan üst seviyede olma; sosyal bir idealin olması; yeteneklerini geliştirebileceği formel bir organizasyonun bulunması; ulusal bir akademiden mezun olma ve meslek etiği konularında duyarlı olma şeklinde belirtilebilir. Profesyoneller, mesleki eğitim ve deneyim bakımından açık ve net fikirlere sahiptirler ve bu niteliklerinin geliştirilmesi için daha üst seviyelerde eğitime yönelmektedirler. Bilgi, deneyim ve eğitim profesyonellik için en önemli şartlardandır. Bu nedenle etik değerlerin taşınması ve organizasyonlarda yaygınlaştırılması için en önemli unsurlar ara-

sındadırlar. Organizasyonlarda etik değerleri geliştirmek ve profesyonelliği yaygınlaştırmak için aşağıdaki kuralların uygulanması önem arz eder:

- Ortaya çıkan sorunlarda sorumluluğu üstlenmek ve bunu bireysel bir görev olarak kabul etmek,
- Profesyonel nitelikleri yükseltmek için destek olmak ve çalışanları cesaretlendirmek,
- Diğer profesyonelleri kariyerleri boyunca mesleki örgütlere girmeleri konusunda desteklemek,
- Kamu yönetimi öğrencilerinin teori ve pratiğini geliştirmek için kamu hizmeti birimleriyle işbirliği yapmak.

Sonuç Yerine

Yapılan çalışmalar göstermektedir ki genel olarak halkın büyük bir kesimi kamu yöneticilerinin kamu yararı için çalışmadıklarına inandıklarını ortaya koymaktadır. Bu bakımdan kamu hizmetinde çalışanların halkın gözünde görünümü ya iktidar hırsı içindeki politikacılar şeklindedir veya kendi çıkarı peşinde koşan bürokratlar şeklindedir.²⁸ Bu bakımdan bir çok gözlemci gerek siyasetçilerin tavırları gerekse genelde kamu yönetiminin kötü işleyişini 'kamu yönetiminde etik kriz' olarak adlandırmaktadırlar.²⁹ Siyasi bir çok skandalın ortaya çıkması kamu yöneticilerine ve genelde kamu hizmetine olan güveni azaltmakla birlikte, bu hizmetlerin niteliği gereği devlet tarafından yapılması zorunluluğu bu konuda bir takım önlemlerin alınmasını gerektirmektedir. Bu önlemlerin başında yöneticilerin sahip oldukları değerlerin geliştirilmesi ve yönetsel ilkelerle uyumlulaştırılması gelmektedir. Özellikle karar alma konumunda bulunan yöneticilerin aldıkları kararlar bir çok fenomen tarafından etkilenmektedirler. Bunlar mesleki değerler olabileceği gibi, uzmanlık, bireysel çıkar, kamu yararı veya diğer değer setleri olabilir.

Bu değerlerin karar alımında objektif kriterlerin önüne geçmesi her şeyden önce yönetim etiğine aykırıdır. Çünkü kendi değerlerini empoze etmeyi düşünen bir yönetici, diğer çalışanların değerlerini hiçe saymaktadır. Bu bakımdan dürüstlük daha baştan zedelenmiş demektir. Dürüstlüğün olmadığı bir organizasyonda kamu yararı, kamu hizmeti vb. gibi değerler ikinci planda kalacaktır. Hatta, tarafsızlık, eşitlik, yardımseverlik, sorumluluk üstlenme bilinci gibi ilkelerin hiç bir anlamı olmayacaktır.

Kamu yönetimi ve kamu politikası kavramlarının gerçek anlamları unutulmuş gibidir. Burada asıl vurgulanması gereken, yönetim veya politikadan ziyade "kamu"³⁰ kavramıdır. Oysa genelde yönetim üzerinde durulmaktadır. Yöneticilerin uzmanlıkları, profesyonellikleri, liyakatleri elbette önemlidir ama kamu yönetimi bakımından asıl önemli olan halkın karar alımı mekanizmalarına sokulmasının sağlanmasıdır. Gittikçe bürokrasi

²⁸ Herbert Kaufman, "Fear of Bureaucracy: A Raging Pandemic", *Public Administration Review*, January/February, 1981.

²⁹ Bkz. Henry Cisneros, John Parr, "Reinvigorating Democratic Values: Challenge and Necessity", *Public Management*, February, 1991; Russel Newman, *The Paradox of Mass Politics*, Cambridge, 1986, Harvard Univ. Press.

³⁰ Curtis Ventris, "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus", *Public Administration Review*, 1991, January/ February, s. 11.

tikleşen bir dünyada kamu yöneticileri hükümetteki bozulmaları azaltmak, demokratik vatandaşlığı geliştirmek durumundadırlar. Açıkça söylemek gerekirse kamu yönetimindeki bu etik kriz varlığını sürdürmektedir. Teknokratik karar alımından demokratik karar alımına bir kayma olmadan bu sorun varlığını sürdürecektir.

Bireysel etik üzerinde odaklaşma, etiğin toplumsal anlamını gizlemektedir. Oysa kamu yönetimi etiği asıl toplumsal içeriği bakımından algılanmalıdır. Ancak belirtmek gerekir ki, burada kastedilen evrensel nitelikli etik standartlarının belirlenmesi değildir. Etik standartlarının dayandığı inançlar ve değerler toplumdan topluma farklılıklar gösterirler. Dolayısıyla bütün kamu yöneticileri için geçerli evrensel etik standartlar belirlemek pek anlamlı değildir. Burada önemli olan kamu yöneticilerinin halkın yönetime katılması için çaba sarfetmesidir. Kamu politikalarının tesbitinde halkın görüşlerinin alınması rasyonel politika yapımı için son derece önemli bir veri kaynağı oluşturur. Katılımı artırmak için kamu yöneticileri demokratik sivil kuruluşların gelişmesine katkı sağlamalıdır. Bu sivil kurumlar yoluyla halk, kararlar hakkında bilgi sahibi olacak, fikirlerini ortaya koyacak ve kararları etkileyebilme şansına sahip olabilecektir. Bu türden kurumlar kamu yararının gelişmesine katkıda bulunurken aynı zamanda yöneticilerin ve kamu görevlilerinin etiğe uygun hareket etmelerine de neden olacaktır. Çünkü demokrasinin ruhu, ethos'u halkın katılımıdır.

Aslına bakılacak olursa, oldukça az sayıda yönetici kurallara aykırı, kamu çıkarının aleyhine, kendi organizasyonlarına zarar veren, profesyonel normlara karşı veya tamamen kendi çıkarını ön plana alan bir davranış sergilerler. Bir çok hükümet skandalı olmakla birlikte yöneticilerin ahlak dışı hareketleri en önemli problem değildir. Bir çok yönetici, kanunların kapalılığını gidermek, çıkar gruplarının rekabetini dengelemek, organizasyonel bencillikten ayrılmak, profesyonel standartları yükseltmek, özel çıkarları terk etmek konumunda bulunabilirler. Yönetimsel ahlaki tercihlerde rutin işler veya amaçlar, itaat veya girişim, dar çıkarlar veya kamu çıkarı gibi değerlerin rekabeti söz konusudur. Yöneticilerin kararları basitçe ahlaki olup olmamasına göre değerlendirilemez. Fakat karar alımı sürecinde bütün meşru değerler, aralarında rekabet olsa bile, göz önünde bulundurulmalıdır.