T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN YAPI VE İŞLEYİŞİ

Yüksek Lisans Tezi

Şeyma EŞKİ ÇAYLAK

Ankara - 2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANA BİLİM DALI

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN YAPI VE İŞLEYİŞİ

Yüksek Lisans Tezi

Şeyma EŞKİ ÇAYLAK

Tez Danışmanı

Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Ankara – 2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ'NDE KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN YAPI VE İŞLEYİŞİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Doç. Dr. İpek Özkal Sayan	
Doç. Dr. Yılmaz Üstüner	
Yrd. Doç. Dr. Özen Savaş	

Tez Sınavı Tarihi 27.06.2014

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(22./.07./2014)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Seyma ESKİ GAZLAK

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i

KISALTMALAR iii

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM 6

KAVRAMSAL ÇERÇEVE 6

I. KAMU YÖNETİMİ ETİĞİ NEDİR? 6
II. ETİK EĞİTİMİ NEDİR? 12
III. ETİK KODLAR NEDİR? 17
A. Etik Kodların Ortaya Çıkışı, Yapı ve İşlevleri 20
B. Etik Kodlar ve Onların Yöneticileri 29
1. Uluslararası Şehir Yönetimi Derneği (ICMA) 30
2. Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu (ASPA) 34

İKİNCİ BÖLÜM 43

ABD'DE KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ 43

I. Kamu Yönetimi Etiğinin Altyapısı 46
II. Kamu Yönetimi Etiğinin Kavram Olarak Ortaya Çıkışı 48
III. Kamu Yönetimi Etiğinin Disiplin Olarak Ortaya Çıkışı 51

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 66

ABD'DE KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN ÖRGÜTLENMESİ 66

I. KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE ETİK 66
II. KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN ÖRGÜTLENMESİ 73
A. Kamu Yönetimi Etiğinin Federal Düzeyde Örgütlenmesi 74

1. Kamu Etiği Ofisi'nin Kuruluşu 74
2. Kamu Etiği Ofisi'nin Görev ve Yetkileri 75
3. Kamu Etiği Ofisi'nin Organizasyon Yapısı 80
B. Kamu Yönetimi Etiğinin Yerel Düzeyde Örgütlenmesi 89
SONUÇ 96

EKLER 100

Ek-1: Ethics In Government Act Of 1978 - Office of Government Ethics 100
Ek-2: ASPA Code Of Ethics (Revised March 2013) 101
Ek-3: SEATTLE ETHICS COMMISSION.....107
KAYNAKÇA 113

ÖZET 126

ABSTRACT 127

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AICP	American Institute of Certified Planners
ASA	American Sociological Association
ASPA	American Society for Public Administration
APA	American Planning Association
COGEL	Council on Governmental Ethics Laws
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
ICMA	International City/County Management Association
IFAC	International Federation of Accountant
IGE	Institute of Global Ethics
NPA	New Public Administration
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGE	Office of Government Ethics
PAR	Public Administration Review

GİRİŞ

Kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişine ilişkin ortaya koyulan modelin öncülüğünü Amerika Birleşik Devletleri yapmıştır. ABD'de kamu yönetimi etiği, ABD'nin ulusal gereksinimleri ve mevcut kamu yönetimi anlayışı kapsamında yapılan çalışmalarının ürünü olarak tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle kamu yönetimi etiğinin gerek kavram olarak gerekse de disiplin olarak ABD'de ortaya çıkması ve gelişmesi tesadüf değildir. Bu bağlamda, kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olması kapsamında, 1880'lerde yapılan çalışmalarla alt yapısı oluşan kamu yönetimi etiği, 1940'lı yıllarda kavram olarak, 1970'li yıllarda ise akademik bir disiplin olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreçte, kamu yönetimi etiğinin genel çerçevesinin oluşturulmasında, mevcut kamu yönetimi anlayışının temel değer ve ilkeleri belirleyici etken olmuştur. Bu temel değer ve ilkelerin felsefi dayanağını ve özünü ise, bürokratik ethos- demokratik ethos tartışmaları oluşturmuştur. Bu kapsamda, 1940'lı yıllarda kavram olarak ortaya çıkan kamu yönetimi etiği kapsamında yapılan çalışmalarda, geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, kamu yönetiminde ortaya çıkan sorunların tespitine ve bu sorunların çözümüne odaklanılmıştır. 1970'lerden sonra ise, kamu yönetimi etiği, New Public Administration ve New Public Management anlayışları çerçevesinde ve bu anlayışların temel değer ve ilkeleri doğrultusunda oluşturulan yeni yönetsel yapılanma ve düzenlemelerin hayata geçirilebilmesi anlayışı kapsamında farklı bir çizgide gelişimini sürdürmüştür.

ABD öncülüğünde kuramsal çerçevesi, yapısı ve işleyişi oluşturulan kamu yönetimi etiğinin teori ve uygulamaya ilişkin iki önemli unsuru olarak etik eğitimi ve etik kodlar karşımıza çıkmaktadır. Etik eğitimi ve kodlar kapsamında, kamu

görevlilerinin davranışlarının iyileştirilmesi söylemleri üzerinden çalışmalar yürütülmüştür. Bu bağlamda, kamu görevlilerin, görevlerini yerine getirirken nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin birtakım standartlar ile ilkeler belirlenmiş ve bunlar etik kodlar kapsamında sunulmuştur. Sunulan bu kodların kamu görevlilerine tanıtılması, farkındalığının oluşturulması ve onların bu doğrultuda hareket etmelerinin sağlanması, kısaca uygulamada hayata geçirilmesinde, etik eğitim etkili bir araç olarak kullanılmıştır. Bu açıdan, kamu yönetimi etiğinin teori kısmında etik kodlar etkiliyken, uygulama kısmında daha çok etik eğitim kapsamında yapılan çalışmalar etkili olmuştur. Ayrıca etik kodların oluşturulması ve bu kapsamda yapılan çalışmalara ICMA ve ASPA öncülük ve rehberlik etmiş, kurumlarda bu doğrultuda kendi etik kodlarını oluşturmuşlardır.

Felsefi dayanağını bürokratik ethos ve demokratik ethos tartışmalarından alan, etik kodlar ve etik eğitim ile uygulamada hayata geçirilen kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi, ABD'de tarihsel süreç içerisinde ve bu alanda yapılan çalışmaların somut bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, ABD'de kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişini ortaya koyan örgütlenme modeli, federal (Kamu Etiği Ofisi -Office of Government Ethics - OGE) ve yerel (büyük şehirler ve küçük bölgelerin kendi oluşturdukları etik komisyonları) olmak üzere iki düzeyde gerçekleşmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın temel varsayımı, kamu yönetimi etiği kavramının ortaya çıkışı ve gelişiminin, kamu yönetimi disiplininin ayrı bir çalışma alanı haline gelmesi, gelişmesi ve değişimiyle paralellik gösterdiği ve bununla bağlantılı olarak kamu yönetimi etiği kavramının, ABD'de ulusal gereksinimler sonucu olarak, tarihsel geçmişinden ve dinamiklerinden beslenerek ortaya çıktığıdır. Bu çerçevede

ABD'de kamu yönetimi etiğinin kuramsal temelinin oluşumu ve değişiminde, kamu yönetimi disiplininde benimsenen yönetim anlayışlarının etkili olup olmadıkları ve temel dayanakları sorgulanmakta ve bu bağlamda ABD'de kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişi analiz edilmektedir.

Çalışmada ABD özelinde, öncelikli olarak, kamu yönetimi etiğinin kavramsal boyutu üzerinde durulmakta, bununla bağlantılı olarak oluşturulan çerçevenin uygulamaya geçirilmesinde etkili olan araçların eleştirel bir analizi yapılmakta ve sonrasında mevcut yapı ve işleyişe ilişkin inceleme ve değerlendirmeler yer almaktadır. Bu kapsamda, çalışma aşağıdaki sorulara cevap bulma amacı gütmektedir:

- ABD'de ortaya çıkan kamu yönetimi etiği nasıl ele alınıp tanımlanmıştır ve bu kapsamda kuramsal çerçevesi nasıl oluşturulmuştur? Mevcut kamu yönetimi anlayışının ilke ve değerlerinin, bu sürece etkisi var mıdır?
- ABD'de kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişine ilişkin model oluşturulurken kullanılan araçlar ve bu araçların temel işlevleri nelerdir?
- ABD'de kamu yönetimi etiğinin temelinde ulusal gereksinim ve dinamiklerinin bulunmasının uygulamadaki sonuçları neler olmuştur?
- ABD'de neden kamu yönetimi etiğine ilişkin örgütlenmeye gidilmiştir? Bu bağlamda oluşturulan kurumsal yapı ve işleyiş nasıldır? Etik dışı faaliyetlerin önlenmesinde belli bir yaptırımı ya da caydırıcılığı var mıdır?

Çalışmanın genel çerçevesini belirleyen bu sorular kapsamında tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, "Kavramsal Çerçeve" başlığı altında, kamu yönetimi etiği kavramı ve bu kavramın temel dayanağı ile birlikte, nasıl ele alınıp tanımlandığı irdelenmektedir. Devamında ise, kamu yönetimi etiğinin yapı ve

işleyişinin iki önemli aracı olan etik eğitimi ve etik kodlar irdelenmektedir. Bu kapsamda öncelikli olarak, kamu yönetiminde etik eğitimi nedir? Başlığı altında, etik eğitimin ne anlama geldiği, genel çerçevesinin nasıl ve neye göre oluşturulduğu, kamu yönetimi etiği açısından nasıl bir öneme sahip olduğu değerlendirilmektedir. Sonrasında ise, etik kodlar nedir? başlığı altında etik kodların ne olduğu, nasıl ortaya çıktığı, yapı ve işlevlerinin neler olduğu konularına değinilmektedir. Bununla birlikte, etik kodların yöneticileri olarak adlandırılan Uluslararası Şehir ve İlçe Yönetimi Derneği (ICMA) ile Amerikan Kamu Yönetimi Derneği (ASPA), etik kodların gelişimi kapsamında yapmış oldukları çalışmalarla birlikte değerlendirilmektedir.

"ABD'de Kamu Yönetimi Etiğinin Tarihsel Gelişimi" başlıklı ikinci bölümde ise, ABD'de kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı üç farklı açıdan ve mevcut kamu yönetimi anlayışıyla bağlantılı olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, kamu yönetimini iyileştirme adına yapılan çalışmalarla bağlantılı olarak, 1880'lerden 1940'lara kadar olan dönem, kamu yönetimi etiğinin altyapısı başlığı altında; 1940'lardan 1970'lere kadar olan dönemde ise kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı kavram olarak ele alınarak, 1970'lerle birlikte, akademik bir disiplin olarak değerlendirilmektedir. Bu inceleme ve değerlendirmede, kamu yönetimi disiplini ve kamu yönetimi etiği kapsamında ortaya koyulan dönem eserleri referans alınmakta, bu çerçevede mevcut kamu yönetiminin temel değer ve ilkeleri tespit edilmekte, bunlarda meydana gelen değişimin kamu yönetimi etiğine yansılamaları ve etkisi ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

Son olarak, "ABD'de Kamu Yönetimi Etiğinin Örgütlenmesi" başlığı altında ise, kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişini ortaya koyan ve uygulama boyutunu

oluşturan kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi irdelenmektedir. Kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi bağlamında, personel davranışları üzerinden çalışmaların yapılması ve personel sisteminin bu açıdan önemli bir unsur olması nedeniyle personel sistemi, kamu yönetimi etiği bağlamında değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi, federal ve yerel olmak üzere iki düzeyle ele alınmaktadır. Bu kapsamda, kamu yönetimi etiğinin federal düzeyde oluşturulan örgütü Kamu Etiği Ofisi (Office of Government Ethics – OGE) ve yerel düzeyde oluşturulan örgütü, büyük şehirler ve küçük bölgelerin kendi oluşturdukları etik komisyonları (Ethics Commission) ayrı başlıklar halinde incelenmektedir. Kamu yönetimi etiğinin farklı düzeylerde yapı ve işleyişine ilişkin incelemeyle, ülke düzeyinde nasıl bir örgütlenmeye gidildiği ve uygulamaya ilişkin bir etkinliğinin olup olmadığı ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

ABD'de kamu yönetimi etiği kavramının özünü, kamu yönetimi disiplininde benimsenen yönetim anlayışı ve bu anlayışın temel ilkeleri ve değerleri oluşturmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetimi etiğinin kavramsal boyutu, ABD'deki mevcut kamu yönetimi anlayışının ilke ve değerlerindeki değişimle birlikte değerlendirilecek ve bu değişimin kamu yönetimi etiğinin kavramsal temeline etkileri ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda, bu bölümde öncelikle çalışmanın temel odak noktası olması nedeniyle kamu yönetimi etiği kavramının nasıl ele alınıp tanımlandığı, irdelenecektir. Devamında ise, kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişinin iki önemli aracı olan etik eğitimi ve etik kodlar irdelenecektir. Bu kapsamda öncelikli olarak, etik eğitimi nedir? Başlığı altında etik eğitimin ne anlama geldiği, genel çerçevesinin nasıl ve neye göre oluşturulduğu, kamu yönetimi etiği açısından nasıl bir öneme sahip olduğu değerlendirilecektir. Sonrasında ise, etik kodlar nedir? başlığı altında etik kodların ne olduğu, nasıl ortaya çıktığı, yapı ve işlevlerinin neler olduğu konularına değinilecektir. Bununla birlikte, etik kodların yöneticileri olarak adlandırılan Uluslararası Şehir ve İlçe Yönetimi Derneği (ICMA) ile Amerikan Kamu Yönetimi Derneği (ASPA), etik kodların gelişimi kapsamında yapmış oldukları çalışmalarla birlikte değerlendirilecektir.

I. KAMU YÖNETİMİ ETİĞİ NEDİR?

Son dönemlerde sık sık karşılaşılan ve kullanılan bir kavram olan kamu yönetimi etiği üzerine uzlaşılmış net bir tanım bulunmamakla birlikte ortaya koyulan

tanımların özünü, aynı zamanda felsefi dayanağını bürokratik ethos ve demokratik ethos tartışmaları oluşturmaktadır. Bürokratik ethos, genel olarak kamu yönetiminin verimlilik, etkinlik, uzmanlık, sadakat ve sorumluluk gibi genel özelliklerini ve ilkelerini içermektedir. Bu özellikler, kamu yönetiminde eylem ve işlemlerin temelini oluşturmaktadır. Bu bağlamda beslendiği üç ana kaynak, Wilson'un siyaset ve yönetim ayrımı üzerine yapmış olduğu çalışma, Weber'in ortaya koyduğu bürokrasi modeli ve son olarak bilimsel yönetim teorileridir. Bu teorilerde ortaya koyulan planlama, örgütleme, yönlendirme, eşgüdümleme ve denetim gibi yönetimin genel ilkeleri aynı zamanda etkinlik ve verimliliğin sağlanmasının önemli birer unsuru olarak görülmüştür.[1] Demokratik ethos ise, bir toplumun üyeleri tarafından benimsenen kamu yararı, sosyal eşitlik, adalet, siyasi anlaşmazlıkların şiddete başvurmadan çözülmesi gibi değer ve ilkeler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Demokratik ethosta önemli olan kamu yönetimindeki eylem ve işlemlerin sonucudur ve sonuçta ortaya çıkan değerlerdir.[2]

Demokratik ethos ve bürokratik ethosun temel değerlerinin ve odaklandıkları alanların farklı olması ile bağlantılı olarak, literatürde kamu yönetimi etiğine ilişkin farklı farklı tanımlara rastlamak mümkündür. Yazarlardan bazıları, bu kavramı kamu yönetiminin genel ilkeri ve değerler bütünü (bürokratik ethos) olarak değerlendirirken, diğerleri kamu yönetimi sorunlarının çözümünde önemli bir araç olarak (demokratik ethos) ele alıp değerlendirmektedir. Genel olarak kamu yönetimi etiği, mevcut kamu yönetimi kültürüne, geleneğine özgü tutum, davranış ve özellikleri içeren ve bunlar doğrultusunda kamuya ait eylem ve işlemlerde uygun

[1] Murat Okçu, *Public Administration and Ethics: Perennial Questions,* ODTÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2002, Ankara.
[2] Denis Saint – Martin, Fred Thompson, Public Ethics and Governance: Standards and Practice in Comparative Perspective, JAI Press Elsevier, 2006, USA.

ahlaki ilke ve yükümlülüklerden oluşan bir sistemdir. Bu ilke ve yükümlülükler, anayasa, yasa, demokrasi, bürokratik örgütün normları, meslek ve profesyonelllik, iletişim halinde olunan topluluklar, kamu yararı ve genel refah, tanrı ve din ile kişinin kendisine ilişkin yükümlülüklerini kapsamaktadır.[3] Bununla birlikte kamu yönetimi etiği, sorumluluk, sonuçlara odaklılık, dürüstlük, bütünlük, hesap verebilirlik, görevleri yerine getirirken tarafsız, adil ve titiz, yasalara ve hukuka uygun bir şekilde hareket edilmesi, meslektaşlarına ve diğer kamu çalışanlarına nezaket kuralları çerçevesinde davranılması gibi birtakım davranış kodlarını, etik ilke ve standartlarını içermektedir.[4]

Kamu yönetimi etiği temelde kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken nasıl davranmaları gerektiğine odaklanan bir disiplindir. Bu kapsamda Office of Government Ethics tarafından hazırlanan 1989 tarihli 12674 Sayılı Yasada, Kamu Görevlileri ve Çalışanları İçin Etik Davranış İlkeleri'nden bazıları şu şekilde belirtilmiştir: Kamu hizmetlerinde kamu güvenini yerleştirmek için çalışanlar, anayasa ve yasalara sadakat ile bağlı olmalı, etik ilkeleri özel çıkarların üzerinde tutmalı, görevlerini yerine getiriken dürüst davranmalı, kamu görevini özel çıkarları için kullanmamalı, dolandırıcılık, görevi kötüye kullanma, yolsuzluk gibi etik dışı davranışlardan uzak durmalı ve iş ve işlemlerinde yasalara ve yönetmeliklere uymalıdır.[5]

---

[3] Paulina Dina, "Ethics and Corruption in Public Administration", *Quality- Access to Success*, 2013, Vol. 14, No. 2, pp. 176-177.

[4] Andrew Kakabadse, Nada Korac - Kakabadse And Alexander Kouzmin, "Ethics, Values, and Behaviours: Comparison Of Three Case Studies Examining The Paucity of Leadership in Government", *Public Administration*, 2003, Vol. 81, No. 3, p. 484.

[5] Principles of Ethical Conduct For Government Officers and Employees, http://www.oge.gov/uploadedfiles/education/education_resources_for_ethics_officials/resources/14_general_principles_card.pdf (Erişim Tarihi: 21.11.2013).

Huddleston, kamu yönetimi etiğini, doğruluk, dürüstlük, iyilik gibi birtakım ahlaki değerler ile yönetim anlayışında benimsenen değerlerin kamu yönetimine yansıtılması şeklinde ifade etmektedir.[6] Örneğin, Weberyen bürokrasi modelinin etik dışı olarak eleştirilen bazı değerlerinin yerine NPA anlayışının değerlerinin kabul edilmesi ve bunların etik ilkeler olarak kamu yönetimine yansıtılması gibi... Buna göre kamu yönetimi etiği hem ahlaki değerlerden hem de kamu yönetiminin değerlerinden oluşmaktadır. Bu kapsamda, etiğin bir uygulama alanı olarak kamu yönetiminde ortaya çıkmış biçimi olan kamu yönetimi etiği, devletin kamu alanında doğru davranış standartları ve ilkelerine karşılık gelmekte ve bu kapsamda genel olarak, ahlakın belli bir kamu kurumu içerisinde, o kurumca belirlenmiş kurallarla beslenerek ortaya çıkmış biçimi şeklinde tanımlanmaktadır.[7]

İleri sürülen bu görüşlerin yanında kamu yönetimi etiği, kamu yönetiminde ahlaki görev ve yükümlülükle birlikte iyi ve kötünün ne olduğunu belirleyen bir disiplindir. Pek çok kurumun etik kodlara sahip olması ve bu kodlar doğrultusunda kurumsal yapısının yeniden gözden geçirilmesi, çalışanlar için belirlenen yüksek etik standartların olması ve bunun sistemetik bir şekilde uygulanması, yükümlü olunan iş, davranış ve hizmetlerin belirlenmesi, doğru-yanlış ayrımının kamu yönetiminin genel kabul görmüş değerlerine göre şekillenmesi gibi konular bu kapsamda değerlendirilmektedir.[8]

Brady, kamu yönetimi etiğini, yasaların anlaşılması ve uygulanması, kamu politikalarının oluşturulması, kuralların yönetimi, ortak iyinin tanımı, kamu yararı, eşitlik, özgürlük, hesap verilebilirlik gibi konulara odaklanan bir disiplin olarak

---

[6] Mark W. Huddleston, "Comparative Perspectives on Administrative Ethics: Some Implication for American Public Administration", *Public Personnel Management*, 1981, Vol. 10, No.1, p. 67.
[7] Kamil Ufuk Bilgin, "Kamu Yönetiminde Yönetsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi" *TODAİE 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu,* Ankara, 1997, s. 2.
[8] Laurie Dart, "What is Ethics", *PA Times*, 2004, Vol. 27, No. 1, p. 4.

tanımlamaktadır. Bu kapsamda da kamu görevlilerine, kurallar ve politikaların her zaman bir amaç için inşa edildiği ve kuralların uygulanmasından sorumlu oldukları vurgulanmaktadır.[9]

Kılavuz ise, kamu yönetimi etiğini tanımlarken pozitif anlamda ve negatif anlamda olmak üzere iki açıdan ele almıştır. Bu doğrultuda pozitif anlamda kamu yönetimi etiğini, *"yaygın ahlak anlayışının hakim olduğu dürüst bir bireyin, bir örgüte katıldığı ve bütünün bir parçası olduğundaki görünümüdür. Bu anlamda aldığı ücreti hak etmesi için, emeğini gücünü ortaya koyması, üstlendiği görevleri etkin ve zamanında yapması, astlarına adaletli ve şefkatli davranması ve üstlerine de sorumlu bir şekilde davranması"* olarak tanımlamaktadır. Negatif anlamda kamu yönetimi etiğini ise *"örgütün veya kamu kuruluşunun meşru ve hukuki zeminlerde belirlenmiş örgütsel amaçlarına günlük ya da ileriye dönük olarak ters düşecek şekilde davranışlarda bulunarak, böylece kuruluşun verimsiz ve etkisiz hale getirilerek, örgütün işlemez hale gelmesi"*[10] olarak tanımlamaktadır. Bununla birlikte, kamu görevlilerinin iş ve işlemlerini bireysel ahlaki değerleri referans alarak yapması anlamına gelen kamu yönetimi etiği, sadece doğru-yanlış, iyi-kötü ayrımından ibaret olmayıp, aynı zamanda doğru ve iyi olanı yapma kararlılığını ve bu doğrultuda karşılaşılan etik sorunların, değer çatışmalarının çözümünde kılavuzluk yapacak etik prensip ve standartların belirlenmesini de içermektedir.[11]

Bu tanımlarla birlikte, kamu yönetiminde yolsuzluk, kamu gücünün kötüye kullanımı, dolandırıcılık, kamu güveninin azalması gibi problemlerle son zamanlarda

[9] F. Neil Brady, ""Publics" Administration and the Ethics of Particularity", *Public Administration Review,* 2003, Vol. 38, No. 1, p. 525.
[10] Raci Kılavuz, *a.g.k.*, s. 44.
[11] Ahmet Nohutçu, "Etik ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi,* Nobel Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 393.

önemli hale gelen kamu yönetimi etiği, kamu yönetiminde kurallar ve standartlar, ahlak, doğru- yanlış ile dürüstlük ve bütünlük değerleriyle ilişkilendirilmiştir ve kamu yöneticilerinin davranışlarında iç kontrol aracı olarak düşünülmüştür.[12]

Kamu yönetimi etiği, bireysel, mesleki, örgütsel ve toplumsal birtakım ahlaki ilkelerle birlikte belirli standart ve kuralları kapsayan bütüncül bir yapıdır. Diğer bir ifadeyle, kamu görevlileri iş ve işlemlerini yerine getirirken, özellikle takdir yetkisinin olduğu durumlarda karar verirken, kamu görevlisinin kendi öznel geçmişi tarafından biçimlendirilen bireysel ahlakın, mesleğinin ve örgütün gerektirdiği davranış ilkeleri ile toplumsal değerlerin etkisi olmaktadır. Bu kapsamda, kamu görevlisinin, doğru ya da iyinin ne olduğu konusundaki ailevi, dini, kültürel ve toplumsal değerlerin etkisiyle oluşan inançları; görevlerini yerine getirirken mesleğinin gerektirdiği ilke ve standartlara göre davranması; örgütün belirlemiş olduğu amaçlar ve ilkeler doğrultusunda hareket etmesi ve son olarak da toplumun çıkarı ve yararı doğrultusunda toplumun gelişmesine katkı sağlayacak biçimde davranması bütüncül yapının birer parçasını oluşturmaktadır.

Yapılan tanımlardan da görüleceği üzere genel olarak, kamu yönetimi etiğini oluşturan iki temel unsur bulunmaktadır. Bunlardan biri, mevcut kamu yönetimi anlayışının eşitlik, adalet, etkinlik, verimlilik gibi ilke ve değerleri, yani bürokratik ethos; diğeri ise, kamu görevlilerinin davranışları ve bu davranışların sonucunda ortaya çıkan değerler, yani demokratik ethostur. Bu açıdan kamu yönetimi etiğinin gerek tanımlanmasında gerekse de şekillenmesinde, hem demokratik hem de bürokratik ethosun ilke ve değerleri etkili olmuştur.

[12] Sabrina Ching Yuen Luk, "Questions of Ethics in Public Sector Management: The Case Study of Hong Kong", *Public Personnel Management*, 2012, Vol. 41, No. 2, pp. 361-363.

II. ETİK EĞİTİMİ NEDİR?

1970'lerden sonra kamu yönetiminde sıkça karşılaşılan kamu yönetimi etiğine paralel olarak etik eğitimin önemi yapılan vurgular artmış ve bu kapsamda çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Bu çalışmaların temelinde, Watergate gibi skandalların ortaya çıkmasıyla ABD'de kamu yönetiminde etik bilincin oluşturulması ve yerleştirilmesi düşüncesi etik eğitime olan ihtiyacı da beraberinde getirmiştir. Bu gereklilik ABD'de, şu temel varsayımların kabulüne yol açmıştır: Kamu kurumları kamu yararına çalışır ve kamu hizmetleri etik davranmayı gerektirir. Kamu çalışanları, dürüstlük, samimiyet, tarafsızlık, açık sözlülük, adaletli davranma gibi önemli ve gerekli toplumsal değer yargılarına sahip olmak zorundadırlar. Kamu çalışanlarının işe alınmasında liyakat ilkesine önem verilmelidir. Kamu çalışanlarının görevlerini yerine getirmeleri esnasında sadakat, etkinlik ve ekonomiklik ön planda tutulmalıdır. Kamu çalışanları, politik yansızlığa özen göstermelidirler. Bu varsayımlar doğrultusunda ABD'de etik eğitimi üzerine yapılan çalışmalarla etik eğitimin genel bir çerçevesi oluşturulmaya başlanmıştır.[13]

Kamu görevlilerinin davranışlarına ve özellikle sorumluluk bilincinin oluşturulmasına odaklanan etik eğitimi, kamu gücünün kamu yararına kullanılması, kamuda etik bilincin oluşturulması, etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi, sosyal sorumluluk bilinci gibi konularda kamu görevlilerini, görevlerini yerine getirirken daha iyi duruma getirmek, yetiştirmek anlamına gelmektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminde etik eğitimi, kamu kurumu dahilinde birtakım etik ilkeler, davranış standartları ve faaliyetler hakkındaki bilgiyi içermekte ve kamu görevlilerine, etik ile ilgili meselelerde doğru yada yanlışın ne olduğu konusunda rehberlik etmektedir.

[13] Berkan Demiral, Nalan Demiral, "Kamu Yönetiminde Etik Eğitimin Önemi", *Kamu Yönetimi-Yöntem ve Sorunlar",* Nobel Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 276.

Davranış standartlarına ve etik kodlara adaptasyonu sağlamada önemli bir role sahip olan etik eğitimi, etik eğitimin amaçları nelerdir, kurumlarda etik davranışın geliştirilmesi ve diğer amaçların başarılı olabilmesi için etik eğitimle nasıl bir ilişki kurulabilir, hangi konular etik eğitim kapsamındadır, etik eğitimin uygulanmasını etkileyen değişkenler nelerdir gibi birtakım sorulara cevap verebilir nitelikte olmalıdır. Bu kapsamda, etik eğitimin temel amaçları "yüksek yol (özendirici)" ve "düşük yol (önleyici)" olmak üzere iki yaklaşımla ortaya koyulmuştur. ABD'de yaşanan skandallarla önemi artan düşük yol yaklaşımı, kurumun yasadışı eylemlerden kaçınması için gerekli önlemleri almakta ve onlara bu konuda yardımcı olmaktadır. Yüksek yol yaklaşımı ise, çalışanların kapasitelerinin belirlenmesinin yanında sorunları çözebilmeleri ve bunu açıkça dile getirebilmeleri konusunda onların gelişimini sağlama çabalarını içermekte ve etik farkındalığın oluşturulmasına vurgu yapmaktadır.[14]

ABD'de etik eğitiminde odaklanılan konular, Joel L. Fleishman ve Bruce L. Payne'nin geliştirdiği kamu hizmetine yönelik bir ahlaki sorumluluk tutumunun ve ahlaki yargının geliştirilmesi de dahil olmak üzere ahlaki kapasitenin gelişimini amaçlaması gerekip gerekmediği veya temel hedefin Mark Lilla'nın savunduğu gibi ahlaki davranışları ve karakteri geliştirmeye yöneltilip yöneltilmemesi etrafında yoğunlaşmıştır. Bu kapsamda, etik eğitimin içeriği, verimlilik, etkililik, yeterlilik, uzmanlık, sadakat ve hesap verilebilirlik gibi bürokratik değerler sistemi ile kamu yararı, sosyal eşitlik, rejim veya anayasal değerler ve vatandaşlık gibi demokratik değerler sisteminden oluşmaktadır. Bunun yanında, etik eğitim şu dört temel hedefi içermektedir: Alan içindeki etik konulara ve etik problemlere karşı farkındalık

[14] Jonathan P. West and Evan M. Berman, "Ethics Training in U.S. Cities", *Public İntegrity*, 2004, Vol. 6, No. 3, pp. 190-191.

yaratmak; etik kararlar almak için analitik beceriler geliştirmek; kamu hizmetinde bir kariyer oluştururken kişisel sorumluluk ve ahlaki yükümlülük tutumu geliştirmek; ahlaki tahayyülü teşvik etmek; idarecinin takdir hakkı rolünün farkına varmalarına yardımcı olmaktır.[15] Bu hedefler doğrultusunda, etik eğitimi, kamu görevlilerinin etik yargı felsefesini ve kendi etik eğilimleri ile karar vermede sezgileri anlamalarına yardımcı olmalı, kendi meslekleri içinde etikle ilgili alanları göstermeli, kurumun etik beklenti ve kurallarını öğretmelidir.[16]

Özerklik, süreklilik, liyakat, geniş kapsamlılık ve hukukun üstünlüğü gibi temel ilkelere sahip olan etik eğitiminde odaklanılan konular, belirlenen standartlar, temel hedefler ve ilkeler çerçevesinde kamu yönetiminde etik eğitimin önemi şu şekilde sıralanmaktadır:[17]

- Kamu yönetimi alanında etik bilinci oluşturması,
- Kamu yararı, sosyal adalet, anayasal değerler, kurum içi ihbar, etkililik, hesap verebilirlik, ASPA'nın etik kodları gibi etik standartlar hakkında bilgi sağlaması,
- Etik karar verme konusunda analitik yetenekleri ortaya çıkarması,
- Kamu çalışanlarına ahlaki yükümlülük ve kişisel sorumluluk kazandırması,
- Üstlerin takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını önleyici tedbirler geliştirmesi,
- Gelişmiş ülkelerin iş ve meslek ahlakı hakkında bilgi sağlaması,
- Kamu hizmetlerini yerine getirirken etik kişilik ve meslektaşlarına karşı sadakat gösterme ve sorumluluk duyma, kurumun yasal politikalarını

[15] April Hejka- Ekins, "Teaching Ethics in Public Administration", *Public Administration Review*, 1998, Vol. 48, No. 3, pp. 885-887.
[16] Leslie E. Sekerka, "Organizational Ethics Education and Training: A Review of Best Practices and Their Application", *International Journal of Training & Development*, 2009, Vol. 13, No. 2, p. 78.
[17] Donald C. Menzel, "Teaching Ethics and Values in Public Administration: Are We Making a Difference?", *Public Administration Review*, 1997, Vol. 57, No. 3, pp. 225-229.

destekleme, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması gibi davranış ilkelerinin kazandırılması,

- Ahlaki düşüncenin teşvik edilmesidir.

Kamu yönetiminde etik eğitimin önemini vurgulayan bu maddeler bağlamında etik eğitimi hem mikro hemde makro düzeyde değerlendirilmektedir. Mikro düzeyde etik eğitim, her bir kamu görevlisinde etik bilinç ve farkındalık oluşturularak görevlerinde daha sorumlu hareket etmelerinin sağlanması anlayışına dayanmaktadır. Makro düzeyde etik eğitimi ise kamu görevlilerinin tek tek sorumluluğunun sağlanması toplamda kamu yönetiminin sorumluluğunu sağlayacaktır anlayışına dayanmaktadır.[18]

Kamu yönetimi etiğinin temel ilke ve değerlerinin kamu yönetiminde çalışanlar tarafından içselleştirilmesi ve hayata geçirilebilmesinde önemli bir araç olan etik eğitimi konusunda International Federation of Accountant (IFAC) tarafından uluslararası etik eğitim standartları oluşturulmuştur. International Education Standart 4 (IES4) kapsamında oluşturulan bu standartlar, mesleki değerler, etik ve davranışlar olarak belirtilmiştir. IFAC'nin bu standartlarla amaçladığı tüm kurumların küresel etik standartlara uygun eğitime ihtiyacı olduğu anlayışından hareketle bu eğitimi uluslar ve kültürler arasındaki farklı etik gelenek ve uygulamalara yerleştirmek, etik sorumluluğu geliştirmek ve etik çatışmaların üstesinden gelebilmektir. Bununla birlikte sadece mesleki standartlara değil aynı zamanda kamu yararı ve sosyal sorumluluk gibi değerlere de vurgu yapan IES4 ile her ülkenin ulusal ve kültürel değerlerinin farklılığından kaynaklanan etik eğitimdeki farklılığı önlemek amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda etik eğitimi küresel

[18] John A. Worthley, "Ethics and Public Management: Education and Training", *Public Personnel Management*, 1981, Vol. 10, No. 1, pp. 41-46.

düzlemde standartlaştırılırken, farklı eğitim sistemleri arasında kabul görmüş iyi uygulama örnekleri ile ulusların kültürel ve geleneksel uygulamalarının göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir. Kısaca, IFAC, kurumların ayrı ayrı etik eğitim programları uygulamaları yerine IES4 kapsamında kendi değerlerine uygun tek bir etik eğitim programını savunmaktadır.[19]

Yukarıda incelenen çalışmalardan da görüleceği üzere etik eğitimi, kamu yönetiminde benimsenen yönetim anlayışının ilke ve değerlerinin kamu yönetimi etiği söylemi üzerinden kamu yönetimine yerleştirilmesi amacına hizmet etmektedir. İşte kamu yönetiminde etik eğitiminin önemi üzerine yapılan vurgularda esasta bu amaçtan kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte, etik eğitimi evrensel nitelikte tek bir modelle standartlaştırılarak, ülkelerin tümünde tek bir uygulamanın olması gerektiği savunulmaktadır. Kamu yönetimi etiğinin evrensel olduğu iddialarının bir sonucu olarak etik eğitimin de evrensel olması gerektiği yönündeki düşünce "uygulamada" hayata geçirilmeye çalışılsa da bunun ne kadar başarılı olacağı tartışmalıdır. Bu bağlamda, etik eğitimi, ülkeler bazında değerlendirildiğinde, ABD gibi iyi uygulama örneklerine rastlanılabilir fakat bu durum evrensel düzeyde ele alındığında ülkelerin tümünün aynı yönetim anlayışına, ahlaki ilke ve değerlere sahip olmaması nedeniyle aynı başarının sağlanamayacağı görülmektedir. Hatta aynı ülkede bile kurumların amaçlarının ve bu doğrultuda çalışanlardan beklenen davranışların yani etik ilkeler ve davranış kodlarının farklı olması nedeniyle etik eğitimini standartlaştırmak doğru bir yaklaşım değildir. Bununla birlikte evrensellik, etik eğitimin temelini oluşturan kamu yönetimi etiğinin özüne terstir ve bu doğrultuda tek tip bir etik eğitiminin

[19] Dale Tweedie, Maria Cadiz Dyball, James Hazelton, Sue Wright, "Teaching Global Ethical Standards: A Case and Strategy for Broadening the Accounting Ethics Curriculum", *Journal of Business Ethics*, 2013, Vol. 115, No. 1, pp. 1-15.

uygulamada başarısından söz etmek pek de mümkün görünmemektedir. Çünkü kamu yönetimi etiği, mevcut kamu yönetimi anlayışının ilke ve değerlerini, kurum kültürünü ve bunlar doğrultusunda birtakım davranış kodlarını, kısaca bireysel, mesleki, örgütsel ve toplumsal birtakım ahlaki ilkeleri kapsamakta ve bu açıdan görevi kötüye kullanma, yolsuzluk, yozlaşma gibi soruların çözümü için önemli bir araç olarak sunulmaktadır. Yani kamu yönetimi etiğinin içeriğini oluşturan ilke, değer ve kodlar, ülkeden ülkeye hatta kurumdan kuruma da farklılık göstermektedir. Bu nedenle de evrensel bir etik eğitimi oluşturulmaya çalışılsa da uygulamada başarı sağlanacağı söylenemez.

III. ETİK KODLAR NEDİR?

Etik kodlar genel olarak, yasaların yazılı bir derlemesi; yasalarda olmayan kurallar sistemi ya da topluluğu; anlamlı iyi bir iletişim için semboller sistemi olmak üzere üç temel anlamı içermektedir.[20] Bu üç anlamın içerdiği unsurlar ise, ideallerin açıklaması, idealler ile uygun davranışın belirlenmesi ve kod tarafından belirlenen sınırlar içerisinde davranışların uygulanmasından oluşmaktadır.[21]

Etik kodlar, dürüstlük, adalet, kamu çıkarı gibi ilkeler ve belli durumlarda bu ilkelerin davranışlara olan etkilerini esas almak olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, doğru ve yanlış davranış prensipleri konusunda kamu görevlilerine rehberlik eden etik kodlar, dürüstlük ve bütünlük, sorumluluk, mesleki yükümlülükler, bağımsızlık ve nesnellik, yasal ve teknik uygulamalar, sosyal

[20] Jeremy F. Plant, "Codes of Ethics", *Handbook of Administrative Ethics,* (Editör: Terry L. Cooper), Marcel Dekker, New York, 1994, p. 311.
[21] R. C. Chandler, "The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics", *Public Administration Review,* 1983, Vol. 43, No. 1, pp. 32-39.

değerler ve etik çatışmaların çözümü gibi ilkelerden oluşan değerler bütünü olarak ifade edilmektedir.[22]

Kodlar, yönetimdeki değerler ve yasal kurallar olarak ele alınmaktadır. Değerler olarak kodlar, kamu görevlilerinin nasıl davranmaları gerektiği konusunda yapıcı, tutarlı ve ahlaki bir geleneği öngörmektedir. Yasal kurallar olarak kodlar ise, çalışanların görevleriyle ilgili alanlardaki sınırlılıklarını belirler, görevi kötüye kullanma durumunda kınama, para cezası, işten çıkarma gibi yaptırımları içermekte ve görevlilerin itaatini öngörmektedir.[23]

Kamu kaynaklarının kullanımı, hediyeler, çıkar çatışmaları gibi konuları kapsayan etik kodların, kurumun belirlediği etik değer ve taahhütlerden oluştuğu varsayılmaktadır. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin kurumun beklediği tutum ve davranış içerisinde olmalarında etik kodlar gerekli olsa da yeterli görülmemektedir. Çünkü belirlenen kodlar ile kurumun uygulamaları arasında etkin olmayan etik programlar ve kurum kültüründeki yetersizliklerden kaynaklanan boşluklar olabilmektedir. Bunu önlemek için de kurumun temel değerleri belirlenip, bu değerlere uygun kullanışlı kodlar oluşturulmalı ve sürekli eğitim ve bilinçlendirme programlarıyla bu kodların çalışanlarca içselleştirilmesi sağlanmalıdır.[24]

Kodlar, örgüt içerisinde, yapılması iyi olarak görülen değerlerin, kurallar ve standartlar şeklinde sistematik olarak bir araya getirilmesi sonucu oluşturulmasından dolayı, kurum içerisinde davranış kurallarının düzenlenmesinde bir araç olarak görülmektedir. Bu kapsamda kodlar, kurumda var olan değerlerin çatışması

---

[22] Bruce R. Gaumnitz, John C. Lere, "Contents Of Codes Of Ethics of Professional Business Organizations in the United States", *Journal of Business Ethics,* 2002, Vol. 35, No. 1, p. 40.
[23] Dennis Samson, "Codes of Ethics Are More Than Rules. They Are Virtues", *International Journal of Pharmacy Education & Practice,* 2011, Vol. 7, No. 1, pp. 27-34.
[24] Simon Webley and Andrea Werner, "Corporate Codes Of Ethics: Necessary But Not Sufficient", *Business Ethics: A European Review,* 2008, Vol. 17, No. 4, pp. 405-406.

durumunda ve çalışanların ikilem yaşadığı olaylarda kamu görevlilerine ve yöneticilere iyi davranış ve uygulamalarda bulunma, kötü davranışlardan kaçınma konusunda rehberlik ederek, devlete olan güveni arttırmayı amaçlar. Bu amaçla oluşturulan kodlar yazılı olabileceği gibi yazısız da olabilir. Yazılı kodlar, uygulanabilen, ihlalleri yaptırıma tabi tutulan ve kamuya hesap verebilen kodlardır. Yazılı olmayanlar ise, kamuda belli bir etik kültürün teamüldeki görünümüdür.[25]

Etik kodlar, kurumların sorumluluklarını, prensiplerini, değerlerini ve normlarını içermektedir.[26] Bu kapsamda kamu kurumlarında davranışlar ve karar alımında etik bilincin önemine vurgu yapan etik kodların rolü, mevcut kurallar ve değerlerin yeterli olmadığı yeni bir durumla karşılaşıldığında kamu görevlilerine rehberlik sağlamak, kamunun beklentilerini karşılamak, kurumun çalışanları arasında ortak amacı güçlendirerek iç çatışmaları azaltmak, kurumun itibarını ve kamu güvenini arttırmak, kurumun köklü değerlerini korumak, etik dışı davranışları önlemek için caydırıcı yaptırımlar belirlemek, etik dışı davranışlarla karşılaşıldığında ne yapmaları gerektiği konusunda kamu görevlilerine yardımcı olmak şeklinde belirtilmiştir.[27] Yani etik kodların amacı, kamu görevlilerini kurumun ve toplumun değerlerine uygun olarak eğitmektir. Bu amaca ulaşmak için kodlar, toplumun ve örgütün mevcut değerlerine göre oluşturulmalı ve kurum çalışanlarınca içselleştirilmelidir. Bununla birlikte kodlar oluşturulurken sadece yönetimin sorumluluklarını, emir ve cezalarını değil aynı zamanda kurum çalışanlarının sorumluluklarını ve haklarını da kabul eden hükümleri içermelidir. Ayrıca etik eğitim ile kodlar, çalışanlara tanıtılmalı, kodun kullanışlılığı konusunda çalışanların

[25] Jeremy F. Plant, *a.g.k.*, p. 221.
[26] Han Donker, Deborah Poff, Saif Zahir, "Corporate, Values, Codes of Ethics, and Firm Performance: A Look at the Canadian Context", *Journal of Business Ethics*, 2008, Vol. 82, No. 3, p. 527.
[27] Bruce R. Gaumnitz, John C. Lere, *a.g.k.*, p. 36.

görüşleri alınmalı ve kodların uygulanıp uygulanmadığı denetlenmelidir.[28] Kodlar oluşturulurken önemli olan bir diğer nokta ise belirlenen ilkelerin, kısa, net, anlaşılabilir olması, ortak ahlaki ilke ve genel prensiplerden oluşmasıdır.[29] Örneğin, ABD'de Norton, Mc Donald gibi şirketler etik kodlarını oluştururken açık ve anlaşılır olmasını temel prensip olarak kabul etmekle birlikte hem yöneticilerinin hem de çalışanlarının görüşlerini almakta, onlardan kendi performanslarını gözden geçirmelerini istemektedirler. Bunun yanında, çalışanların davranışlarına yönelik yapılan anketler ile her seviyede etik eğitimin verildiği standartlaşmış formatın sonuçları denetlenmekte, duruma göre kodlar revize edilmekte ve özel uzmanlık bölümünde oluşturulan kodlar ile desteklenmektedir.[30]

A. Etik Kodların Ortaya Çıkışı, Yapı ve İşlevleri

Etik kodların ortaya çıkışı Hammurabi Kanunları'na (M.Ö 1795-1750) dayandırılmaktadır. İlk etik kod olarak ileri sürülen bu Kanun, kişisel ve mesleki davranışları düzenleyen kuralları yansıtmaktadır. Yine M.Ö 400 yıllarında oluşturulan hipokrat yemini de mesleki anlamda oluşturulan etik kodların ilk örneği olarak kabul edilmektedir.[31] Profesyonel anlamda ise etik kodlar, ABD'de Uluslararası Şehir ve İlçe Yönetimi Derneği (International City Management Association - ICMA)'nin çalışmalarıyla 1924 yılında ortaya çıkmıştır. Kamu çalışanlarının davranış standartlarını belirlemek amacıyla oluşturulan kodlar, doğruluk, dürüstlük, eşitlik, şeffaflık, kamu kaynaklarının idaresi, siyasi tarafsızlık,

[28] George C. S. Benson, "Codes of Ethics", *Journal of Business Ethics*, 1989, Vol. 8, No. 5, p. 317.
[29] Rushworth M. Kidder, "Foundation codes of ethics: Why do they matter, what are they, and how are they relevant to philanthropy?", *New Directions for Philanthropic Fundraising*, 2004, Vol. 2004, No. 45, p. 82.
[30] George C. S. Benson, *a.g.k.*, p. 319.
[31] Mark M. Leach, Thomas Oakland, "Ethics Standards Impacting Test Development and Use: A Review of 31 Ethics Codes Impacting Practices in 35 Countries", *International Journal of Testing*, 2007, Vol. 7, No. 1, p. 72.

sosyal ve mesleki sorumluluk, yasalara saygı, kamu güveni gibi ilkelerden oluşmaktadır.[32] Süreç içerisinde geliştirilerek daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenen bu kodlar özellikle 1970'lerde ABD'de artan yolsuzluk olayları ve skandallarla birlikte yayılmaya başlamış ve Amerikan devlet ve yerel yönetimlerinin mevzuatında yerini almıştır. Bu kapsamda 1978 Kamu Etiği Yasası, kodların oluşumu, yayılması ve yerleşmesinin somut bir göstergesidir.[33]

Etik kodların gelişimi kapsamında, kodların yapısına ilişkin ileri sürülen "On Emir Modeli ve Justinian Kod Modeli" olmak üzere iki model bulunmaktadır. On emir modeli, yönetim ve uygulama için özel hükümler içermeyen etik davranış ilkelerinin genel, kısa bir açıklamasından oluşur. Kısaca bu model, az sayıda genel hükümleri içerir ve genel terimlerle ifade edilir. Somut vakalara uygulanmaları zor olan hükümleri içeren bu modele en iyi örnek olarak 1958 tarihli Amerikan Kamu Görevlileri Etik Kodu gösterilmektedir.[34] On özet ve genel hüküm içeren bu kodun maddeleri şu şekilde sıralanmaktadır:[35]

1) Hükümette kişi ve partilerin üstünde ülkeye sadakat ve yüksek ahlaki ilkeye bağlılığı yerleştirmek,

2) Anayasa, yasalar ve ABD'nin yasal düzenlemelerini korumak ve sürdürmek,

3) Alınan ücretin karşılığını vermek, gereken çaba ve düşünceyle birlikte en iyi performans ile görevini yerine getirmek,

---

[32] ICMA Codes Of Ethics With Guidelines , http://icma.org/en/icma/knowledge_network/documents/kn/Document/100265/ICMA_Code_of_Ethics_with_Guidelines (Erişim Tarihi: 25.01.2014).

[33] James S. Bowman, "From Codes of Conduct to Codes of Ethics", *Handbook of Administrative Ethics*, (Editör: Terry L. Cooper), Marcel Dekker, NewYork, 1994, p. 335.

[34] Kenneth Kernaghan, "Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects", *Public Administration*, 1980, Vol. 58, No. 2, p. 212.

[35] Code Of Ethics For Government Service, http://usgovinfo.about.com/blethics.htm, (Erişim Tarihi: 03.02.2014).

4) Görevi yerine getirirken başarıyı yakalamak için daha ekonomik ve verimli yolları bulmak,

5) Kamu kaynaklarının kullanımı ve dağıtımı konusunda kimseye ayrımcılık yapmamak, görevi kapsamında kendisi veya ailesinin çıkarı doğrultusunda yarar sağlayacak faaliyetlerde bulunmamak,

6) Hükümet çalışanları ve ofis görevlileri üzerinde kamu görevini bağlayıcı hiçbir özel vaatte bulunmamak,

7) Kamu görevlilerini işe alırken, görevin gerektirdiği nitelikleri taşımasına özen göstermek,

8) Özel yarar sağlamak için hükümet görevleriyle ilgili gizli bilgileri kullanmamak,

9) Tespit edilen her yerde yolsuzluğu açığa çıkarmak,

10) "Kamu kurumları bir kamu güvenidir" anlayışıyla bu ilkeleri desteklemektir.

Sıralanan bu ilkelerde görüleceği üzere Amerikan Kamu Görevlileri Etik Kodu On Emir Modeline karşılık gelmektedir. Çünkü ilkeler, oldukça genel olarak belirlenmiş, maddelerde geçen yüksek ahlaki ilkeler, yasal düzenlemeler, en iyi performans ve görevin gerektirdiği nitelikler gibi ifadelerin tanımı ya da içeriği düzenlenmemiştir.

Justinian Kod modeli ise, mevcut kanunları, düzenlemeleri ve diğer etik kuralları içermekte ve bunlara atıfta bulunmakla birlikte, çok sayıda etik sorunun çözümüyle ilgili belirli hükümleri içermektedir. Bu modelde, kodlar genellikle uzun ve karmaşık belgeler niteliğindedir. Yönetim ve uygulama için ayrıntılı hükümler içeren bu modelin avantajı kamu görevlilerinin etik davranış ile ilgili tüm kurallarını

bir belgede toplamasıdır. Dezavantajı ise kodun uzun ve karmaşık olmasından dolayı anlaşılmasının zor olmasıdır.[36]

Etik kodların yapısına ilişkin ortaya koyulan modellerle birlikte kodların içeriğine ilişkin de birtakım görüşler ileri sürülmüştür. Etik kodlar, kamu görevlilerinin nasıl davranması gerektiğine ilişkin birtakım ilkeleri içermekte ve onlara rehberlik yapmaktadır. Bu kapsamda kodların içeriği genel olarak şu şekilde sıralanmaktadır:[37]

- Yolsuzluk, kamu makamını kötüye kullanma, taraf tutma ya da diğer etik dışı veya yasa dışı davranışlarla mücadele etmek,
- Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken, davranışlarının kurallara uygunluğunu düşünmelerini sağlamak,
- Çeşitli çıkar grupları tarafından ifade edilen toplumun ihtiyaçlarına uygun kamusal çözümler ve eylemlerin niteliğini geliştirmek,
- Avrupa Birliği standartlarına uygun kamu çalışma koşullarının oluşturulması ve kamu politikalarının izlenmesine yönelik koşulları oluşturmak,
- Kamu görevlilerinin uygun olmayan davranışını bildiren vatandaşın haklarını korumak,
- Kamu görevlilerinin çalışmalarında çeşitli denetim araçlarını uygulamak,
- Kamuda iyi yönetişim modelinin gelişmesinin temelini atmak,
- Kamu görevlilerinin davranışlarına ilişkin olarak vatandaşların kişisel gözlemlerine dayanarak, toplumun kamu yönetimine güvenini sağlamak,
- Kamusal eylemlerin daha açık ve ussal bir şekilde gerçekleştirilmesi için daha büyük olanaklar sağlamaktır.

[36] Kenneth Kernaghan, *a.g.k.*, p. 212.
[37] Cüneyt Yüksel, *a.g.k.*, s. 79- 80.

Etik kodlara yönelik bu temel işlevlerin uygulamada başarılı olması ve yönetime katkı sağlaması için kodların içermesi gereken birtakım özellikler vardır. Bu özellikler ise şu şekilde belirtmektedir:[38]

- Kodların hedefleri açık ve kapsamlı olmalı, yapılması ve yapılmaması istenilen davranışlar yazılı bir şekilde belirtilmelidir.
- Kodlar, kurumun misyonu ile uyumlu olmalıdır.
- Kodların, pragmatik, gerçekçi hedefleri olmalı, çok fazla vaatte bulunmamalı ve geri dönüşüm yoluyla desteklenmelidir.
- Kodlar, teknolojide, yasal yapıda ve örgüt kültüründe meydana gelen değişiklere paralel olarak güncellenmiş olmalıdır.
- Kodları hazırlama ve güncelleştirme sürecinde toplumun büyük kesiminin katılımı sağlanmalıdır.
- Kodun taslağı ile ilgili yorumlar incelenmeli, kamuoyunun talep ve eleştirileri dikkate alınmalıdır.
- Kodlar, eğitim, denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmelidir.

Kodların yapıları ve içerikleri, yönetim anlayışının farklı olması nedeniyle ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Örneğin ABD, kamu yönetiminde etik kodları, diğer gelişmiş ülkelerden daha ağırlıklı olarak yasal mevzuatına dayandırırken, Avustralya, Kanada ve İngiltere, etik kodlara daha az atıfta bulunmaktadır. Etik kodların yapı ve işlevlerini genel olarak değerlendirildiğinde, ülkeden ülkeye uygulamada bazı değişikliklerin olduğu yönünde çıkarımda bulunulabilir. Kısaca, bazı kodlar, kültürden kültüre değişmekte ve kültürel olarak kalmaktadır. Bununla birlikte, kodların evrensel olduğunu ileri süren görüşler de

[38] Donald C. Menzel, *a.g.k.*, p. 69.

bulunmaktadır. Bu kapsamda ulusal düzeyde hazırlanan ve farklılık gösteren kodların uluslararası düzeyde hareketliliğinin sağlanması için gerekli olan temel bileşenler, tanım standartlarında mesleki uzlaşma, hareketlilik için talebin olması, hareketliliğin savunulması ve ülkeler arası işbirliğinin olması şeklinde sıralanmaktadır. Bu bileşenlerin, katılımcı ülkelerin aktif katılımı, işbirliği ve ulusal farklılıklara duyarlılık göstermeleri ile etik ilke ve standartların uluslararası düzeyde gelişimine katkı sağladığı yönünde vurgular yapılmaktadır.[39]

Evrensel etik kodların gelişimi kapsamında, 1990'da W. K. Kellogg Vakfı tarafından Küresel Etik Enstitüsü (Institute of Global Ethics- IGE) kurulmuştur. Enstitünün ilk görevi "evrensel etik değerler var mı" sorusuna cevap aramak olmuştur. Bu kapsamda, 1994'te "Sorunlu Bir Dünya İçin Ortak Değerler (Shared Values For a Trouble World) adlı çalışma etrafında araştırma başlatılmıştır. 1995'te "How Good People Make Tough Choices" ve 2005'te "Moral Courage" adlı kitaplar yayınlanmış ve teori ile uygulamadaki eğitim araçları bütünleştirilmiştir. Bu doğrultuda eğitim, söyleşi, kurumsal anket, araştırma ve danışmanlığı içeren kurumsal hizmetler programı ile kurumsal etik merkezi organize edilmiştir. Bu çalışmalarla ulaşılmak istenen temel amaç ise etik uygunluk ve kültürel bütünlüğü oluşturmak için pratik araçlar sağlamak olarak belirtilmiş ve takip edilmesi gereken beş stratejik öncelik sıralanmıştır. Birincisi odaklanmadır ve bu kapsamda etik karar vermek için mevcut uygulama yöntemlerini geliştirmenin ötesinde daha verimli ve olumlu çalışmaya doğru bütünleştirici kültürü inşa edecek adımlar atmaya hazır liderler bulma üzerinde durulmaktadır. İkincisi duyarlılıktır ve müşterilerin ne istediğini tahmin ederek, onların artan ihtiyaçlarını karşılama için eğitim ve ürünler

[39] Mark M. Leach, Thomas Oakland, *a.g.k.*, p. 73.

tasarlayarak mevcut hizmetleri güçlendirmek amaçlanmaktadır. Üçüncüsü program sonuçlarını doğrulamak, belgelemek ve kapasiteyi arttırmayı içeren etkidir. Dördüncüsü etik kapsamında itibarı arttırmak ve müşterilere daha iyi hizmet verebilmek için yeni yaklaşımları ve süreçleri öğrenmeyi içeren yeniliktir. Beşincisi ise, hedef kitleye uygun kapsamli bir planlama ve iletişim stratejisi uygulayarak IGE'nin hizmet kalitesini arttırmayı kapsayan öngörebilirliktir. IGE, "evrensel etik değerler var mı" sorusuna cevap aramak için yapmış olduğu bu çalışma ve araştırmalara dayanarak ırk, yaş, din, cinsiyet veya millete bakılmaksızın tüm ilişkilerde dürüstlük ve doğruluk, her işte sorumlu ve hesap verebilir olmak, görevi yerine getirirken adil ve eşit davranmak, her bireyin onuruna saygılı ve dikkatli olmak, her durumda anlayışlı ve sevecen olmak gibi beş temel etik değerin birçok kültürde ortak olduğunu yani evrensel etik değerlerin var olduğunu belirtmektedir. Bu doğrultuda IGE, ABD ve dünya çapında çalışanların ihtiyaç duyduğu etik kültür ve eğitimi sağlayarak güvenin inşa edilmesi yönünde çalışmalar yapmaktadır.[40]

Kodların evrenselliği yönünde yapılan çalışmalarda evrensel değerlere ilişkin birtakım kodlar oluşturulmuştur. Bu kapsamda, Schwartz evrensel etik kodlarını, altı temel değer şeklinde şu şekilde sıralamaktadır:[41]

1. Dürüstlük, doğruluk, güven ve sadakat kavramlarını içeren güvenilirlik,
2. İnsan haklarına saygıyı içeren saygı,
3. Hesap verebilirlik kavramını içeren sorumluluk,
4. Eşitlik ve tarafsızlık kavramını içeren adalet,
5. Gereksiz, zararlı davranışlardan kaçınmayı içeren yardımseverlik,
6. Yasalara itaati içeren vatandaşlıktır.

[40] Institute of Global Ethics, http://www.globalethics.org, (Erişim Tarihi: 03.01.2014).
[41] Mark S. Schwartz, "A Code of Ethics for Corporate Code Of Ethics", Journal of Business Ethics, 2002, Vol. 4, No. 1, pp. 29-30.

Ülkeler tarafından dikkate alınması gereken ve ortak temel değerlerden oluştuğu belirtilen evrensel etik kodlar daha kapsamlı şu şekilde sıralanmaktadır:[42]

1. Hesap Verilebilirlik: Tüm kamu görevlilerinin, kamu hizmetlerini yerine getirirken cevap verebilir olması, rapor edebilmesi, açıklama yapabilmesi, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirmeye açık ve hazır olmasıdır.
2. Saydamlık: Kamu görevlilerinin, aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde, gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılır, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır.
3. Tarafsızlık: Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken tüm vatandaşlara dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk ve cinsiyet ayrımı yapmadan hizmet etmesidir.
4. Dürüstlük: Kamu görevlilerinin tüm eylem ve işlemlerinde kendilerini etkileyebilecek kurum ve bireylerden uzak durmalarıdır.
5. Nesnellik: Kamu makamını elinde tutanların, kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken tercihlerini objektif olarak yerine getirmeleridir.
6. Hukukilik: Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken yürürlükteki kanunlara, etik davranış kodlarına ve tüm yasal düzenlemelere uygun davranmasıdır.
7. Eşitlik: Kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden herkesin yararlanmasını sağlamasıdır.

[42] Martha Perego, "The ICMA Code of Ethics: Values For The Next Century", *Public Management*, 2013, Vol. 95, No. 1, pp. 2-3.

8. Liyakat ve profesyonellik: Kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini doğru bir şekilde ve kendi yeteneklerini en iyi şekilde kullanarak ifa etmeleridir.
9. Sadakat: Kamu görevlilerinin, yasalara uygun bir şekilde atanmış ulusal, yerel ve bölgesel otoritelere bağlılıkla hizmet etmesidir.
10. Liderlik: Belli bir durum, zaman ve koşullar altında bir grup üzerinde insanların örgütsel hedeflere ulaşmak için gönüllü olarak çabalamasını teşvik eden, ortak hedeflere ulaşmada yardımcı olan, tecrübelerini aktaran kişilerdir.
11. Bütünlük: Kamu görevlilerinin, kamu görevlerini ifası sırasında yürürlükteki kanunlara, etik kodlara ve tüm yasal düzenlemelere uygun davranmalarıdır.

Etik kodlar üzerine yapılan tüm bu çalışmalar ve ileri sürülen farklı görüşler "etik kodlar evrensel midir, yerel midir, ya da evrensel etik kodlar oluşturulabilir mi" gibi bir takım soruları da beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda yapılan çalışmalar da göz önünde bulundurulduğunda etik kodların özü itibariyle yerel olduğu görülmektedir. Çünkü etik kodlar, bir takım toplumsal değerleri içeren ilkeler ile birlikte ilgili mesleğin gereklerini ve beklentilerini kapsayan standartlardan oluşmaktadır. Bu ilke ve standartlar ülke, kültür ve mesleki farklılıklardan dolayı değişiklik göstereceğinden etik kodlar genel olarak düzenlendikleri ülkeye özgüdür ve temelde yereldir. Bu bağlamda kodların ilk ortaya çıkış yeri olan ABD'de kodların evrensel nitelikte değilde kendi değer ve ilkeleri doğrultusunda oluşturulması etik kodların yerel olarak hazırlandığının somut bir göstergesidir.[43]

[43] Mark M. Leach, Thomas Oakland, *a.g.k.*, p. 72.

ABD merkezli ve yerel nitelikte hazırlanan etik kodların evrenselliği yönündeki tartışmalar ise 1980'lerde NPM anlayışının ortaya çıkardığı sorunlar, artan skandallar ve yolsuzluk olaylarının küresel boyutlara ulaşması ile başlamıştır. Kodların özüne aykırı olan evrensel etik kodlar oluşturulurken her ne kadar yönetimdeki sorunları ortadan kaldırmak, daha iyi bir dünya yaratmak gibi temel amaçlar ileri sürülse de esas kaygının bu olmadığı da ortadadır. Burada ABD, evrensel olarak ileri sürdüğü etik kodları, oluşturduğu piyasa mekanizmasının ihtiyaç duyduğu güven ihtiyacını karşılamak ve piyasanın daha iyi işlemesini sağlamak için ideolojik bir aygıt olarak kullanmakta ve bunu uluslararası örgütler aracılığıyla yaymaktadır. Bu çerçevede uluslararası örgütler, evrensel etik kodlar yaratmakta ve bunları küreselleşme programları içinde sunarak az gelişmiş ülke bürokrasisini bu doğrultuda yeniden yapılandırmaktadır.[44] Bununla birlikte önemli olan bir diğer konu da uluslararası küreselleşme jargonunda, etik kodların içeriğinin kime ve neye göre belirlendiği ya da bu kodların ulusal düzeyde ne kadar uygulanabileceğidir.

B. Etik Kodlar ve Onların Yöneticileri

ABD'nin etik kodlarını referans alarak çalışmalar yapan uluslararası bazı kuruluşlar, bu kodları geliştirmek ve yaymak gibi temel bir misyon üstlenerek faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bu kapsamda kamu görevlilerinin davranışları üzerinden etik kodlara vurgu yapan kuruluşlar, "kamu yönetimi çalışanları tarafından sergilenen uygun etik davranışları teşvik etmek için kullanılan en etkili mekanizmalar nelerdir?" sorusu üzerine yoğunlaşıp, çözüm önerileri üretme yoluna gitmişlerdir. Bu doğrultuda etik kodlar, mesleki uygulamalar için bir mekanizma sağlayan pek çok yönetmelikle birlikte çalışanların yönlendirilmesi ve onların

[44] İpek Özkal Sayan, "Kapitalizmin Etiğe İhtiyacı Var Mı?", *Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) VIII,* TODAİE, 2010, s. 384-388.

mesleki durum ve kimliklerinin geliştirilmesinde bir araç olarak görülmektedir. Bununla birlikte birtakım etik kodlar oluşturulmakta ve bu kodlar az gelişmiş ülke bürokrasisine kamu yönetiminde ortaya çıkan etik sorunların çözümü için en iyi model olarak sunulmaktadır. Etik kodların oluşturulması, evrenselleştirilmesi ve yönetimi kapsamında çalışmalarda bulunan, kısaca etik kodların yöneticileri olarak adlandırabileceğimiz bu kuruluşların başında Uluslararası Şehir Yönetimi Derneği (International City/County Management Association - ICMA) ve Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu (The American Society for Public Administration - ASPA) gelmektedir.[45]

1. Uluslararası Şehir Yönetimi Derneği (ICMA)

1914 yılında ABD'de kurulan ICMA, dünya çapında profesyonel yerel yönetimleri ilerletmek için hizmet etmektedir. Misyonunu, yerel yönetişimde profesyonel yerel yönetimin geliştirilmesi ve ilerletilmesi yoluyla mükemmelliği yakalamak olarak belirtmektedir. Küresel sorunların çözümü için yerel çözümler üretmeye odaklanan ICMA, yerel yönetim uzmanları ve destekçilerine teknik yardım sağlanması, onların becerilerinin geliştirilmesi ve etik çalışmalarının güçlendirilmesi gibi konularda da çalışmalar yapmaktadır. Bunun yanında, Birliğin temel çalışmaları arasında kendi etik kodlarını oluşturmak ve geliştirmek, bu konuda etik bilinci oluşturmak ve yerleştirmek için üyelerine eğitimler vermek de yer almaktadır.[46]

ICMA, 1924 yılında etik kodlarını oluşturmuş ve yerel yönetimlerde, mesleki yönetimin temeli olan ilkeleri belirlemiştir. Eşitlik, şeffaflık, dürüstlük, kamu

[45] Manfred F. Meine and Thomas P. Dunn, "Ethics Codes and Their Administration: A Particularly Illustrative Case Study and a Call for Collaboration", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2010, Vol. 15, No. 2, p. 3.

[46] ICMA: Leaders at the Core of Better Communities, *Who We Are?*, http://icma.org/en/icma/about/organization_overview/who_we_are, (Erişim Tarihi: 16.07.2013).

kaynaklarının idaresi, siyasi tarafsızlık gibi bu ilkelerle amaçlanan yönetimin yapı ve işleyişine katkıda bulunmak ve demokratik yerel yönetimleri güçlendirmektir. Bu doğrultuda, ICMA'nın üyeleri, kararlarında ve davranışlarında bu kodları uygulamada hayata geçirmeyi taahhüt etmektedirler. Üyelerinin çalışmalarıyla, mesleki değişiklikleri de yansıtacak şekilde 1998 yılında değiştirilen etik kodlar, son olarak 2013 Eylül'ünde revize edilerek geliştirilmiştir. Bu kapsamda, ICMA, kodlara dair temel inanışlarını şu şekilde belirtmiştir:[47]

- Temsil demokrasisinin hizmetkârları olarak çalışmak,
- Yerel yönetişimde ICMA'nın *Etik Yasalarında* ifade edildiği gibi dürüstlük ve doğruluğun yüksek standartlarını uygulamak,
- Tercih edilen yerel yönetim yapısı olarak konsey-yönetici hükümeti ile etkin yerel yönetişim ve toplumsal yapının ayrılmaz bir bileşeni olarak profesyonel yönetimin savunulması,
- Yerel hükümetin temel sorumluluğu olarak sürdürülebilir topluluklar inşa etmek,
- Uluslararası sınırların ötesinde bilgi ve beceri alışverişi ve ağları kurmak,
- Hizmet ettiğimiz toplumların çeşitliliğinin yerel hükümetlerde ve birliğimizde yansıtılmasını sağlamak,
- Mesleki gelişime ve hayat boyu öğrenmeye adanmak,
- Bu amaca kişisel adanmışlıkla, üyelerinin bağlı olduğu bir ağ üzerinden meslek ve dernek kalitesinin oluşturulmasıdır.

[47] ICMA: Leaders at the Core of Better Communities , *ICMA Codes Of Ethics,* http://icma.org/en/icma/ethics/code_of_ethics, (Erişim Tarihi: 17.07.2013).

ICMA, kendi misyonunu *yerel yönetişimde mükemmelliği, dünya çapında profesyonel yerel yönetimin geliştirilmesi ve ilerletilmesi yoluyla yakalamak* olarak açıklamaktadır. Bu misyonu desteklemek için, ICMA üyelerince sahiplenilen aşağıdaki on iki prensibi içeren etik yasa yönetimde uygulanmaktadır:[48]

- Sorumlu seçilmiş yetkililer yoluyla etkin ve demokratik yerel yönetim kavramlarına bağlı ol ve bu hedefe ulaşılması için profesyonel genel yönetimin gerekli olduğuna inan,
- Hükümet tarafından sunulan hizmetlerin saygınlığını ve değerini tasdik et ve güvenilir bir kamu görevlisi olarak yerel hükümet işlerine karşı yapıcı, yaratıcı ve pratik bir tutum ve derin bir sosyal sorumluluk duygusunu muhafaza et,
- Üyelerin, seçilmişlerin, diğer yetkililerin ve halkın saygısının kazanılması için, tüm kamu ve kişisel ilişkilerinizde dürüstlük ve doğruluğun en yüksek ideallerine adanmış olun,
- Yerel yönetimin temel işlevinin her zaman tüm insanların yararına hizmet etmek olduğunun farkında olun,
- Seçilmiş olanlara politika önerileri sunun; toplum için hedefler belirlemek ve karar verirken bir temel oluşturmak üzere politik konular hakkında tavsiyelerde bulunun ve onlara gerçekleri sunun,
- Halkın seçilmiş temsilcilerinin yerel hükümet politikalarının oluşturulması için hak sahibi olduklarının farkında olun,

[48] ICMA: Leaders at the Core of Better Communities, *ICMA Codes of Ethics with Guidelines*, http://icma.org/en/icma/knowledge_network/documents/kn/Document/100265/ICMA_Code_of_Ethics_with_Guidelines, (Erişim Tarihi: 17.07.2013).

- Profesyonel yönetimde kamu güvenini sarsacak tüm etkinliklerden kaçının. Yasama organını çalıştıran üyelerin seçimine katılmaktan kaçının,
- Üyelerin mesleki yeteneklerinin sürekli geliştirmeyi ve yönetim tekniklerinin kullanımında derneklerin yeterliliklerini geliştirmeyi görev edinin,
- Yerel hükümet ilişkileri hakkında toplumu sürekli bilgilendirin; vatandaşlar ve tüm yönetim çalışanları arasındaki iletişimi teşvik edin ve kamu hizmetinin imajı ve kalitesini geliştirmenin yollarını arayın,
- Üyenin herhangi bir müdahale olmadan resmi politikaları özgürce yürütmesi ve her bir problemle prensip ve adalet temelinde ayrımcılık yapmadan uğraşması gereğine inanarak mesleki sorumluluk ile ilgili herhangi bir müdahaleye karşı durun,
- Personelle ile ilgili tüm konularda liyakati esas alın böylece bir üyenin disiplin, promosyonlar, ödeme düzenlemeleri ve randevulara ilişkin kararlarına adalet ve tarafsızlık yön verecektir.
- Gizli bilgi veya kamu zamanının kötüye kullanılması yoluyla elde edilen kişisel övgülerin ahlaki olmadığına inan ve hiç iyilik arama.

ICMA'nın etik yasasını oluşturan ve temelinde etik kodlar bulunan bu on iki ilkede, genel olarak, demokratik yerel yönetimlere bağlılık ve inanç; kamu güveninin oluşturulması için dürüstlük ve doğruluğun önemi; hizmetlerde gerçek bilgilerin sunulması, hesap verilebilirlik, şeffaflık; mesleki sorumluluk bilinci ve liyakatin esas alınması gibi konular üzerinde durulmuştur.

ICMA, etik yasasını ve kendi uygulama süreçlerini, tamamen emekli olmuş veya yerel hükümette çalışmayan bireyler için geçerli olduğunu belirtmekle birlikte bütün ICMA üyelerinin yasaya uyması gerektiği şeklinde tanımlamaktadır. Mesleki

bir örgüt olarak ICMA, etik yasaları kendi üyelerine, ICMA Mesleki Davranışlar Komitesi tarafından yönetilen resmi bir inceleme süreci yoluyla uygulamaktadır. Yasaların Uygulanması Prosedürüne dair Kurallar bir üyenin bir kuralı ihlal edip etmediğini belirlemek ve bu konu hakkında karar vermek için makul bir süreç sağlamak ve süreç boyunca soruşturmaya konu olan her bir bireyin sesini duyurması için adil ve tam bir fırsat sağlamak üzere tasarlanmıştır. Gizli inceleme süreci yeterli delillerle birlikte yazılı şikâyetin ICMA'da dosyalanması ile başlamaktadır. Bu süreç sonunda, etik kodları ihlal eden üyelerin üyeliklerinin engellenmesi ve iptali; kamudan uzaklaştırma ve kınama; Yönetim Kurulu kararının askıya alınması önerisi veya etik ihlal dahilindeki diğer özel konularda Mesleki Davranış Komitesi karar verir. Komitenin kararlarına ve önerilerine üyelerin itiraz hakları vardır.[49] Görüleceği üzere, ICMA'nın oluşturduğu etik kodlar üyelerince uygulanmakta ve belli bir yaptırımı bulunmaktadır.

2. Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu (ASPA)

Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu, kamu yönetimi alanında bilim, sanat, öğretim ve kamu uygulamaları konularında faaliyet gösteren, kar amacı gütmeyen mesleki bir kuruluştur. 1939 yılında Louis Brownlaw ve arkadaşları tarafından kurulan ASPA, üyeleri arasında profesyonellik ruhunu geliştirmek ve örnek bir model oluşturarak kamu yönetiminde etik ilkelere bağlılık konusunda kamu bilincini ve sorumluluğunu arttırmayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda belirlenen, kamu yararı düşüncesini geliştirmek; anayasa ve kanunların üstünlüğü; demokratik katılımın teşvik edilmesi; sosyal eşitliğin güçlendirilmesi; tam bilgilendirme ve tavsiye; kişisel bütünlük göstermek; etik kurumları geliştirmek ve mesleki

[49] ICMA: Leaders at the Core of Better Communities, *Enforcing the ICMA Code of Ethics,* http://icma.org/en/icma/ethics/enforcement, (Erişim Tarihi: 17.07.2013).

mükemmellik için çaba harcamak gibi birtakım ilkeler belirlenmiştir ve üyeler, belirlenen ilkelere uymayı taahhüt etmişlerdir.[50]

Kamu yönetiminin hem teori hemde uygulama alanlarında çalışmalarını yürüten ve yaptığı çalışmalarla uluslararası etkiye sahip olan ASPA temel değerlerini hesap verebilirlik ve üretkenlik, profesyonellik, etik ve sosyal eşitlik olarak sıralamaktadır. Bu değerler kapsamında çalışmalarının temel amaçlarını ise, kamu yönetimini bilim ve sanat olarak geliştirmek, hükümetin her düzeyinde kamu hizmetinde profesyonelliği ilerletmek, kamu yönetimi uygulamacıları ve akademisyenleri arasında topluluk duygusunu güçlendirmek ve sürdürmek olarak belirtmektedir.[51]

ASPA'nın kamu yönetimi alanında yapmış olduğu çalışmaların önemli bir ayağını etik kodlar oluşturmaktadır. Bu kapsamda etik kodların oluşumu ve yayılması noktasında doğrudan faaliyette bulunan ASPA'nın etik çalışmalarının gelişim süreci, bu konuda çalışma grubunun oluşturulması ile başlamıştır. Akademisyenlerin, uygulamacıların ve öğrencilerin yer aldığı çalışma grubunda en iyi etik koda ulaşmak için görüşme ve tartışmalar sonucunda etik kodlara dair bir rapor oluşturulmuştur. 1994'te oluşturulan bu raporda, çalışma grubunun üyeleri, kodun ilkeleri, yapısı ve tarzı olmak üzere üç önemli yönünü ortaya koymuşlardır. Bununla birlikte, kodun içeriği, kamu yararı kavramı, hukuk ve resmi etik kodları, personel bütünlüğü, örgütsel dinamikler ve profesyonellik olmak üzere kamu alanındaki etik araştırmalarının beş temel kaynağı olarak görülen ilke ve konular etrafında düzenlenmiştir. 1994 yılında beş temel başlık, otuz iki alt başlık ve özel

[50] American Society for Public Administration, *About ASPA,* http://www.aspanet.org/public/ASPA/About ASPA, (Erişim Tarihi: 23.07.2013).
[51] American Society for Public Administration, *ASPA HISTORY,* http://www.aspanet.org/public/ASPA/About ASPA, (Erişim Tarihi: 28.02.2014).

ilkelerden oluşan etik kodların, yaklaşık iki yıl sonra yapılan çalışmalarda yeterli olmadığı ve boşluklarının olduğu tespit edilmiştir. Bu tespitte, bazı ilkelerin uzun ve detaylı olduğu, genel ilkelerin özel ilkeler içerisinde kaybolduğu, bu nedenle de kullanılan dilin, daha açık, net, anlaşılır ve özlü olması gerektiği sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte şu öneriler de sunulmuştur: [52]

- Mevcut kodların temelinde kamu yönetiminde rehberlik eden temel etik prensipler olarak kabul edilen beş temel ilke yer almalıdır. Ayrıca, kodlarda sosyal eşitlik, hükümette demokratik katılım ile doğru bilgi ve tavsiyelerde bulunma yükümlülüğü yer almalıdır.
- Kodların daha güçlü ve kullanışlı olması için ilkeler kısa, öz, açık ve anlaşılır olmalı ve alt ilkelerle desteklenmelidir.
- Kodların en üst seviyesine ulaşmak amaçlanmalı, kamu yöneticilerinin sosyal sorumluluklarını belirleyen davranışlar tanımlanmalı ve ifadelerde daha özendirici bir dil kullanılmalıdır.

Etik kodların geliştirilmesi kapsamında yapılan çalışmalarda, kodun uygulamada güçlendirilmesi ve güncelliğini koruması için düzenli olarak ve sürekli gözden geçirilmesi ve yeniden düzenlenmesi ile ASPA'nın Etik Komitesi'nin kurulması ve temel işlevlerinin neler olması gerektiği yönünde öneriler de yer almıştır. Buna göre Komite'nin temel işlevleri; etik kod bilincini arttırmak için devam eden faaliyetler ile kodun yönlendirici ve uygulayıcı faaliyetlerini teşvik etmek; etik araştırma ve eğitime öncülük etmek; etik kodları tamamlayıcı yaklaşımları geliştirmek için diğer kamu çalışanları ile işbirliği içerisinde çalışması;

[52] American Society for Public Administration, *Developing the Revised ASPA Code of Ethics-Junuary 21, 2013,* http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/Revision%20Process.pdf, (Erişim Tarihi: 23.07.2013).

iddia edilen etik ihlallerde prosedürler ve süreçlerin ele alınması; APSA'nın etik kodunun periyodik olarak gözden geçirilmesi gibi konuları içermelidir.[53]

Etik kodların gelişimi kapsamında, yukarıda belirtilen öneriler, çalışma grubu tarafından etik kodların yeniden gözden geçirilmesi için Ulusal Konseye sunulmuştur. Konsey, New Orleans'taki toplantısında revize edilen kodları değerlendirmiş ve 16 Mart 2013 tarihinde onaylamıştır. Revize edilen kodlar, kamu yönetiminde çalışanlar için daha kullanışlı olduğu düşünülen sekiz ilkeyi içermektedir. Bu kapsamda, ASPA'nın Etik Davranış Kodu'nun 2013 yılı itibariyle en güncel hali şu şekildedir:[54]

ASPA'nın Etik Kodu için Önerilen Uygulamalar

ASPA'nın Etik Kodu, kamu görevlilerinin istek ve yüksek beklentilerinin bir ifadesidir. Bu uygulamalar, ASPA'nın temel prensiplerini yerine getirirken, üyelerin davranışlarına rehberlik yapmaktadır. Kod ve bu uygulamalar bir bütün olarak ve birbiri ile bağlantılı olarak kullanılmak üzere tasarlanmıştır. Etik kamu görevlileri için standart ve değerler tam kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır.

ASPA'nın üyeleri, şu ilkelere bağlı kalacaklarını taahhüt etmiştir:

1. Kamu Yararını İlerletmek: Kamu çıkarını kendi çıkarının üzerinde tutmak ve kamu çıkarını savunmak,

a. Bir bütün olarak kamu yararını ilerletmek için toplumun mevcut ve uzun vadeli çıkarlarını dikkate almak,

b. Kamu yararı için takdir yetkisini kullanmak,

---

[53] American Society for Public Administration, *ASPA Codes Revision Process- 2013,* http://www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/Code_of_Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858, (Erişim Tarihi: 24.07.2013).

[54] American Society for Public Administration, *CODE OF ETHICS (revised March 2013),* http://www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/Code_of_Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858, (Erişim Tarihi: 24.07.2013).

c. Diğer çalışanlar arasında popüler olmayacak kararlar almaya hazırlıklı olmak,

d. Kamu yararı için kişisel çıkar ve kurumsal sadakate bağlı olmak,

e. Tüm insanlara nezaket, saygı ve yüksek standartlara bağlı bir şekilde hizmet etmek.

2. Anayasa ve Hukukun Üstün Tutulması: Kamu yararını destekleyen politika ve kanunlar geliştirirken devletin kanun ve yasalarına saygılı olunması,

a. Mesleki sorumluluk rollerini yerine getirirken, anayasal, yasal ve düzenleyici çerçeveyi anlamak ve tanımlamak,

b. Eşitlik, hakkaniyet, temsilcilik, hesap verilebilirlik ve vatandaşların haklarının korunmasında anayasal ilkelerin geliştirilmesi,

c. Üretken olamayan ve geçerliliğini yitirmiş kanunlar ve politikaları geliştirmek ve değiştirmek için çalışmak,

d. Ayrıcalıklı bilgiye saygı göstermek ve korumak.

3. Demokratik Katılımın Teşvik Edilmesi: Kamuoyunu bilgilendirmek ve yönetimde aktif katılımı teşvik etmek. Kamu kuruluşları ile diğer kişiler ile ilişkilerde açık, şeffaf, duyarlı, sorumlu ve saygılı olunması,

a. Gizlilik haklarını ve güvenliğini korurken açık ve şeffaf olmak,

b. Kamuda çalışanların iş ile ilgili bilgilendirme hakkını tanımlamak ve desteklemek,

c. Kamu program ve politikalarının geliştirilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesinde toplumu içermesi, demokratik süreç içerisinde vatandaşların katılımını güçlendirmek,

d. Halka cevap verirken tam, açık ve kolay anlaşılabilir olmalı, hükümet ile ilişkilerinde kamu çalışanlarına yardımcı olmak,

e. Topluluğun faaliyetlerinde hükümet hakkındaki bilgilerin zamanında ve sürekli yayılmasını teşvik etmek, süreçlerin açık ve şeffaf olması, vatandaşların eğitimine etkili katkı sağlamak.

4. Sosyal Eşitliği Güçlendirmek: Kişisel haklara, farklılıklara ve özgürlüklere saygı ile tüm insanlara adalet, eşitlik, hukuk çerçevesinde davranılması, aynı zamanda toplumda adaletsizliği, eşitsizliği ve kanunsuz davranmayı azaltmak için pozitif ayrımcılığı desteklemek,

a. Farklılıkların tanınması ile katkıların tutarlı olması, halka hizmette tarafsız olunması,

b. Tüm insanların kanun kapsamındaki hizmet ve programlara erişebilmesi,

c. Tüm kişilere eşit muamele, süreç sağlanmalı, ayrımcılık ve her türlü kötü davranışa karşı olunmalı ve pozitif ayrımcılık teşvik edilmelidir.

5. Tam Bilgilendirme ve Tavsiye: Kurum üyelerine ve personeline, yönetim kurulu üyelerine, seçilmiş ve atanmış görevlilere doğru, dürüst, kapsamlı ve zamanında bilgi ve danışmanlık hizmeti vermek,

a. Kamunun ihtiyacı ve örgütün amaç ve hedefleri doğrultusunda tam ve tarafsız bilgi ve tavsiye vermek,

b. Üstler ve meslektaşlar tarafından tercih edilen ya da popüler olmayan bilgi ve önerilere hazırlıklı olmak.

6. Kişisel Bütünlük Sergilemek: Kamu hizmetlerinde halkın güveninin sağlanması için bütün faaliyetlerde en yüksek standartların sergilenmesi,

a. Doğruluk ve dürüstlüğü geliştirmek ve bu değerlerin gelişim, onur ve kişisel çıkarlar uğruna tehlikeye atmamak,

b. Diğerlerinin yaptığı çalışmalar ve katılımcılar için alacaklarını elde etmelerini sağlamak,

c. Nepotizm, haksız kamu görevi dışı istihdam, kamu kaynaklarının haksız kullanımı veya hediye kabulü gibi çıkar çatışması hallerine ve görünümlerine karşı devleti korumak,

d. Üstlerine, astlarına, iş arkadaşlarına ve kamuya saygı göstermek,

e. Kendi hatalarının sorunluluğunu üstlenmek,

f. Kamusal faaliyetlerde partizanlık sergilememek.

7. Etik Kurumları Geliştirmek: Kamu yönetiminde etiğin uygulanması, etkinlik ve etkiliğin sağlanması için kurumsal kapasiteyi güçlendirmek,

a. Açık iletişim, yaratıcılık ve tahsis için kurumsal kapasiteyi geliştirmek,

b. Kurumsal sadakati kamu menfaatinin emrine tabi kılmak,

c. Etik davranışı sağlayacak ve bireyleri ve kurumları faaliyetlerinden dolayı hesap verebilir kılmak,

d. Kurum üyelerine muhalifliğin ve redde karşı uygun kanun yollarının ve koruma mekanizmalarının geliştirilmesi için idari unsurların sağlanması,

e. Keyfi ve her an değişebilir davranışlara karşı koruma mekanizmaları için ilkeler geliştirmek,

f. Uygun kontrol ve usullerle kurumsal hesap verebilirliği geliştirmek,

g. Yaşayan ve gelişen bir belge olarak etik kodlarının periyodik olarak benimsenmesi, dağıtılması ve gözden geçirilmesi için kamu kurumlarını cesaretlendirmek.

8. Profesyonel Mükemmelliyet için Çaba Harcamak: Bireysel yeteneklerin güçlendirilmesi diğerlerinin profesyonel gelişimini casaretlendirir.

a. Örgütün misyonunun başarısında ve çalışanların performansında etkili olabilecek konu, uygulama ve problemlerin güncel tutulması,

b. Diğerlerini kariyerleri boyunca profesyonel faaliyetlerde ve birliklerde bulunma konusunda cesaretlendirmek,

c. Öğrencilerle bir araya gelmek için zaman ayırmak ve kamu hizmetinin gerçekleri ve sınıflar arasında bir köprü oluşturmak.

Yukarıda sıralanan bu maddeler bağlamında genel olarak, bireysel çıkarların kamu çıkarının önünde tutulmasıyla artan yolsuzluk, rüşvet, kamu görevinin ve kaynaklarının kötüye kullanımı gibi sorunlarla devlete karşı azalan güvenin yeniden inşa edilmesi; bunun için de üyelerin NPA anlayışının etik üzerinden vurguladığı açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, eşitlik gibi ilkeler doğrultusunda hereket etmeleri ve son olarak da bu maddelerde ileri sürülen ilkelerin uygulanabilmesi, etkinliğinin ve sürekliliğinin sağlanması için etik kurumların oluşturulması ve geliştirilmesi gerektiği gibi konular vurgulanmaktadır.

ASPA'nın yapmış olduğu çalışmalarla birlikte kamu kurumlarında etik kodların oluşturulması ve adaptasyonu konusunda gerek kamu yönetiminde gerekse akademi çevrelerinde yapılan çalışmalar artmaya başlamıştır. Bu kapsamdaki çalışmalara ise ASPA'nın etik kodları öncülük etmiştir.[55]

Kamu yönetimi etiğinin önemli unsurlarından olan etik eğitimi ve etik kodlar kapsamında, kamu görevlilerinin davranışlarının iyileştirilmesi söylemleri üzerinden çalışmalar yürütülmüştür. Bu bağlamda, kamu görevlilerin, görevlerini yerine getirirken nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin birtakım standartlar ile ilkeler belirlenmiş ve bunlar etik kodlar kapsamında sunulmuştur. Sunulan bu kodların

[55] George C. S. Benson, *a.g.k.*, pp. 305-307.

kamu görevlilerine tanıtılması, farkındalığın oluşturulması ve onların bu doğrultuda hareket etmelerinin sağlanması, kısaca uygulamada hayata geçirilmesi etik eğitim aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Bu açıdan, kamu yönetimi etiğinin teori kısmında etik kodlar etkili olurken, uygulama kısmında daha çok etik eğitim kapsamında yapılan çalışmalar etkili olmuştur. Etik kodların oluşturulması ve bu kapsamda yapılan çalışmalara ise ICMA ve ASPA öncülük ve rehberlik etmiş, kurumlarda bu doğrultuda kendi kodlarını oluşturmuşlardır.

İKİNCİ BÖLÜM

ABD'DE KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bu bölümde, ABD'de kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı üç farklı açıdan değerlendirilecektir. Bu kapsamda, kamu yönetimini iyileştirme adına yapılan çalışmalarla bağlantılı olarak 1880'lerden 1940'lara kadar olan dönem, kamu yönetimi etiğinin altyapısı başlığı altında incelenecektir. 1940'lardan 1970'lere kadar olan dönemde, kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı kavram olarak ele alınacak, 1970'lerle birlikte ise akademik bir disiplin olarak değerlendirilecektir. Bu inceleme ve değerlendirmede, kamu yönetimi disiplini ve kamu yönetimi etiği kapsamında ortaya koyulan dönem eserleri referans alınarak, bu kapsamda mevcut kamu yönetimin temel değer ve ilkeleri tespit edilip, bunlarda meydana gelen değişimin kamu yönetimi etiğine yansılamaları ve etkisi ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

ABD'de kamu yönetimi etiği ne zaman ve nasıl ortaya çıkmıştır sorusuna ilişkin literatürde birbirinden farklı görüşler mevcuttur. Bu sorunun cevabının daha açık ve net bir biçimde ortaya kanulabilmesi için ileri sürülen görüş farklılığını, kamu yönetimi etiğinin nasıl ele alındığı (kavram olarak mı? disiplin olarak mı?) nasıl tanımlandığı ve değerlendirildiği (devlet düzeyinde mi? örgüt düzeyinde mi? meslek düzeyinde mi?) kapsamında incelemek gerekmektedir.

Kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışına ilişkin temelde referans alınan yıllar, Nigro ve Richardson tarafından ileri sürülen 1940'lı yıllar ve Cooper tarafından ileri sürelen 1970'li yıllardır. Bu kapsamda Nigro ve Richardson kamu yönetimi etiğinin başlangıcını, 1940'lı yıllarda ABD'de, Amerikan Society for Public Administration -ASPA- tarafından yayınlanan Public Administration Review-PAR isimli derginin

yayınlanmasına dayandırmaktadır.[56] Bu dergide, kamu yönetimi etiği kapsamında yayımlanan makalelerde etkisi olan temel kaynak ise, Friedrich ve Finer'in 1940'lı yılların başlarında, kamu görevlilerinin sorumluluklarını yerine getirmesini sağlamada en etkili yol nedir sorusu üzerine yapmış oldukları tartışmadır. Bu dönemde yapılan çalışmalarda kamu yönetimi etiği, kavram ve uygulama alanı olarak ele alınmış ve kamu etiğinin çerçevesi mesleki standartlar (Finer- dış kontrol) ve bireysel değerler (Friedrich - iç kontrol) kapsamında değerlendirilmiştir.[57] Bu nedenle kamu yönetimi etiği, 1940'lı yıllarda ortaya çıkmıştır ifadesini kamu yönetimi etiği kavram ve uygulama alanı olarak 1940'lı yıllarda ortaya çıkmıştır şeklinde kullanmak ve değerlendirmek daha yerinde olacaktır.

Cooper ise kamu yönetimi etiğini akademik bir disiplin olarak ele almış ve ortaya çıkışını 1970'lı yıllara dayandırmıştır. Bu kapsamda, bir konunun akademik bir disiplin olarak kabul edilebilmesi için gerekli ölçütleri[58] ortaya koymuş ve kamu yönetimi etiğini bu doğrultuda değerlendirmiştir. Bu açıdan, bu yıllarda yapılan kamu yönetimi etiği çalışmalarının daha disiplinli ve sayı bakımından daha çok olması, kısaca gerekli ölçütleri sağlaması nedeniyle kavram olarak zaten varolan kamu yönetimi etiği, 1970'li yıllarda disiplin olarak ortaya çıkmıştır.[59] Bununla birlikte, bu yıllarda kamu yönetimi etiği kapsamında yapılan çalışmaların ve tartışmaların artmasının önemli bir nedeni olarak, ABD Başkanı Richard Nixon'ın

[56] Lloyd G. Nigro and William G. Richarson, "Between Citizen and Administrator: Administrative Ethic and PAR", *Public Administration Review*, 1990, Vol. 50, No. 6, pp. 623- 636.
[57] Wasim I. Al-Habil, "The Administrative Ethics Between Professionalism and Individual Conscience", *Business and Management Review,* 2011, Vol. 1, No. 10, pp. 43- 45.
[58] Bu ölçütler şu şekilde belirtilmektedir: Kendisi uzman, araştırmacı ya da bilim adamı olaraktanımlanabilecek kişilerin konu üzerinde çalışmaları ve eser ortaya koymaları, ilgili bilim dalında yayımlanan akademik, dergi, kitap ya da yayınlarda teoriyi destekleyecek nitelikte materyaller bulunması, bu materyallerin eleştirel analiz ve ampirik araştırma boyutlarının olması, bunların test edilmesi, teorilerin ve uygulama sonuçlarının bütünleştirilmesi ve ilgili üniversitelerin mesleki programlarında akademik dalların oluşturulmasıdır (Cooper, 1994; 3- 17).
[59] Terry L. Cooper, "The Emergence of Administrative Ethic as a Field of Study in the United States", *Handbook of Administrative Ethic,* Marcel Dekker, New York, 1994, p. 3-17.

istifasına sebep olan "Watergate Skandalı"[60] gösterilmektedir. Çünkü bu olaydan sonra dikkatler yolsuzluk üzerine çekilmiş ve gündeme gelen kamu yönetimi etiği de yolsuzlukla mücadele alanı olarak belirlenmiştir.[61] Yani, 1960'lı yıllarda yolsuzluk, skandallar ve yozlaşmalarla birlikte ABD'nin içinde bulunduğu güven sorununa çözüm arayışları, kamu yönetimi etiği kapsamında yapılan vurgularla birlikte, ilgili çalışmaların nitelik ve nicelik yönünden artışını da beraberinde getirmiştir.

Kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışına ilişkin ileri sürülen bu görüşler kapsamında, kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışını iki farklı zamana dayandırmak yerine nasıl ele alındığı göz önünde bulundurulup, bir süreç olarak değerlendirmek daha yerinde olacaktır. Çünkü kamu yönetimi etiği kavram ve uygulama alanı olarak ne zaman ortaya çıkmıştır sorusuna 1940'lı yıllarda; ya da disiplin olarak ne zaman ortaya çıkmıştır sorusuna 1970'lı yıllarda cevabı verilebilmektedir. Bununla birlikte, bir süreç olarak ortaya çıkışı, 1940'lı yıllarda kamu yönetimi etiğine değinilen makalelerle başlamış, 1970'lere gelindiğinde ise yapılan çalışmalar nitelik ve nicelik yönünden gelişme göstererek yoğunlaşmıştır şeklinde değerlendirilebilir. Kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışını bu şekilde ele almak ve değerlendirmek, bu konu üzerine yapılan tartışma ve görüş ayrılığı sorununa bir çözüm olarak sunulabilir.

Kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı her ne kadar 1940'lı yıllara dayandırılsa da yapılan çalışmalarda temellerinin daha da geriye götürülebildiği görülmektedir. Bu kapsamda kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı ve gelişimi üç dönemde ele alınıp değerlendirilebilir. Bu dönemlerden ilki kamu yönetimi etiğinin temellerinin atıldığı

[60] Watergate skandalı, 1972-1974 Amerika Birleşik Devletleri'nin başkentinde gelişen ve Başkan Richard Nixon'ın istifa etmesiyle sonuçlanan siyasi bir skandaldır. Watergate ABD'nin başkenti Washington, D.C.'de bulunan bir otel ve iş merkezinin adıdır. Skandal bu binada ortaya çıktığı için Watergate Skandalı ya da kısaca Watergate adıyla anılır.
[61] Cüneyt Yüksel, *a.g.k.*, s. 209.

ve alt yapısının oluştuğu 19. yüzyılın sonlarında başlayan 1940 öncesi dönemdir. İkincisi, kamu yönetimi etiğinin kavram ve bir uygulama alanı olarak ortaya çıktığı 1940'lardan 1970'lere kadar olan dönemdir. Son olarak, üçüncü dönem ise, 1970'li yıllarda ortaya konulan eserlerle kamu yönetimi etiğinin bir disiplin olarak ele alındığı dönemdir.[62]

I. Kamu Yönetimi Etiğinin Altyapısı

Kamu yönetimi etiğinin kavram olarak ortaya çıkışında 1940 öncesi, yani 19. yüzyılın sonlarını kapsayan dönemde, kamu yönetimi alanında yapılan çalışmaların etkisi olmuştur. Bu açıdan kamu yönetimi etiğinin temellerinin atılması ve gelişimi, kamu yönetiminin ayrı bir disiplin ve özel bir ilgi alanı haline gelmesiyle paralellik göstermektedir. Bu kapsamda kamu yönetimi etiğinin temellerinin atılmasında başlangıç noktası olarak, Dorman B. Eaton'un 1880'de İngiliz kamu yönetimini sorguladığı çalışmasının kabul edilmesi gerektiği savunulmuştur. Buna göre, Eaton bu çalışmasında, kamu yönetimi reformunda etik hareketi temel alarak, kültürel ve ahlaki değerlerin dikkate alınması gerekliliği üzerinde durmuştur.[63] 1887 yılına gelindiğinde ise, Woodrow Wilson, "Yönetimin İncelenmesi" (The Study of Administration) isimli makalesinde Eaton'un aksine kamu yönetiminde bireylerin ahlaki değerlerini geliştirmek yerine takdir yetkisi üzerindeki yapısal sınırlamalar ve otoritenin varlığı üzerinde durmuştur.[64] Bununla birlikte her ikisinin de savunduğu ahlaki davranış tarzı, hizmete girişte politik patronaj yerine yeterliliği, terfilerde siyasal kayırmacılık yerine performansı ve liyakati esas alan işlemsel reformlardır. Ayrıca liyakate dayalı bir kamu yönetimi anlayışı ve sürecinin gerçekleşmesi

[62] Murat Okçu, *a.g.k.*, s. 61-121.
[63] Terry L. Cooper, *a.g.k.*, p. 2.
[64] Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, pp. 197- 222.

durumunda, ahlaki davranış ve uygulamalar zaten kendiliğinden gerçekleşecektir.[65] Yani, Eaton ve Wilson çalışmalarında etiğe vurgu yapmışlar ancak örgütsel düzen içinde gerekli reformlar yapıldığında bunun zaten kendiliğinden gerçekleşeceğini savunmuşlardır.

Aynı yaklaşım doğrultusunda, Frank Goodnow, 1900'lerde yazdığı *Politika ve Yönetim: Yönetimde Bir İnceleme* isimli eserinde, etik açıdan sorumluluk üzerinde durmuş ve kamu yöneticilerinin kamu politikalarının uygulanmasında sorumluluk bilinciyle hareket etmesi gerektiğini belirtmiştir. Yine aynı çizgide, Willoughby'de 1927 yılında yazdığı *Birleşik Devletlerin Ulusal ve Eyalet Yönetimleri Örneğinde Kamu Yönetiminin Prensipleri* adlı kitabında liyakat sistemi üzerinde yoğunlaşarak, bunun etiğe dayalı yönetime ulaşmadaki önemine vurgu yapmıştır. Ona göre, tüm vatandaşların kamu hizmetlerine girişte eşit şansa sahip olması, benzer işi yapanların eşit ücreti alması, terfilerde çalışanların performansına göre değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü bu şartların yokluğunda, sadakat, birlikte çalışma ruhu, işte verimlilik gibi kavramları yerleştirmek imkansız olmaktadır. O, personel yönetiminde eşitlik kavramı üzerinde durarak, bunu ahlakiliğin bir ön şartı olarak kabul etmiştir.[66]

Yapılan bu çalışmaların bir uzantısı olarak Uluslararası Şehir Yönetimi Derneği (ICMA), 1924 yılında kamu yönetiminde çalışan üyelerinin nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin rehber niteliğinde etik kodlar oluşturmuştur. ICMA, 1952'de revize ettiği bu kodlarda üyelerine şu tavsiyelerde bulunmaktadır:

- Onlar, çalışmalarında yetkinlik düzeyini geliştirme ve mesleklerini iyi bir şekilde gerçekleştirme sorumluluğuna sahiptir.

[65] Terry L. Cooper, *a.g.k.*, p. 3.
[66] *A.g.k.*, pp. 3-4.

- Personel liyakat ilkesine göre değerlendirilmelidir.
- Politika, seçilmiş şehir konseyi tarafından yapılmalıdır.
- Onur, bütünlük, kamu hizmeti ve sosyal sorumluluk önemli değerlerdir.
- Bu değerler, kişisel çıkarlara hizmet etmemelidir.[67]

Bu dönem genel olarak değerlendirildiğinde, yapılan çalışmalarda kamu yönetimini iyileştirme adına bir takım önerilerin sunulduğu görülmektedir. Bu önerilerde her ne kadar kamu yönetimi etiği kavramı geçmese de bundan sonraki dönemde kamu yönetimi etiği kapsamında yapılan çalışmaların alt yapısını oluşturması açısından bu çalışmalar önem taşımaktadır. Bununla birlikte, bu çalışmalarda, kamu yönetiminde etiğin olması veya oluşturulması gerektiği yönünde bir vurgu yapılmamakta, takdir yetkisini kötüye kullanmama, hiyerarşi-liyakat, sorumluluk, eşitlik gibi ilke ve kurallara uyulduğunda zaten kendiliğinden varolan bir değer olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, bu dönemde yapılan çalışmalarda, kamu yönetiminde yapısal sınırlamalar, otoritenin varlığı, liyakat, performans, sosyal sorumluluk, eşit işe eşit ücret, etkinlik, verimlilik gibi kamu yönetiminin genel ilkelerinin, kısaca demokratik ve bürokratik ethosun vurgulandığı görülmektedir.

II. Kamu Yönetimi Etiğinin Kavram Olarak Ortaya Çıkışı

Kamu yönetimi etiğinin kavram olarak, 1940'lı yıllarda ortaya çıkmasında ve şekillenmesinde, özellikle 1930'larda kamu yönetiminde yapılan tartışmaların etkisi olmuştur. 1940 öncesi kamu yönetimini iyileştirme ve sorunları çözmeye yönelik yapılan çalışmalar, bu yıldan sonra özellikle kamu yönetimi etiğine vurgu yapılarak

[67] Steven Cohen and William B. Eimicke, "Trends in 20th Century United States Government Ethics", *International Journal of Organization Theory & Behavior (Mark Dekker)*, 2000, Vol. 3, No. 3/4, pp. 571-597.

devam etmiştir. Artık kamu yönetiminde etik kavramı, çalışmalarda açıkça dile getirilmeye başlanmış ve kamu yönetiminde uygulama alanı olarak ortaya çıkmıştır.

1940'lı yılların başında Carl Friedrich ve Herman Finer'in, kamu görevlilerinin sorumluluklarını yerine getirmesini sağlamada en etkili yol nedir sorusu üzerine yapmış olduğu tartışma, bu dönemde kamu yönetimi etiği kapsamında hangi konu üzerine odaklanıldığını ve genel çerçevesinin nasıl belirlendiğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Bu kapsamda, iç denetim ve dış denetimin geçerliliği üzerine yoğunlaşılan tartışmada, Friedrich, iç denetim (internal check) ile kamu görevlilerinin etkili bir şekilde idari sorunlarla başa çıkabileceğine inanmaktadır. Ona göre, bu denetim, hesap verebilirliği, sorumluluğu sağlamak için teknik bilgi ve mesleki standartlar tarafından oluşturulmaktadır. Öte yandan Finer ise, politikacıların ve onların yaptıkları kanunların, yani dış denetimin (external check) kamu yönetiminde çalışanların hesap verebilirliğini ve sorumluğunu sağlamada tek yol olduğunu düşünmektedir. Ona göre, kamu çalışanları kamu yararını sağlamada uygun eylemin ne olduğuna karar veremez ve iç denetim kamu yönetiminde yolsuzluğa neden olur.[68]

Friedrich ve Finer'in başlattığı kamu görevlilerinin davranışlarında kanunların mı yoksa mesleki standartların ve bireysel değerlerin mi daha etkili olduğu yönünde yapılan tartışmada, aslında kamu yönetimi etiğinin genel çerçevesinin oluşmasında her iki yaklaşımın da etkisi olduğu söylenebilir. Yani kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken ilgili kanunları dikkate almalı, bununla birlikte etik ikilemle karşılaştıklarında mesleki ve bireysel değerleri de göz ardı etmemelidirler. Kısaca, tartışmanın temel sorunundan da anlaşılacağı üzere, kamu yönetimi etiği kapsamında

[68] Wasim I. Al- Habil, *a.g.k.*, p. 44.

odaklanılan alan kamu görevlileri ve onların davranışları olmuştur. Bu doğrultuda davranışların şekillenmesinde ve özellikle de kamuya hesap vermede yasalarla birlikte bireysel değerler ve mesleki standartlar bir araç olarak görülmüştür ve hangisinin daha etkili olduğu tartışılmıştır.

Friedrich ile aynı çizgide olan Fritz Morstein Marx, 1940'larda yazdığı *"Yönetsel Sorumluluk (Administrative Responsibility)"* eserinde yasal denetimin sorumluluğu sağlamada çok etkin olmayacağını ileri sürerek, geleneksel politika araçları ve yasal denetimle beraber idari sorumluluğun belirlenmesinde etiğin öneminin kaçınılmaz olduğunu belirtmiştir. Ona göre, yönetsel etiğin tüm ideolojik ve mesleğe ilişkin unsurları da kapsayan toplumun çıkarlarını kişisel çıkarların üzerinde tutan bir anlayışı gerektirdiği ileri sürülmüştür. Wayne A. Leys ise 1943 yılında yazdığı "*Etik ve Yönetsel Takdir Yetkisi (Ethics and Administrative Discretion)"* adlı eserinde, takdir yetkisinden hareketle kamu yönetiminin siyasal ve değer yüklü yönünü ortaya koymuş, idari takdir yetkisini yönetsel etikle ilişkilendirmiştir.[69]

Yapılan bu çalışmalarla birlikte, 1952 yılında tamamıyla kamu yönetimi etiğine yönelik iki eser dikkat çekmiştir. Bunlar, Paul H. Appleby'ın yazdığı *Demokratik Devlette Ahlak ve Yönetim (Morality and Administration in Democratic Government)* ile Wayne A. Leys tarafından yazılan *Kararlar için Etik: Mantıklı Soru Sorma Sanatı (Ethics for Decisions: The Art of Asking Delibarete Questions)* adlı eserlerdir. Appleby, temel mantığını demokratik yönetimin etiği üzerine yoğunlaştırmış ve demokratik değerlerle bürokrasiyi bütünleştirmeye çalışmıştır. 1962 yılında ise, Robert T. Golembiewski, "*Ahlaki Bir Problem Olarak Örgüt*

[69] Terry L. Cooper, *a.g.k.*, p. 5-6.

(Organization as a Moral Problem)" adlı makalesinde, örgütlenmenin teknik bir sorun olduğunu ve örgütlerde ahlaki sorunların asla göz ardı edilemeyeceğini savunmuştur.[70]

Kamu yönetimi etiğinin bir kavram olarak kullanılmaya başlanmasında 1940'lı yıllarda Friedrich, Finer, Marx, Leys, Appleby ve Golembiewski gibi yazarların önemli katkıları olmuştur. Bu dönemde yapılan çalışmalar incelendiğinde asıl üzerinde durulan konunun kamu görevlilerinin davranışları olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda kamu görevlilerinin daha sorumlu ve kamuya karşı hesap verebilir olmalarını sağlamak için en uygun aracın ne olduğunu ortaya koyma yönünde çalışmalarda bulunulmuştur. Örneğin Friedrich ve Marx, en etkili araç olarak iç denetimin önemine vurgu yaparken, Finer dış denetime vurgu yapmıştır. Bu çerçevede de kamu yönetimi etiği genel olarak, mesleki standartlar, bireysel değerler, yasalar, takdir yetkisi, demokratik ve ahlaki değerlerle, yani demokratik ve bürokratik ethosla ilişkilendirilmiştir.

III. Kamu Yönetimi Etiğinin Disiplin Olarak Ortaya Çıkışı

Kamu yönetimi etiği akademik bir disiplin olarak 1970'li yıllarda ortaya çıkmış ve bu yıllarda yapılan çalışmalar, öncekilerden farklı bir çizgide gelişimini sürdürmüştür. 1970'lere kadar yapılan çalışmalarda kamu yönetimi etiğinin genel çerçevesinin belirlenmesinde geleneksel kamu yönetimi anlayışı kapsamında iç ve dış denetim araçları etkiliyken, bundan sonraki süreçte, o dönemde ortaya çıkan NPA anlayışı etkili olmaya başlamıştır.

Peki NPA nedir ve kamu yönetimi etiğinin genel çerçevesinin belirlenmesini nasıl etkilemiştir? NPA, geleneksel kamu yönetiminin planlama, örgütleme,

[70] *A.g.k.*, p. 10.

yönlendirme, koordinasyon gibi temel ilkeleri ile kamu yönetiminde etkinliğin, verimliliğin, işbirliğinin ve sorumluluğun sağlanması gibi amaçlarına hakkaniyeti (social equity) ekleyen ve kamu yönetiminin sorunlarına hakkaniyet üzerinden alternatif çözüm önerileri sunan bir anlayıştır. Bu kapsamda, geleneksel kamu yönetimi, "mevcut kaynaklar ile daha iyi ve daha fazla nasıl hizmet sunarız ya da daha az para harcayarak mevcut hizmetleri nasıl sürdürebiliriz" sorularına cevap ararken; NPA, "sunulan hizmetler hakkaniyeti geliştirir mi" sorusuna odaklanmıştır.[71] Bu kapsamda Frederickson'a göre, NPA devlet sınırları içerisindeki değişimi takip etmekte ve sistematik olarak sosyal eşitliği engelleyen politikalar ve yapıları değiştirmeyi, bunu yaparken de yeni yöntemler araştırıp bulmayı ve gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Sosyal eşitliğin sağlanması için kurumsal değişim ve politika reformunu içeren NPA, kurumsal yapının küçültülmesi ve kamu sorunlarının çözümünde daha fazla alternatif çözüm yollarıyla ilgilenmektedir.[72] Bununla birlikte NPA, geleneksel kamu yönetimini eleştirmekle birlikte, onun karşısında yer alan yada temel değer ve ilkelerini reddeden bir anlayış değildir. Geleneksel kamu yönetiminin mevcut sorunlara cevap vermede yetersiz kaldığını ileri sürerek, kendi meşruiyetini hakkaniyet kavramı üzerinden oluşturmaya çalışmaktadır.

NPA'nın temelleri, Dwing Waldo'nun hem 1950'lerde kamu yönetiminin teorik çerçevesi ve siyaset bilimiyle ilişkisi üzerine eserleriyle, hem de 1960'larda

[71] H. George Frederickson, *Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Application,* M.E. Sharpe, USA, 2010, s.7.
[72] H.George Frederickson, "Toward a New Public Administration", *Classics of Public Administration,* Harcourt Brace, Orlando, 1997, pp. 330-332.

ABD'de yaşanan önemli toplumsal, siyasal ve yönetsel sorunları anlama ve açıklamaya yardımcı kuram, teori ve yaklaşımları geliştirme arayışlarıyla atılmıştır.[73] Diğer bir ifadeyle, 1960'lı yıllarda ABD'nin içinde bulunduğu güven sorunu ve şüphecilik, toplumsal çalkantılar gibi olumsuzluklar sonucu kamu yönetimi disiplininde kimlik ve sorunlara çözüm arayışlarıyla temelleri atılan bir kuramdır. Bu kuramın ortaya çıkmasında etkili olan olumsuz olayların başında Başkan Kennedy, kardeşi Robert Kennedy ve Martin Luther King gibi siyasi liderlere düzenlenen suikastlar, Vietnam Savaşı'na karşı kanlı protestolar, büyük şehirlerde azınlıklar için ekonomik fırsat eksikliği, sivil haklar hareketi ve soğuk savaş gelmektedir. Bu sosyal olaylar ve ayaklanmalar karşısında mevcut durum aşınmaya başlamış, Amerikan halkının hükümete olan güveni zayıflamıştır. Bu durum da beraberinde reform yapılması gerektiği yönünde bir anlayışı getirmiştir.[74] Bu anlayış doğrultusunda NPA'nın doğuşu, 1968 Eylülünde Syracuse Üniversitesi'nde toplanan Minnawbrook I Konferansıyla gerçekleşmiştir. Konferansın temelinde iki ana düşünce vardır. Birincisi, Amerikan toplumunun eleştirel ve çalkantılı sorunlarına cevap verme konusunda geleneksel kamu yönetiminin çalışma ve uygulamalarının yetersiz olmasıdır. İkincisi ise, kamu yönetiminde genç bilim adamlarına olan ihtiyaçtır. Böylece yeni düşünceyi teşvik edecek daha fazla ve iyi yetenekli insan kamu sorunlarının çözümü için ilgili görevlere getirilecektir. Bu temel düşünceler doğrultusunda genç kamu yönetimi akademisyen ve uygulamacıların çalışmaları ile

[73] Hüseyin Özgür, "Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin (YKYH) 40 Yıllık Serüveni: 1968 Minnowbrook Konferansı'ndan 2008'e YKYH'nin Dönüşümü", 18. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform, TODAİE Yayınları, Ankara, 2009, s. 170.
[74] Steven Cohen and William B. Eimicke, *Trends In 20TH Century United States Government Ethics*, Marcel Dekker, New York, 2000, pp. 577-578.

NPA'nın genel çerçevesi oluşturulmuştur.[75] Bu kapsamda NPA'nın temel özellikleri ise şu şekilde sıralanmıştır:[76]

1. Disiplinin ilgi alanının kamu kurumlarından kamu politikasına kaydırılması,
2. Kamu politikalarıyla ilgili kararların alınmasında etkinliğin yanında eşitliğin de bir ölçüt olarak alınması,
3. Etik, dürüstlük ve sorumluluk gibi bazı normatif kavramların disipline geri kazandırılması,
4. İşlevini kaybetmiş örgüt birimlerinin ve örgütlerin kapatılması,
5. Büyümeye odaklı örgütlenme anlayışının yerine değişime odaklı örgütlenme anlayışının ikame edilmesi,
6. Kamu kuruluşlarının etkinliklerinin yurttaş katılımıyla arttırılması,
7. Kararların uygulanmasıyla ilgili güçlüklerin tanınması,
8. Rasyonel modelin ve katı hiyererşi kavramının sorgulanmasıdır.

Kamu yönetimindeki sorunlara alternatif çözüm arayışları içerisinde olan NPA, kamu yönetimindeki sorunların kaynağını bürokrasideki bozulma olarak kabul edilmiş ve bu sorunun çözümü kapsamında yapılan çalışmalarla birlikte de kamu yönetimi etiği kavramı tartışılmaya başlanmıştır. Kamu yöneticilerinin değerlerini ve güdülerini karşılayacak yönetsel sorumluluk teorilerini ortaya koymayı amaçlayan NPA, 1970'lerin başında kamu yönetimi etiği alanında önemli çalışmaların yapılmasını sağlamıştır. Böylece, NPA'nın temel felsefesi aynı zamanda 1970'lerde kamu yönetimi etiğinin özünü de oluşturmuştur. 1980'lerden sonra ise kamu

[75] Frank Marini, Wincent Ostrom, John A. Rohr, *Democracy, Ethics, and Public Administration: A Review Of Some Recent Literature,* http://www.mmisi.org/pr/09_01/schaefer.pdf, (Erişim Tarihi: 07.10.2013).
[76] Frederickson, H. George, "Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration", *Public Administration Review,* 1989, Vol. 49, No. 2, pp. 95-100.

yönetimi anlayışındaki değişimle birlikte, kamu yönetimi etiğine de yeni anlamlar yüklenmiştir. Yani 1980'lerde kamu yönetimi etiğinin genel çerçevesi, yeni bir yönetim anlayışı olarak ortaya çıkan New Public Management (NPM)'ın temel değer ve ilkeleri kapsamında oluşturulmuştur.

NPM, 1980'lerde devletin küçültülmesi ve özel sektör mantığının ve pratiklerinin kamu yönetimine taşınmasını amaçlayan bir yönetim anlayışı olarak ortaya çıkmıştır. NPA gibi NPM'nin ortaya çıkışı da tek bir nedene bağlı olmayıp, sosyal, ekonomik, siyasal ve toplumsal birçok faktöre dayanmaktadır. Bu faktörlerin başında, ekonomik büyümenin yavaşlaması ve bunun nedeni olarak da devletin aşırı büyümesinin gösterilmesi gelmektedir. Bununla birlikte, Sovyetler Birliğinin çöküşü ile birlikte "sosyal refah devleti" anlayışının sarsılmaya başlaması, küreselleşmenin etkisi ile kamu yönetimi alanında yeni taleplerin ortaya çıkması ve bürokrasinin yeniden sorgulanması gibi unsurlar ile 1970'lerdeki petrol krizleri ve bunların neden olduğu ekonomik sorunlar ve bütçe açıklarından kaynaklanan krizler devletin ve kamu yönetiminin rolü ve büyüklüğüne ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir.[77]

Bu tartışmalarla birlikte ortaya çıkan NPM, 1980'lerde kamu yönetimi reformu ve modernizasyon politikalarının tümü olarak adlandırılmaktadır. Bu reform ve politikaların özünde ise, özel sektörde uygulanan yöntem ve araçların kamu yönetimine aktarılması düşüncesi yatmaktadır. Bununla birlikte NPM'nin, devletin küçültülmesi ve görevlerinin sınırlandırılması, hizmetlerde sonuç odaklı organizasyon yapısı, değer üreten yönetim süreçleri, otomatik bilgi işlem sisteminin genişletilmesi, etkili siyasi ve idari yönetim, rekabet unsurlarının kamu yönetimine

[77] Mısra Ciğeroğlu Öztepe, *Kamu Yönetiminde Etik Sorunu: Türk Kamu Yönetiminde Etik Sisteminin Eleştirel Çözümlemesi*, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2013, Ankara, s. 130.

uygulanması gibi boyutlarından bahsedilmektedir.[78] Bu kapsamda NPM, geleneksel kamu yönetimi anlayışının devletin aşırı büyümesinin önüne geçemediğini ve bunun sonucunda hantallaşan mekanizmanın vatandaşlarına cevap veremez hale geldiği ve bu nedenle de kötü yönetim, etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk gibi unsurların oluşumunun kolaylaştığını ileri sürmektedir. Buna karşılık olarak da NPM, temel ilkelerinin kamu yönetimine yerleştirilmesi ile bu sorunların ortadan kalkacağını ve etik davranışın kendiliğinden oluşacağını savunmaktadır.[79]

1970'lerden sonra kamu yönetimi etiğinin genel çerçevesi gerek NPA gerekse de NPM'nin temel değer ve ilkeleri kapsamında şekillenmiş ve bu durum dönem eserlerine yansımıştır. Bu doğrultuda dönemin ilk çalışmalarından olan ve Scott ve Hart tarafından 1973 yılında yazılan "*Yönetsel Krizler: Metafiziksel Süpekülasyonun İhmali (Administrative Crisis: The Neglect Of Metaphysical Speculation)"* adlı makalede, metafiziksel spekülasyonların yönetsel krizlere yol açtığından ve bu krizlerle başa çıkmak için de yönetimde etik söylemlerin üretildiğinden bahsedilmektedir. Bununla birlikte kamu yönetimi etiğinin, örgütsel yapı ve değişimlerle birlikte değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamışlardır.[80] Bu durum, 1970'lerde NPA'nın ileri sürdüğü görüşlerin kamu yönetimi etiğinine yansımasının kaçınılmaz olduğunun ve birlikte değerlendirildiğinin de bir göstergesidir.

1974 yılında Dwight Waldo, *Kamu Ahlakı Üzerine Düşünceler (Reflections On Public Morality)"* adlı eserinde Watergate skandalından yola çıkarak, mesleki uzmanlık etik mi, iddia edilen kamu ahlaksızlıklarını önlemek için çalışmalar

[78] Adrian Farabian, "New Public Management and What Comes After", *Verslo ir teisės Aktualijos,* Hungary, 2010, p. 42.
[79] Mısra Ciğeroğlu Öztepe, *a.g.k.*, s. 133.
[80] William G. Scott and David K. Hart, "Administrative Crisis: The Neglect Of Metaphysical Speculation", *Public Administration Review,* 1973, Vol. 33, No. 5, p. 421.

yapılıyor mu, özellikle kamu yönetiminde ahlaki sorunlar hangi durumlarda ve ne şekilde ortaya çıkıyor gibi sorular üzerinde durmuştur. Bu kapsamda, kamu yönetiminin ilk yıllarında özellikle insanların işe alımlarında pekçok sorunla karşılaşıldığını, ancak bu yıllarda sorunların etik kapsamında değil de teknik bir sorun olarak ele alındığını belirtmiştir. Buna rağmen Amerikan kamu yönetiminin ilk yıllarında ahlaki problemleri önlediğini iddia ederek, sorunların dönemden döneme ve yönetimden yönetime farklılık gösterdiklerini ve kamu ile özel ahlak arasındaki ilişkiyi vurgulamıştır.[81]

Aynı yılda, Michael M. Harmon, *Sosyal Eşitlik ve Örgütlü İnsan: Motivasyon ve Örgütsel Demokrasi (Social Equity And Organizational Man: Motivation And Organizational Democracy)"* adlı makalesi, David K. Hart'ın *Sosyal Eşitlik, Adalet ve Adil Yönetici (Social Equity, Justice, and Equitable Administrator)* adlı makalesi ve H. George Frederickson'un *Sosyal Eşitlik ve Kamu Yönetimi* (*Social Equity and Public Administration)* adlı makalesi kamu yönetimi etiği üzerinde NPA'nın etkisini göstermesi açısından önemlidir. Bu kapsamında Harmon, makalesinde NPA'nın temel kavramlarından olan ve Rawls'ın kavramlaştırdığı hakkaniyet kavramı üzerinde durmuştur. Hakkaniyetin, güncel kamu yönetimi teori ve uygulamalarının temel aracı olduğunu, fakat kavramın etik içeriğinin net olarak belirlenmediği ve bunun sonucunda uygulamada kamu yararının kısıtladığını, kamu kurumları içerisinde yapı ve ilişkileri kapsamadığını vurgulamıştır.[82] Harmon ile aynı çizgide olan Hart ise makalesinde, sosyal eşitlik ve adalet kavramları arasında yakın ilişki olduğunu vurgulayarak, sosyal eşitlik kavramının içeriğinin kamu yönetimi için

[81] Dwight Waldo, "Reflections on Public Morality", *Administration & Society*, 1974, Vol. 6, No. 3, pp. 267-282.
[82] Michael M. Harmon, "Social Equity and Organizational Man: Motivation and Organizational Democracy", *Public Administration Review,* 1974, Vol. 34, No. 1, p. 14.

belirsiz olduğunu ve daha somut etik içerik ile geliştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu doğrultuda en iyi çalışmanın Rawls'ın *Adalet Teorisi* olduğunu ve bu teorinin sosyal eşitlik için güçlü etik temeller ve adil kamu yöneticileri için mesleki etik kodlar oluşturulmasını sağladığını belirtmiştir. Sosyal eşitlik, adalet ve etiğin ilişkisini ise şu şekilde açıklamaktadır: Geleneksel kamu yönetiminin meşruiyetinin sorgulanması, Amerikan değer paradigmasında kamu güveninin hızla azalması, kamu yöneticilerinin görevdeki siyasi karar alıcılar tarafından yönlendirilmesi gibi problemler sosyal eşitlik kapsamında önemlidir. Bu problemlerin çözümü için de etik çerçevenin yani kamu yöneticileri için özel kuralların ve mesleki kodların oluşturulması gerekmektedir. Bununla birlikte, adaletin iki prensibini temel alan sosyal eşitliğin, etik içerik, etik uzlaşma, karışık örgüt üzerinde sınırlama, etik ikilemlerin çözümünün tanımlanması ve mesleki kodlar olmak üzere beş alanından bahsetmektedir. Kısaca, ona göre adalet teorisi etik içerikle birlikte sosyal eşitliği sağlamaktadır.[83] Son olarak Frederickson hakkaniyetin, kamu yöneticilerinin karar ve davranışlarının değerlendirilmesinde bir standart olarak ele almış ve bu şekilde hakkaniyetin kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, üretkenlik gibi kriterleri ortaya çıkarabileceğinden bahsetmiştir.[84]

Bu çalışmalarda da görüldüğü üzere, NPA, sosyal eşitliğin sürekli bir şekilde araştırılması gereken ve kamu yönetimi etiği için odak noktası olarak yaşama kabiliyetine imkân veren konferans makaleleri, kitap bölümleri ve dergi makaleleri yoluyla süregelen bir tartışma yaratmıştır. Sosyal eşitliğin ve adaletin kamu

[83] David K. Hart, "Social Equity, Justice, and Equitable Administrator", *Public Administration Review,* 1974, Vol. 34, No. 1, pp. 3-9.
[84] H. George Frederickson, "Social Equity and Public Administration", *Public Administration Review,* 1974, Vol. 34, No. 1, p. 1.

yöneticilerinin görev yükümlülüklerinde belli bir yere sahip olması gerektiği önerisi genel olarak kabul edilerek çalışmalarda vurgulanmıştır.

Dönemin önemli çalışmalarından bir diğeri de John A. Rohr'ın 1976 yılında yazdığı *Kamu Yönetimi Müfredatında Etik Çalışmalar (The Study Of Ethics In The P. A. Curriculum)* isimli makalesidir. Rohr, bu çalışmada tamamen kamu yönetimi etiği üzerine odaklanmış ve Watergate Skandalı'nın, kamu yönetimi etiğinin gelişimini tetiklediğini belirtmiştir. Harmon ve Hart'tan farklı olarak Rohr, kamu yönetimi etiğine dikkat çekerken sosyal eşitlik ve adalet kavramları yerine idari takdir yetkisi üzerinden çalışmalarını yürütmüştür. Ona göre, idari takdir yetkisinin kötüye kullanılması etik sorunları da beraberinde getirmektedir.[85]

Yapılan bu çalışmalarla birlikte, 1976 yılında, Amerikan Kamu Yönetimi Toplumu (ASPA) tarafından ilk Profesyonel Standartlar ve Etik Komitesi oluşturulmuştur. Komitenin ilk görevi bir etik kodları oluşturmaktı fakat komite kodların önemi ve ne yapılması gerektiği konusunda görüş birliğine varamamıştır. Bunun sonucunda da Komite, Mertins tarafından düzenlenen, *Profesyonel Standartlar ve Etik: Kamu İdarecileri için Çalışma Kitabı*, başlıklı bir kitapçık hazırlamayı seçmiştir. Bu yayın ile amaçlanan herhangi bir kamu idarecisinin, meslektaşlarına, üstlerine ve kamu sorunlarına cevap verebilmesini sağlamak ve etik davranışlarla ilgili konularda onlara birtakım bilgiler sunmaktı. Bu kitapçık ve onun sonraki revize edilmiş baskılarına odaklanan ASPA, bunun yanında etikle ilgilenen

[85] John A. Rohr, "The Study Of Ethics In The P. A. Curriculum", *Public Administration Review*, 1976, Vol. 36, No. 4, p. 398.

uygulayıcılara ve bilim adamlarına hem birbirlerini hemde çalışmalarını yakından tanımaları için düzenli olanaklar sağlayarak hizmet vermiştir.[86]

1981 yılında ise Gregory D. Foster, *Adalet, Ahlak ve Kamu Görevlisi (Law, Morality, and the Public Servant)* adlı makalesinde hem teori hemde uygulamadaki hukuk ve etik arasındaki ilişki üzerinde durmuştur. Bu kapsamda hukukun gelişimini etik mi etkiler yoksa etiğin gelişimine hukuk mu katkı sağlar? Bazı etik referanslar hukuk sistemini tanımlamada yeterli midir? Kanunların ahlaki eleştirisinin olabilirliği ve şekli ile ilgili, hukuk etik eleştirilere açık mıdır? gibi birtakım sorular doğrultusunda hukuk ve etik arasındaki ilişkiyi açıklamıştır. Foster, etiği temel değerleri içeren durumlarda ikilemde kalındığında doğru yada yanlış ayrımının yapılarak karar alınması şeklinde yorumlarken; hukuku tam tersine karar verirken ne yapılması gerektiğinden çok daha önceki emsalleri doğrultusunda uygun bir şekilde yorumlanarak bir sonuca varılması olarak değerlendirmektedir. Bununla birlikte, hukukun içsel etiğini inceleyerek, bunun hukuk kurallarının temel amaçları ile ilgili olmadığını fakat insan davranışlarını düzenleyen kurallar sisteminin oluşturuması ve uygulanmasında önemli olduğunu vurgulamaktadır. Ona göre hukukun içsel etiği, genel kurallar olmalı ve bu kurallar bilinçli olarak oluşturulmalı, açık olmalı, geriye dönük, çelişkili ve imkansız olmamalıdır. Yani hukuku, insan davranışlarının hükümet kurallarına tabi tutulması olarak tanımlarken, etiği yasaların işlemesi için gerekli ancak yeterli olmayan bir araç şeklinde tanımlamaktadır.[87]

1981 yılında karşımıza çıkan diğer bir çalışma Fleishman, Liebman ve Moore'un, *Kamusal Görevler: Hükümet Görevlilerinin Ahlaki Yükümlülükleri (Public*

[86] Terry L. Cooper, *a.g.k.*, p. 13.
[87] Gregory D. Foster, "Law, Morality, and the Public Servant", *Public Administration Review,* 1981, Vol. 41, No. 1, pp. 29-31.

Duties: The Moral Obligations of Government Officials) adlı makalesidir. Bu makale, Harvard'da Kennedy Okulu Politika Enstitüsü sponsorluğunda Kamu Memurlarının Ahlaki Yükümlülükleri üzerine Fakülte çalışma grubu tarafından iki yıllık periyotlarla düzenlenen seminerler sonucunda oluşturulmuştur. Hem politik hem de idari rolleri kapsayan kamu yönetimi etiğinin çok yönlü ele alınmasını sağlayan bu çalışmanın temel amacı, kamu çalışanlarının eylemlerinin kendi kazanımları yerine doğrudan kamu çıkarına yönelik olduğunu göstermenin yanında, onları bilinçli olarak sorumlu ve kendi kararlarının etik boyutu için hesapverebilir duruma getirmekti. Bu doğrultuda da etik kavramları açıklamak, faaliyete geçirmek ve etik sonuçlara ulaşmak için süreçler geliştirmenin yollarını aramışlar ve kamu yaşamında etik davranışları sağlamak için çok ağır bir biçimde kanun ve kurallara dayalı mevzuatçılığın aşırı versiyonundan feragat ettiklerini ileri sürmüşlerdir. Onlara göre mevzuatla uğraşmak ahlaki düşünceyi aşındırmakta ve etik sorunlarla baş etme yeteneğini yok etmektedir.[88]

Kamu yönetimi etiği alanında önemli isimlerden biri de Terry L. Cooper'dır. Cooper, 1987 yılına ait *Normatif Etik Çerçevesinde Hiyerarşi, Erdem ve Kamu Yönetimi Uygulamaları (Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administaration: A Perspective for Normative Ethics)* adlı makalesinde, kamu yönetimi uygulamalarında etik çerçevenin oluşturulmasında içsel ve dışsal değerler, ilkelerle birlikte erdemin önemi üzerinde durmuştur. Bu kapsamda genel çerçevenin oluşturulmasında önemli olan içsel değerleri, gerekli uygulamaları belirleyip, insan davranışlarını mümkün olduğunca organizasyonun baskısından koruyan ilkeler olarak değerlendirirken; dışsal değerlerin kamu yönetimi uygulamalarına doğrudan

[88] J. L. Fleishman, L. Liebman and M. H. Moore, "Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials", *Public Administration,* 1981, Vol. 60, No. 2, pp. 236-238.

katkı sağlamadığını belirtmiştir. Ona göre dışsal değerler, para, prestij, statü, güç, pozisyon gibi birtakım bireysel özelliklerden gelmektedir. İçsel değerleri ise, vatandaşlara karşı adaletli olmak, hesapverilebilirlik ve yasal süreçler ile bu değerlerin gelişimine katkı sağlayacak standartların geliştirilmesi olarak belirtmektedir. Yardımseverlik, rasyonellik, sağduyu, öz disiplin, yasalara saygı gibi özellikleri de erdem kapsamında değerlendirmektedir. Cooper, bu şekilde genel tabloyu çizerken, içsel değerlerin doğrudan uygulamada etkili olması nedeniyle dışsal değerlerden daha öncelikli olması gerektiğini ve erdemin önemini vurgulamıştır. Bu çerçevede, kamu yönetimi için uygun kamu etiğinin gelişimine vurgu yaparken, kamu yönetimi etiğinin içermesi gereken unsurları da ortaya koymuştur. Bu unsurlar, uygun etik prensiplerin anlaşılması, bu prensipleri destekleyen erdemlerin tanımlanması ve son olarak bu prensipleri yorumlayabilmek için belirli durumlarda kullanılacak analitik tekniklerin varlığı olarak belirtilmiştir. Bunlarla amaçlanan ise, kamu görevlilerinin hem yasalara uymasını hem de politikanın uygulanmasında adaletin sürdürülmesi ile birlikte kamu yararı doğrultusunda eylemde bulunmalarını sağlamaktır. Görüldüğü üzere Cooper, kamu yönetimi etiğinin ilke ve değerlerinin belirlenmesi ve kamu yönetimi uygulamalarında belirli bir etik kimliğin oluşturulması üzerine odaklanmıştır.[89]

Kathryn G. Denhardt ise, *Etik Üzerine Siyasi Bir Bakış Açısıyla İdeallerin Yönetimi (The Management Of Ideals: A Political Perspective on Ethics)* adlı makalesinde bürokratik ve demokratik ideallerin kamu yönetimi etiği için gerekli elementler olduğunu vurgulayarak teorik bir çerçeve çizmiştir. Ona göre, kamu yöneticilerine rehberlik yapan bu idealler, kamu yönetimi etiği ile etkin bir biçimde

[89] Terry L. Cooper, "Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administaration: A Perspective for Normative Ethics", *Public Administration Review,* 1987, Vol. 47, No. 1, pp. 320-325.

entegre olmamıştır. Bunu sağlamak için ise, politikaların uygulanması ile kurallar ve normların oluşturulmasında uyumun sağlanması, belirlenen değer ve kuralların tüm siyasi etkileşime yayılması gerekmektedir. Denthardt, burada bahsedilen değerlerin, demokratik düşünceler olduğundan ve onların otoritenin yasal bir uygulaması olduğundan bahsetmektedir. Bu düşünceye göre kamu yöneticileri politik süreçlerin bir parçası olmalı ve bu da etik ile sağlanmalıdır. Çünkü kamu yönetimine etik, kamu yöneticilerinin görevlerini yerine getiriken etik ve yasal bir şekilde eylemde bulunmalarını sağlamakta ve davranışlarını geliştirmektedir. Bununla birlikte Denthardt, kamu yöneticilerinden uymaları beklenen temel etik davranışlar belirlenirken, bunların bir takım özellikleri içermesi gerektiğinden bahseder. Bu kapsamda öncelikle, kamu yönetiminde çalışan tüm görevliler için etik belirsizliklerin yeniden tanımlanması gerektiğini, daha sonra kamu hizmetinde etik önceliklerin ve içeriğin belirlenmesi ve son olarak süreçlerdeki çelişkilerin ortadan kaldırılması gerektiğini vurgulamaktadır.[90]

1970'li yıllarda başlayan ve akademik bir disiplin olarak ele alınan kamu yönetimi etiği kapsamında yukarıda incelenen çalışmalar genel olarak değerlendirildiğinde, NPA'nın görüş ve ilkeleri doğrultusunda şekillendiği ve bu kapsamda bir araç olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu bağlamda, ilgili çalışmalarda NPA'nın temel değerlerinden olan, özellikle sosyal eşitlik ve adalet kavramları üzerinden kamu yönetimi etiğine vurgu yapılmıştır. Yani bu değerlerin kamu yönetimine yerleştirilmesinde, kamu yönetimi etiği önemli bir unsur olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, bu dönemde yapılan çalışmalarda NPA ile bağlantılı olarak kamu yönetimi etiğine değinilirken, süreç içerisinde yapılan

[90] Kathryn G.Denhardt, "The Management Of Ideals: A Political Perspective on Ethics", *Public Administration Review,* 1989, Vol. 49, No. 2, pp. 187-192.

vurgular artarak devam etmiş ve artık tamamen kamu yönetimi etiği üzerine çalışmalar yapılır hale gelmiştir. İşte kamu yönetimi etiğinin ayrı bir inceleme ve çalışma alanı haline gelmesi sonucu kamu yönetimi etiğinin bu dönemde akademik bir disiplin olarak ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bu kapsamda, Scott ve Hart ile başlayan süreçte, kamu yönetimi etiği, yönetsel krizlerle başa çıkmak için üretilen bir kavram olarak değerlendirilirken, daha sonra özellikle Harmon, Hart ve Frederickson tarafından kamu yönetiminde üretkenlik, verimlilik ve etkinliğin sağlanmasında önemli olan sosyal eşitlik, adalet gibi kavramların geliştirilmesinde önemli bir unsur olarak ele alınmıştır. Bundan sonraki süreçte ise, Cooper, Denthartd gibi önemli isimler doğrudan kamu yönetimi etiği ile ilgili çalışmalar ortaya koymuşlardır.

Bu bölüm kapsamında, kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı değerlendirilirken, Amerika'nın mevcut yönetim geleneği ve bu kapsamda meydana gelen değişim ve dönüşümlerden yani yönetim anlayışında benimsenen temel değer ve ilkelerden ayrı düşünülemeyeceği ve bununla birlikte ilgili çalışmalarda kamu yönetimi etiğinin nasıl tanımlandığı ve ele alındığının da göz önünde bulundurulması gerektiği görülmektedir. Bu çerçevede, kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışının kavram ve akademik bir disiplin olmak üzere iki başlık altında incelenmesi ve farklı yıllarda ele alınması bu anlayışa dayanmaktadır. Bu bağlamda, 1940'lı yıllarda kamu yönetimi etiği bir kavram olarak ele alınırken, geleneksel yönetim anlayışı doğrultusunda kamu görevlilerinin davranışlarına odaklanılmıştır. Onların, görevlerini yerine getirirken daha sorumlu olmalarını ve hesapverebilirliğini sağlamak için bireysel değerler, yasalar, takdir yetkisi, demokratik ve ahlaki değerler üzerinde durulmuştur ve bunlar kamu yönetimi etiği ile ilişkilendirilmiştir. 1970'li yıllara gelindiğinde ise, kamu yönetimi etiği akademik bir disiplin olarak ele alınmış

ve NPA'nın temel değer ve ilkeleri doğrultusunda şekillendirilmiştir. Bu anlayış ile geleneksel değerlerin ortadan kaldırılması sonucu oluşan değer açığını kapatmak ve yeni bir değer arayışı da kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışında etkili olmuştur. Yani, yönetim anlayışının değişmesiyle birlikte bu anlayışa uygun davranış tarzının oluşturulması ve kamu görevlilerinin değişen değerlere adaptasyonun sağlanması gerekliliği kamu yönetimi etiğini de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda kamu yönetiminde etik bilincin oluşturulması ve içselleştirilmesinde özellikle PAR'da yayımlanan çalışmalar ve ASPA'nın düzenlediği konferanslar ile burada yapılan tartışmalar öncülük etmiştir. Özetle, ABD'nin kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimlere paralel olarak kamu yönetimi etiğine farklı anlamlar yüklenmiş ve bu kapsamda değişimin önemli bir araçlarından biri olarak kullanılmıştır. Bu bağlamda, geleneksel yönetim anlayışında kamu görevlilerinin davranışlarının belirlenmesinde yasalar temel alınırken, NPA anlaşıyında yasaların yerine etik davranış standartları, ilkeleri gibi kontrol mekanizmaları temel alınmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ABD'DE KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Bu bölümde, kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişini ortaya koyan ve uygulama boyutunu oluşturan kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi irdelenecektir. Kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi bağlamında, personel davranışları üzerinden çalışmaların yapılması ve personel sisteminin bu açıdan önemli bir unsur olması nedeniyle personel sistemi, kamu yönetimi etiği bağlamında değerlendirilecektir. Bununla birlikte, kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi, federal, eyalet ve yerel olmak üzere üç düzeyle ele alınıp, değerlendirilecektir. Bu kapsamda, kamu yönetimi etiğinin federal düzeyde oluşturulan örgütü Kamu Etiği Ofisi (Office of Government Ethics - OGE); eyalet düzeyinde oluşturulan örgütü, Kamu Etiği Kanunu Konseyi (Council on Governmental Ethics Laws- COGEL) ve diğer etik ofisler; yerel düzeyde oluşturulan örgütü, büyük şehirler ve küçük bölgelerin kendi oluşturdukları etik komisyonları (Ethics Commission) ayrı başlıklar halinde incelenecektir. Kamu yönetimi etiğinin farklı düzeylerde yapı ve işleyişine ilişkin incelemeyle ülke düzeyinde nasıl bir örgütlenmeye gidildiği ve bu kapsamda yürütülen faaliyetler ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

I. KAMU PERSONEL SİSTEMİ VE ETİK

Kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken bir takım davranış ilkelerini kapsaması ve temelinde odaklandığı alanın personel davranışları olması nedeniyle o ülkenin mevcut kamu personel sisteminden ayrı düşünülemez. Bu bağlamda personel sisteminde, kamu yönetimi etiği tartışmalarının ortaya çıkmasında rol oynayan en önemli faktör, ABD'de kamu

personel sisteminde uygulanan "Yağma (Kayırmacılık,) Sistemi" ve bu sistemin yol açtığı olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması yönünde yapılan çalışmalar olmuştur.

Yağma sistemi, kamu görevlerinin, hizmete giriş ve hizmette kalış bakımından belli bir ideolojiye, siyasal partiye, sosyoekonomik zümreye aidiyet ya da bağlılık ölçütüne göre dağıtılması olarak tanımlanmaktadır.[91] Liyakat sisteminin karşıtı olan yağma sistemi, kamu görevlilerinin tamamının iktidarın değişmesi ile birlikte değişmesi fikrine dayanmakta ve personelin liyakate göre değil siyasal partilere yakınlık ölçütüne göre dağıtılmasını öngörmektedir.[92] Diğer bir ifadeyle de yağma sistemi, siyasal iktidarın, kamu görevlerine kendi yandaşları ile siyasal-yönetsel politikalar açısından kendisinin daha iyi anlaşabileceği kişileri getirmesidir. Bu şekilde siyasal güç, seçim kazanan siyasal partilere aktarılmakta, kamu kaynakları parti ve yandaşlarınca yağmalanmakta ve kamu yönetimi de yozlaşmış bir mekanizmaya dönüşmektedir.

Bu sistem, ABD'de yarım yüzyıla yakın bir süre federal yönetimin yapı ve işleyişinde etkili olmuş, Beyaz Saray'a sadakat önemli görevlere getirmede kilit rol oynadığı için de federal kamu bürokrasisi başkanın isteklerine dayalı hale gelmiştir.[93] Yani bu sistem, seçilmiş yada atanmış liderler tarafından kamu görevlilerinin sadakatini sağlamak için bir araç olarak kullanılmış ve kendi destekçilerini bu araç ile ödüllendirerek siyasi partilerinin gücünü arttırmaya hizmet etmiştir.[94] Bu kapsamda, sistemin temel özellikleri, kamu görevlilerinin iktidarla birlikte değişmesi

[91] Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s. 142.
[92] Sait Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri,* İ.Ü.H.F Yayınları, İstanbul, 1980, s. 85.
[93] Uğur Ömürgönülşen, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,* İmge Kitapevi, Ankara, 2009, s. 375- 376.
[94] Christopher V. Fellon, "The Spoils System In Check? Public Employes Right to Political Affiliation & The Balkanized Policymaking Exception to & 1983 Liability For Wrongful Termination", *Cardozo Law Review*, 2009, Vol. 30, No. 5, p. 2301.

ve kamu personel sisteminin siyasallaşması olarak ifade edilebilir. Bunun yanında partinin siyasi takdir yetkisinin yüksek olması, ilişkilerde gayri resmiyetin olması, yasal düzenlemelere bağlılığın olmaması ve siyasi güç odaklı çalışılması sistemin diğer özelliklerini oluşturmaktadır.[95] Genel olarak bu özelliklerin ortaya çıkarmış olduğu olumsuz sonuçlar ise; iktidara gelen partinin kendi çıkarını kamu çıkarına tercih etmesi ve idareyi de bu yönde etkilemesi, kamu kaynaklarının israfı ve kötüye kullanılması, personel sisteminde kariyer ve liyakat ilkelerinin hakim olmaması, kamu görevlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmemesi sonucu kamusal hizmetlerin yeterince sağlanamaması, personel sisteminde istikrarın sağlanamaması gibi etik dışı uygulamalar olarak sıralanabilir. Bu uygulamaların toplamda yönetime yansıması ise yolsuzluk şeklinde olmuştur.

ABD'de 1829'da Başkan Andrew Jackson ile başlayan, personel sisteminde uzun bir süre etkili olan ve ciddi sorunlara yol açan yağma sisteminin devlet etkinliği üzerindeki olumsuz etkileri, yönetimde ortaya çıkan etik dışı faaliyetler ve sorunlar, personel sisteminde reform hareketlerini gerekli kılmıştır.[96] Bu kapsamda reform hareketleri, 1881 yılında Başkan James A. Garlfield'ın, istediği memurluğa yerleşemeyen ve işsiz olan Guitean isimli bir kişi tarafından düzenlenen suikast sonucu öldürülmesiyle başlamıştır. Bu olaydan sonra kamu yönetiminde yolsuzlukların ortadan kaldırılması ve liyakata dayalı kamu personel sisteminin oluşturulması yönündeki çabalar sonucu 1883 yılında Pendleton Yasa'sı kabul edilmiştir. Bu yasa ile başkan tarafından yapılan siyasi atamaların sayısı azaltılmış,

[95] Alessandro Sancino, "Between Democracy and Management: Local Government and the dilemma of Spoil System. An Analysis of the UK Model.", *Economia Aziendale Online 2000 Web.,* 2011, Vol. 2, No. 3, p. 308.
[96] Halil Can, Ahmet Akgün, Şahin Kavuncubaşı, *Personel Yönetimi,* Siyasal Kitapevi, Ankara, 1998, s. 9.

yağma sisteminin yerine merit sistem uygulanmaya başlanmıştır.[97] Ayrıca bu yasa, kamu görevlerinin liyakat esasına göre verilmesini ve kamu personelinin sınav ile seçilmesini sağlamış, siyasi nedenlerle işe almayı yasaklamıştır. Yasa ile federal memur ve müstahdemlerin tayininde, siyaset, renk, milliyet gibi mülahazaları bertaraf ederek, bunların yerine meziyet ve liyakat esasına dayanan bir sistemi ikame etmek amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, memurların göreve alınmasında bir takım özel ve genel şartlar aranmıştır. Genel şartlarda belirtilen yazılı sınava ve memuriyete alınamayacak kişiler şu şekilde sıralanmıştır:[98]

1. Cürüm veya suihal dolayısıyla işten atılmış kimseler,
2. Talip olduğu iş için gerekli zihni ve bedeni vasıfları haiz bulunmayanlar,
3. Gayri ahlaki hayat sürenler,
4. İmtihanlarda yahut tayin muamelelerinde hile veya sahtekarlık yapanlar,
5. Usulen talep olunan malumatı veya yeminden içtinap edenler, (Hizmet yemini, sadakat yemini, rüşvet vermemiş olduğuna dair yemin…)
6. Devlete karşı sadakatsizliği makul delillerle sabit olunmuş kimseler,
7. Tayinlerine hukuki veya diğer mahiyette maniler bulunan kimseler,
8. Ayyaşlar,
9. Beraber yaşadığı ailesi efradından ikisi federal hizmetlerde bulunanlar, bu kapsamda yer almaktadır.

Aranan özel şartlar ise genel olarak şu şekilde sıralanmıştır: Vatandaşlık, yaş, sağlık, tahsil, karakter ve sadakat, ikametgah, faal harp hizmeti ve cinsiyettir.[99]

[97] United States Merit System Protection Board -Strategic Plan for FY 2014-2018- "About MSPB", http://www.mspb.gov/netsearch, (Erişim Tarihi: 12.03.2014).
[98] Hurşit Çalıkaya, *Amerika Birleşik Devletleri Amme İdaresinde Personel Rejimi,* Akın Matbacılık, Ankara, 1953, s. 14.
[99] *A.g.k.*, s. 15-16.

Bunların yanında, memurların tayin usulü, maaş sistemi, emeklilik, yolluk, istifa, itiraz ve şikayet hakları, yetiştirme programları, disiplin suçları ve müeyyideleri gibi birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile o iş için istenilen yeterlilikte kişilerin belirlenmesi ve yönetimde yağma sisteminin ortaya çıkardığı etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Bu dönemde reform kapsamında yapılan bu düzenlemeler, aynı zamanda yağma sistemine karşılık oluşturulan merit (hak etme) sistemine karşılık gelmektedir. Bu sistemin, yani personel sisteminde liyakatin yerleştirilebilmesi için ise devlet ve yerel yönetimlerde geçerli birtakım ilkeler belirlenmiş ve bu kapsamda oluşturulan yasalar aşağıda sıralanan bu ilkelere göre düzenlenmiştir.[100]

1) Çalışanların ilk başvuru, seçme ve işe alımlarında onların yetenek, bilgi ve becerilerinin temel alınarak nitelikli adayların dikkate alınması,

2) Adil ve yeterli ücretin sağlanması,

3) Hizmetlerde yüksek kaliteyi sağlamak için gereken şekilde çalışanlara eğitim imkanlarının sağlanması,

4) Çalışanların düşük performansla çalışmalarının temelinde yatan sorunların tesbit edilmesi ve düzeltilmesi,

5) İşe alımlarda ırk, renk, ulusal köken, cinsiyet, dini inanç ve siyasi görüş ayrımı gözetmemek, herkese adil muamele ve eşit istihdam fırsatı sağlamak,

6) Çalışanları partizan siyasi amaçlara karşı korumaktır.

ABD'nin yönetim alanındaki tarihsel deneyim ve değerleri kapsamında oluşturulan bu ilkeler ile nitelik ve performansa dayalı işe alma ve ilerleme, keyfi

[100] Merit System Principles, http://www.mss.ca.gov/Home/Definition, (Erişim Tarihi: 19.03.2014).

kararlardan ve aşırı partizan siyasi etkilerden koruma, liyakate dayalı işgücü ve süreç güvencesinin sağlanması gibi tüm personel konularında hakkaniyetin sağlanması amaçlanmaktadır. Yapılan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere merit sistem, kamu personelinin işe alımında politik faktörlerden çok yetenek, eğitim, deneyim ve performans gibi kriterlere vurgu yapmaktadır ve genel olarak sistemin içeriğini şunlar oluşturmaktadır: Toplumun tüm kesimlerinin işgücü elde etmek için fırsat eşitliği ile birlikte pozisyonlar için adil ve açık rekabet; meslek için liyakate dayalı seçim; ilerleme ve görevin devamında iş performansı ve yeterliliğin temel alınması; yönetimde adil ve eşit muamele; eşit işe eşit ücret; örgütsel ve bireysel performansı arttırmak için eğitim; siyasi amaçlar için baskı, kayırmacılık, keyfi eylemlere karşı koruma; işgücünün etkili ve verimli kullanılmasıdır.[101]

ABD'de personel sistemi kapsamında yapılan çalışmalarla birlikte sistemdeki değişim ve dönüşüm, kamu yönetimi etiği anlayışının değişimiyle paralellik göstermektedir. Burada değişimin yönünü belirleyen temel faktör ise ABD'nin yönetim anlayışı olarak ileri sürdüğü temel ilke ve değerleridir. Bu kapsamda yağma sisteminin ortaya çıkarmış olduğu sorunlar ve bu sorunları gidermeye yönelik yapılan çalışmalarla 1883 yılında merit sistem ile birlikte kamu yönetimi etiği tartışmaları da başlamıştır. Bu dönemde yapılan tartışmalarda, geleneksel yönetim anlayışı doğrultusunda kamu görevlilerinin işe alımı ve görev süresince yapılan ilerlemelerinde politik faktörlerden çok yetenek, eğitim, deneyim gibi liyakat kriterlerinin dikkate alınması gerektiği konusuna odaklanılmış ve bunlar kamu yönetimi etiği ile ilişkilendirilmiştir. 1970'li yıllardan sonra ise kamu personel

[101] United States Merit System Protection Board -Strategic Plan for FY 2014-2018- " *The Merit System, Merit System Principles, and the Prohibited Personnel Practices ",* http://www.mspb.gov/netsearch, (Erişim Tarihi: 17.03.2014).

sistemi, geleneksel yönetimin eleştirisi olarak ortaya çıkan NPA ve NPM anlayışlarının temel değer ve ilkeleri doğrultusunda yeniden şekillendirilmiştir. Bu yeni anlayış özünde personel sistemi açısından, yağma sisteminin yeniden inşasını barındırmaktadır. Çünkü bu anlayışların fikir ve uygulamalarının yayılması, siyasi atamalar için olanakların artması gibi kurumsal eğilimlere yol açmıştır. Bununla birlikte, kalkınma ajansları, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumlar gibi merkeziyetçi anlayıştan uzak kurumların sayısının artması, yağma sisteminin uygulama alanını genişletmiş ve patronaj ve nepotizmi yaygınlaştırmıştır.[102] Bu durumun personel sistemi açısından günümüzdeki en somut göstergesi ise sözleşmelilik esasının performans yönetimi söylemiyle uygulamada yaygınlaştırılmasıdır. Bu şekilde, siyasal iktidarın, kamu görevlerine kendi yandaşları ile siyasal-yönetsel politikalar açısından kendisinin daha iyi anlaşabileceği kişileri getirmesinin önü açılarak, kamu kaynaklarının parti ve yandaşlarınca yağmalanmasının meşru zemini oluşturulmuştur. 1970'lere kadar hem personel sistemi hem de kamu yönetimi etiği kapsamında personel sorunlarına ve bu sorunlara çözüm arayışlarına odaklanılırken, bu yıldan sonra özellikle NPM anlayışı etik söylemler üzerinden inşa ettiği yapıyla kendi yağma sistemini oluşturmuştur. Bu bağlamda, yeni yönetim rolleriyle geleneksel yapısı değişen ve dönüşen personel sisteminde, yağma sistemi yerine merit sistemin oluşturulması yönündeki tartışmalar yerini Watergate gibi skandallara, yolsuzluklara ve bunların yansımalarına bırakmıştır.

[102] Alessandro Sancino, *a.g.k.*, p. 304.

II. KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN ÖRGÜTLENMESİ

Örgütlenme, belirli amaçları gerçekleştirmek için maddi ve maddi olmayan unsurların düzenli bir biçimde bir araya getirilmesi sonucu oluşan yapı ve iskelettir. Aynı zamanda, bir kuruluşun amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan yer, araç-gereç ve personelin sağlanması, bunların belli bir sistem dahilinde bir araya getirilmesi ve kişiler ile birimler arasında görev ve yetki dağılımının yapılması olarak da tanımlanmaktadır.[103] Henri Fayol ise örgütlenmeyi "bir kuruluşa çalışması için her şeyi sağlamak" olarak tanımlamaktadır.[104]

Kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi ise, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve hizmetleri yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, çıkar çatışmasından kaçınma, kamu yararını gözetme gibi bir takım ahlaki ilke ve değerler bütününün kamu örgütlerinde yerleştirilmesi ve benimsenmesi için gerekli olan yer, araç-gereç ve personelin sağlanması, bunların belli bir sistem dahilinde bir araya getirilmesi olarak tanımlanabilir.

ABD'de kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi kapsamında, mevcut kamu yönetimi anlayışı ve örgüt yapısıyla, yani, yönetim tecrübesi, tarihi ve politik kültürüyle bağlantılı olarak bir yapılanmaya gidilmiştir.[105] Bu bağlamda, ABD'de federal bir devlet ve yönetim yapısıyla birlikte önemli ölçüde özerkliğe sahip eyalet yönetimi ile genel veya özel amaçlı yerel yönetim şeklinde devlet yapılanması mevcuttur.[106] ABD'de mevcut olan bu devlet yapılanması kapsamında kamu yönetimi etiği de federal düzeyde, eyalet düzeyinde ve yerel düzeyde örgütlenmiştir.

---

[103] Ahmet Hamdi Aydın, *Yönetim Bilimi,* Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 50.
[104] N. Tortop, E. G. İsbir, B. Aykaç, H. Yayman, M. A. Özer, *Yönetim Bilimi,* Nobel Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 53.
[105] Terry L. Cooper, "Big Questions in Administrative Ethics: A Need For Focused, Collaborative Effort", *Public Administration Review,* 2004, Vol. 64, No. 4, p. 399.
[106] Uğur Ömürgönülşen, *a.g.k.*, s. 315-316.

Kamu yönetimi etiğinin federal düzeyde oluşturulan örgütü Kamu Etiği Ofisi (Office of Government Ethics-OGE); eyalet düzeyinde oluşturulan örgütü, Kamu Etiği Kanunu Konseyi ve diğer etik ofisler; yerel düzeyde oluşturulan örgütü, büyük şehirler ve küçük bölgelerin kendi oluşturdukları etik komisyonlardır.[107]

Kamu etiğinin örgütlenmesinde etkisi olan kamu yönetimi anlayışı ve yapısıyla birlikte ABD'de neden böyle bir örgütlenmeye gidilmiştir? Bu soru kapsamında kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesinin temelinde NPM anlayışının ilke ve değerleri doğrultusunda yapılan etik çalışmaların devletin tüm düzeyinde hayata geçirilmesi, uygulanması ve sürekliliğin sağlanması düşüncesi yer almaktadır. Bununla birlikte yapılan etik çalışmaların diğer ülkelerde de yayılmasının bir aracı olarak örgüt yapısına ilişkin örnek bir model ortaya koymak amaçlanmaktadır. Bu şekilde ABD ideolojisini, yeni yönetim anlayışın yeni yönetim yapıları üzerinden yaymaktadır.

A. Kamu Yönetimi Etiğinin Federal Düzeyde Örgütlenmesi

Kamu etiğinin federal düzeyde oluşturulan örgütü Kamu Etiği Ofisi (Office of Government Ethics - OGE)'dir. Bu ofisin kuruluşu, görevleri ve organizasyon yapısı, kamu etiğinin federal düzeyde örgütlenmesinin temelini ve özünü oluşturmaktadır.

1. Kamu Etiği Ofisi'nin Kuruluşu

Kamu Etiği Ofisi (OGE), 1978 yılında çıkan Kamu Etiği Kanunu ile kurulmuştur. OGE'nin yasal dayanağı ve statüsü bu kanuna dayanmakta ve yine bu kanunun "Office of Government Ethics" adlı dördüncü bölümünde OGE'nin kuruluşu

[107] April Hejka- Ekins, "Ethics in In-Service Training", *Handbook of Administrative Ethic*, Marcel Dekker, New York, 1994, p. 90.

ve müdürün atanması, yetki ve fonksiyonları, idari hükümler, kurallar ve düzenlemeler, ihmaller, başkanın yıllık ödemeleri ve kongre raporları gibi konular düzenlenmiştir. İlk kurulduğunda, Personel Yönetimi Ofisi'ne bağlı olan OGE, 1988 yılında çıkan Yeniden Yetkilendirme Kanunu'na binaen, 1 Ekim 1989 tarihinde bağımsız bir kurum haline gelmiştir.[108]

2. Kamu Etiği Ofisi'nin Görev ve Yetkileri

İcra bölümlerinde etik ve değerler programlarının yönetilmesinden ve koordine edilmesinden sorumlu olan ve Yasa uyarınca, federal hükümetin yürütme kolu içinde ayrı bir kurum olan Kamu Etiği Ofisi'nin temel görevi, devlet memurları için yüksek etik standartlar geliştirmek ve devlet işlerinin hem doğru hem de tarafsız bir biçimde yürütüldüğüne dair kamu güvenini pekiştirmektir. Bununla birlikte OGE'nin diğer görevleri şunlardır:[109]

1. Uygulanabilir etik davranış standartları oluşturur ve sürdürür: Etik davranış standartları, etik hizmetin on dört temel ilkesini ortaya koyan ve 1987 yılında Başkan George H. W. Bush tarafından yayınlanan 12674 sayılı yasada düzenlenmiştir. Bu yasaya göre bu standartlar, kapsayıcı, açık ve anlaşılır, objektif, mantıklı ve uygulanabilir olacaktır. Bu kapsamda OGE'nin, kamu görevlilerinin uyması için yayınladığı, 12731 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan ve etik alandaki bütün kuralların temelini oluşturan etik davranış standartları şunlardır:[110]

---

[108] Compilation Of Federal Ethics Laws, "Ethics in Government Act of 1978", http://www.oge.gov/DisplayTemplates/SearchResults.aspx?query=Compilation%20of%20federal%20ethics%20laws Erişim Tarihi: (30.05.2013).

[109] http://www.oge.gov/About/Mission-and-Responsibilities/Mission---Responsibilities/ (Erişim Tarihi: 30.05.2013).

[110] http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Executive-Orders/Executive-Order-12731-%28Oct--17,-1990%29---Principles-of-Ethical-Conduct-for-Government-Officers-and-Employees/ (Erişim Tarihi: 30.05.2013).

- Kamu görevi, Anayasa'ya, yasalara ve kişisel kazancın üstündeki etik ilkelerine sadakati şart koşan kamu güvenidir.
- Kamu görevlileri, görevin dürüst bir içimde yerine getirilmesiyle bağdaşmayacak finansal menfaatler elde etmemelidirler.
- Kamu görevlileri kamuoyuna sunulmayan resmi bilgiyi kullanarak finansal muamelelerde bulunamazlar veya herhangi bir özel menfaat için bu bilginin uygunsuz kullanımına izin veremezler.
- Kamu görevlileri, resmi düzenlemelerle öngörülen mantıklı düzenlemeler hariç, kendisiyle iş yapan veya çalışanın görev yaptığı kurumca düzenlenen faaliyetlerde bulunan, veya çalışanın görevini yerine getirmesi veya getirmemesinin menfaatleri ağırlıklı olarak etkilenecek ve çalışandan bir görev beklentisi olan kişi veya kurum ve kuruluşlardan herhangi bir hediye ya da maddi değeri olan herhangi bir şeyi kabul edemez veya teklif edemez.
- Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken dürüst çaba göstermelidir.
- Kamu görevlileri, idari teşkilatı bağlayan ve yetkileri dahilinde olmayan herhangi bir söz veremezler, taahhütte bulunamazlar.
- Kamu görevlileri, kamu makamlarını kişisel kazanç için kullanamazlar.
- Kamu görevlileri, tarafsız bir şekilde faaliyette bulunmalıdırlar, herhangi bir özel kuruluşa veya bireye öncelikle muamelede bulunamazlar.
- Kamu görevlileri, federal malları korumalı ve yetkileri dahilinde olan faaliyetler haricinde kullanmamalıdırlar.
- Kamu görevlileri, iş arama ve görüşmelerde bulunma süreci de dahil olmak üzere, resmi görevleri ve sorumluluklarıyla çatışacak resmi görev harici işlerde çalışamazlar ve faaliyetlerde bulunamazlar.

- Kamu görevlileri, israf, hile, suistimal ve yolsuzluk durumlarını uygun otoritelere bildirmelidirler.
- Kamu görevlileri, özellikle Federal, Eyalet ve yerel vergiler gibi yasalarda öngörülen bütün finansal yükümlülükleri de dahil olmak üzere vatandaş olarak sahip oldukları yükümlülüklerini iyi niyetle yerine getirmelidirler.
- Kamu görevlileri, ırk, renk, cinsiyet, ulusal soy, yaş ya da özgürlük haline bakmadan bütün Amerikan vatandaşları için eşit olanaklar öngören yasa ve düzenlemelere uymalıdırlar.
- Kamu görevlileri, bu direktife göre ilan edilmiş etik standartları veya kanunları ihlal ettiklerine dair bir intiba yaratacak faaliyetlerden kaçınma konusunda çaba harcamalıdırlar.

Genel olarak on dört maddede toplanan davranış standartları, kamu güveni, hediyeler, mali çıkar çatışmaları, tarafsızlık, görevin kötüye kullanımı, yolsuzluk, tarafsızlık, dürüstlük, dış faaliyetler gibi konuları içermektedir. OGE, bu davranış standartlarını sadece mevcut çıkar çatışmaları için değil, çatışmanın ortaya çıkmasına neden olan unsurları önlemek için oluşturmuştur. Bununla birlikte, etik konusunda tek tip yasal çerçeveyi oluşturarak, kurumlara rehberlik etmektedir.

2. Kamu ve gizli dosyalar için Mali Açıklama Sistemini denetler: Mali açıklama programı, karar alma süreçlerinde hükümete olan güveni pekiştirmek ve bütünlüğü sağlamak için çıkar çatışmalarının ortaya çıkmasını önleme konusunda kurumlara yardımcı olmak amacıyla tasarlanmıştır. Bu düzenleme sayesinde OGE, yönetim kurumunun finansal açıklama sistemini yönetmek için gerekli prosedürleri oluşturmuş ve bunun sonucunda izleme ve gözetim yoluyla kurumların etkin bir şekilde finansal açıklama süreçlerini uygulamalarını sağlamıştır.

3. Yönetim Şube'si etik programlarını kanun ve yönetmeliklere uygun olmasını sağlar: OGE, her kurumun etik programını, kurumun misyonuyla uygun olduğundan emin olmak için düzenli bir biçimde gözden geçirir. Bu gözden geçirme, etik anlaşmaları, eğitim ve öğretim, mali açıklama ve kurumun özel ihtiyaçları ve uygulamaları gibi alanları kapsamaktadır ve yıllık programın bir parçası olarak önceden planlanmaktadır.

4. Etik görevlileri ve yönetim kurumu çalışanlarını eğitir: OGE, kamu görevlilerine, görevlerini etkili bir biçimde yerine getirebilmeleri için sahip olmaları gereken bilgiyi sağlar. Çalıştay ve seminerler yoluyla yeni ve tecrübeli etik yetkililerle eğitim sunar. Eğitim, etik davranış standartlarını anlamak ve uygulamak, ilgili yasaların suç ile ilgili ihtilafına, finansal açıklık ve şeffaflık düzenlemelerine, bunların yanında etkili etik programını sürdürebilmek için gerekli araçlara odaklanmıştır. Bunun yanında, çalışanların etik eğitiminde etik görevlilerin kullandığı malzemeleri ve kursları geliştirir ve kullanılabilir hale getirir.

5. Kamu, özel ve sivil toplum için sosyal yardım yapar: OGE'nin federal yönetim şubesi, etik programları hakkında üniversitelere, kamu yönetimi gruplarına, barolar ve devlet müteahhitlerine sunum yapar. Ayrıca bir meslek olarak etiği tanıtmak ve bu konuda faydalı projeleri geliştirmek için akademik ve özel sektör kuruluşlarıyla işbirliği yapar.

6. Devlet, yerli- yabancı hükümetler ve uluslararası kuruluşlara teknik yardım sağlar ve kamu etiği konusundaki iyi uygulamaları paylaşır: OGE, devletlerin ve yerel yönetimlerin Kamu Etik Yasaları Konseyi tarafından iyi yönetim uygulamalarını öğrenir ve paylaşır. Sağlam bir uluslararası programı olan OGE, Yolsuzluğa Karşı Devletler Avrupa Grubu Konseyi, Birleşmiş Milletler, Asya-

Pasifik Ekonomik İşbirliği Grubu, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ve Amerikan Devletleri Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar ile yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim faaliyetlerine katılmaktadır.

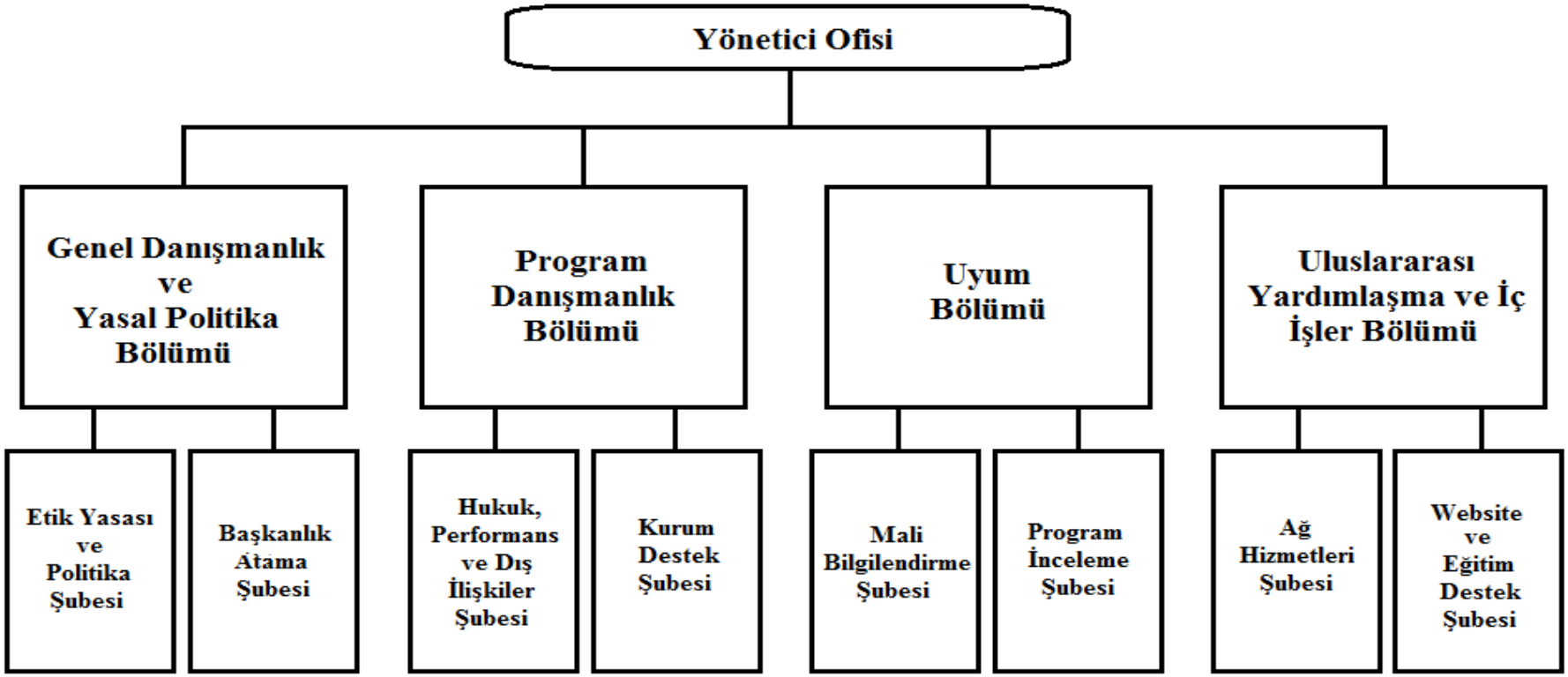
Özetle, OGE, kamu çalışanları tarafındaki çıkar çatışmalarını önlemek ve ortaya çıkan bu çıkar çatışmalarına çözüm getirmek üzere yürütme bölümünde liderlik yapmaktadır. Yürütme bölümü, kurum ve bölümleriyle birlikte çalışanlar için yüksek etik standartları teşvik etmekte ve yönetim işlerinin tarafsız ve dürüst bir biçimde yapıldığına dair kamu güvenini güçlendirmektedir. OGE'nin, yürütme bakımından rolü, otoritenin standardizasyonu, mali bilgilerin sunumu, eğitim ve yetiştirme, tavsiye ve çeviri, danışma ve değerlendirme olmak üzere altı ana alanda yerine getirilmektedir. Bununla birlikte, etik ve değerlerle ilgili yönetim mekanizmalarının tutarlığını ve bütünlüğünü sağlamak için şu mekanizmalar kullanılmaktadır: Sistematik zayıflıkların, adli veya disiplin eğilimlerinin analizi, ulusal politikaların veya örgütlerde önleme stratejilerinin gelişimi için alınacak önlemlerin listesinin sunumu, yasaların ve yönetmeliklerin tutarlı olmasını sağlamakta dâhil olmak üzere etik ile ilgili bütün konulara danışmanlık yapmaktan sorumlu bir merkez birimin tasarlanmasıdır. Bu mekanizmaları kapsayan ulusal bir kural olmamasına rağmen, OGE sistemli olarak eksiklikleri değerlendirmekte ve federal hükümetin yürütme koluna tavsiyelerde bulunmakla birlikte etikten sorumlu diğer kurumlardan ve etik birimlerinden alınan geribildirimler yoluyla kendi tedbirlerinin etkinliğini düzenli olarak değerlendirmekte ve böylece yasal tedbirlerin ne ölçüde uygulandığını ve hangi sorunların ortaya çıktığını anlayabilmektedir. Bu

bilgilere dayalı olarak da gerekli olan tüm önlemleri almaktadır.[111] Bununla birlikte, OGE'nin, federal hükümetin yasama ve yargı kurumlarının etik programlarında herhangi bir rolü yoktur. Aynı şekilde devlet ya da yerel yönetim etik programları üzerinde de yetkisi yoktur. Hukuki konularda vatandaşları temsil etmez, araştırma ve soruşturma yapmaz.

3. Kamu Etiği Ofisi'nin Organizasyon Yapısı

OGE'nin organizasyon yapısı, 1978 Kamu Etiği Yasası'nda düzenlenmiştir. Buna göre, ABD Başkanı tarafından beş yıllık bir süre için atanan Müdür tarafından yönetilen OGE, tepe yönetimde Yönetici Ofisi olmak üzere, dört bölüm ve sekiz şubeden oluşmaktadır. Bu birim ve şubeler, OGE'nin misyonunu yerine getirmek için uyum içerisinde çalışmaktadırlar.

[111] The Ethics Infrastructure In The Public Administration, http://www.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Other/Ethics_Infrastrutcure_other_countries.PDF, (Erişim Tarihi: 23.05.2013).



Şekil 1.1. Kamu Etiği Ofisi Organizasyon Şeması

OGE'nin organizasyon yapısı içerisindeki bölümler, tepe yönetimde Yönetici Ofisi (Office of Director) olmak üzere, Genel Danışmanlık ve Yasal Politika Bölümü (General Counsel and Legal Policy Division), Program Danışmanlık Bölümü (Program Counsel Division), Uyum Bölümü (Compliance Division), Uluslararası Yardımlaşma ve İç İşler Bölümü'nden (International Assistance and Internal Affairs Division) oluşurken; bu bölümler de şu şekilde alt şubelere ayrılmıştır: Etik Yasası ve Politika Şubesi (Ethics Laws and Policy Branch), Başkanlık Atama Şubesi (Presidential Nomination Branch), Hukuk, Performans ve Dış İlişkiler Şubesi (Legal, Performance and External Affairs Branch), Kurum Destek Şubesi (Agency Assistance Branch), Mali Bilgilendirme Şubesi (Financial Disclosure Branch), Program İnceleme Şubesi (Program Review Branch), Ağ Hizmetleri Şubesi (Network Services Branch), Website ve Eğitim Destek Şubesi (Website and Education Logistics Branch)'dir.[112]

Yönetici Ofisi: Bu ofis, yürütme organının etik programının genel çerçevesini belirler ve OGE'nin yerine getirdiği Kongre ve Başkanlık görevlerinin yerine getirilmesini sağlamaktan sorumludur. Müdür, Senato tarafından onaylanır ve ABD Başkanı tarafından beş yıllığına atanır. Beyaz Saray ve Başkan tarafından atanan yürütme organına kamu etiği ile ilgili konularda tavsiyelerde bulunur. Yönetim birimleri ve kurumlarına etik konularında rehberlik eder ve onlarla iletişim halinde olur. Tüm OGE kurallarını, yönetmeliklerini, resmi danışman görüşlerini ve önemli politik kararlarını denetler ve koordine eder. Dürüstlük ve Verimlilik

[112] Compilation Of Federal Ethics Laws (13 Ocak 2013), http://www.oge.gov/DisplayTemplates/SearchResults.aspx?query=Compilation%20of%20federal%20ethic%20laws (Erişim Tarihi: 31.05.2013).

Başkanlık Konseyi üyesi olarak hizmet eder ve çeşitli sosyal yardım faaliyetlerinde kurumları temsil eder.[113]

1978 Kamu Etiği Yasası'na göre Müdür, çalışanları ve memurları atama, diğer kurumlarla anlaşmalar yapabilme, ofisin genel politikasını belirleme, kişi ve kurumların ek mali bildirim gerekliliklerine uygunluklarını izlemek ve soruşturmak gibi yetki ve görevlere sahiptir.[114]

Bununla birlikte, 1978 Kamu Etiği Yasası'nda "İdari Hükümler" başlığı altında OGE'nin yönetim bölümlerinin müdüre karşı sorumlulukları şu şekilde belirtilmiştir:

- Her bir yönetim bölümü kendi servislerini, personelini ve olanaklarını bu yasa gereğince işlevlerin yerine getirilebilmesi için mümkün olan en elverişli bir biçimde Müdür için uygun hale getirmelidir.
- Yasa ile yasaklanan durumlar haricinde, Müdür'ün görevlerinin yerine getirilmesi için gerekli olduğuna inandığı durumlarda her bir yönetim bölümü sahip olduğu bütün bilgi ve kayıtları Müdür'e sunmalıdır.
- Herhangi bir kurumun başkanı Müdür'ün bu yasanın hükümlerini uygulamak istediği durumlarda bu tür personel hakkında detaylı bilgi verebilir ve karşılıklı veya karşılıksız olarak bu tür hizmetleri sunabilir.

[113] Office Of The Director, http://www.oge.gov/About/Organization/Office-of-the-Director/ (Erişim Tarihi: 31.05.2013).

[114] Compilation Of Federal Ethics Laws, "Ethics in Government Act of 1978", http://www.oge.gov/DisplayTemplates/SearchResults.aspx?query=Compilation%20of%20federal%20ethics%20laws Erişim Tarihi: (30.05.2013).

Buradan da anlaşılacağı üzere, kamu etiği ofisinin tepe yönetimini oluşturan yönetici ofisinin, kendi personelini, politikasını belirlemesi ve kararlar alabilmesi açısından belli bir özerkliğe sahip olduğu görülmektedir.

Genel Danışma ve Yasal Politika Bölümü: Bu bölüm, çalışanlar için kamu etiğiyle ilgili tek bir hukuki çerçeve çizip, bu çerçeve dışına çıkmamaya çalışır; ayrıca yürütme organının kurumları için etik politikaları geliştirir, çıkar çatışması yasalarında ve etikle ilgili başka yasalarda değişiklik yapılmasını tavsiye eder.[115] Buna ek olarak, Yönetim Şube Başkanı tarafından atanan kişiler için mali açıklama programını denetler. Çalışmaları, finansal çıkar çatışmalarının önlenmesine odaklanmıştır. Bu kapsamda, Yönetim Bölümü memurları ve çalışanları için uygulanabilir etik davranış standartları ve yasalardaki çıkar çatışmalarını önleyen yasal öneriler ve düzenlemeler geliştirir. Ayrıca, bu bölüm, resmi ve gayri resmi tavsiye görüşleri, politik memorandum ve danışmanlık yoluyla kurum etik görevlilerine tavsiye ve danışmanlık sağlar. Bununla birlikte, OGE'nin incelenmesi ve Senato onayı gerektiren pozisyonlar için ABD Başkanı tarafından aday gösterilen kişiler tarafından açıklanan mali bilgilendirme raporlarının belgelerinden sorumludur. Tasfiye belgelerinin verilmesi ve nitelikli ve güvenilir belgelerin oluşturulması ve işleyişinin denetler ve yanıtlar.[116]

Bu bölüm iki şubeye ayrılır: Etik Yasası ve Politika Şubesi ile Başkanlık Adayları Şubesi'dir. **Etik Yasası ve Politika Şubesi,** Yönetim Bölümü etik program ve düzenlemeleri ile çıkar çatışmalarını önler, yasa ve yönetmelikleri yorumlar; yasal ve politik uygulamalarda kurumlara yardımcı olur. Etik yasalar ve çıkar çatışmaları hakkındaki değişikliklerde tavsiyelerde bulunur. Dört milyonun üzerindeki sivil

[115] April Hejka- Ekins, *a.g.k.*, p. 91.
[116] General Counsel and Legal Policy Division, http://www.oge.gov/About/Organization/General-Counsel---Legal-Policy-Division/ (Erişim Tarihi: 05.06.2013).

çalışanlar ve Yönetim Bölümü kurumlarındaki yüz otuzun üzerindeki memurlar için uygulanabilir etik davranış standartlarını koruyarak ve yayarak bu politikaları uygular. Bu etik standartlara ek olarak kurumun özel düzenlemelerinin yanında değerlendirmelerle Yönetim Bölümü çalışanları için etik davranış standartları oluşturur. Medyadan gelen bilgi ve taleplere cevap verir. **Başkanlık Adayları Şubesi,** Yönetim Bölümlerine görevli atama ve Başkan'ın anayasal görevlere atamalarında destek olur. Kamu Etiği yasasına uygun kapsamlı finansal açıklamalarla birlikte Başkanlık adaylığı için Beyaz Saray ve Kurum etik yetkilileri ile birlikte yakın işbirliği içerisinde çalışır. Buradaki adaylar, Yönetim Bölümünün en üst pozisyonlarında görev alacak kişilerdir. Ayrıca bu Şube, adayların finansal açıklamalarını dikkatli bir şekilde değerlendirir ve adayların kamu hizmetine girmeden önce olası çıkar çatışmalarını çözmek ve bireysel etik anlaşmazlıkları önlemede kurum etik yetkilileri ile birlikte çalışır. Son olarak ta en üst düzey Beyaz Saray personelinin mali açıklama raporlarını gözden geçirir.[117]

Program Danışma Bölümü: Bu bölüm, OGE ve onun pek çok paydaş ve müşterileri ile aralarındaki önemli dışsal ilişkileri yönetir. Bu işlevler, hedeflenen kaynaklar ile OGE'nin görev alanlarına dahil olan temel fonksiyonları birleştirir. Bununla birlikte, OGE'nin özel yasal çalışma kurumuna, kurum destek fonksiyonlarına, stratejik girişim ve eğitim gelişimine ev sahipliği yapmaktadır. Diğer görevleri ise şunlardır:[118]

[117] General Counsel and Legal Policy Division, http://www.oge.gov/About/Organization/General-Counsel---Legal-Policy-Division/, (Erişim Tarihi: 05.06.2013).
[118] Program Counsel Division, http://www.oge.gov/About/Organization/Program-Counsel-Division/(Erişim Tarihi: 05.06.2013).

- Kongre, iyi yönetişim grupları, Yönetim Bölümü Etik Topluluğu, kamu gibi dış paydaşlar ile iletişimi geliştirmek için OGE'nin kaynaklarını kamuya sunarak şeffaflığı arttırır.
- Yürütme organı kurumları için OGE'nin sosyal yardım, destek ve bilgi paylaşım sorumluluklarına öncelik verir.
- E- dosyalama, eğitim ürün geliştirme ve program etkinliğinin ölçümü gibi Yönetim Bölümü etik programı karşısında oluşan yeni ve önemli girişimleri yapar.

Bu bölümün iki şubesi bulunmaktadır. Bunlar, Hukuk, Performans ve Dış İlişkiler Şubesi ile Kurum Destek Şubesi'dir. **Hukuk, Performans ve Dış İlişkiler Şubesi,** OGE'nin asli program yönetimi koludur. Bu şube hem OGE Yönetim Bölümü etik programının etkinliğini değerlendirir. Şeffaflığı destekler, gelecek programlar için planlar geliştirir, çeşitli stratejik girişimler aracılığı ile programları destekler ve mevcut yasal gerekliliklere OGE'nin uyumunu sağlar. Birbiriyle kesişen program sorumluklarına destek olur, OGE'nin stratejik plana öncülük eder ve yıllık bütçe hakkında görüş bildirir. Etik program hakkında paydaşlar ile iletişim kurar, yönetim bölümü etik topluluğu için kongre irtibat noktası olarak hizmet verir, belirlenmiş kurum etik görevlilerinin yıllık araştırmalarını analiz eder ve yürütür. OGE personeli ve etik kurum yetkilileri için temel eğitimi geliştirir, idare hukuku konularında OGE'nin başkanına tavsiyelerde bulunur ve OGE'nin Bilgi Edinme Yasası ve kayıt yönetim programlarını denetler. **Kurum Destek Şubesi** ise, genel olarak kurum etik görevlilerine gerekli hizmet ve desteği sağlar. Danışma görevlileri programı sayesinde ortaya çıkan etik ile ilgili konular ya da ilgili sorulara yanıtlarda etik görevlilere zamanında ve doğru danışmanlık sağlar. Danışmanlık için taleplere

cevabın yanında danışma görevlileri aktif olarak etik topluma ulaşmak için ilgili sorunları ele alır ve çözümlerini paylaşır. Genel etik programı yönetimi ve iyileştirmeyle ilgili konuların yanında yönetmelik ve özel etik yasalarında örgün ve yaygın etik eğitimi düzenler.[119]

Uyum Bölümü: Bu bölüm, tüzük, kurallar, yönetmelikler ve KHK'ler ile konulan, uygulanabilen etik şartlara uyum sağlamak için kurum etik programlarını izler ve değerlendirir. Ayrıca yürütme organı finansal açıklama programlarını yönetir. Bölümün, Finansal Bilgilendirme Şubesi ve Program İnceleme Şubesi olmak üzere iki şubesi vardır. Bu iki şube kendi etik sorumluluklarını yerine getirebilmek için kendi izleme faaliyetlerini koordine eder. **Finansal Bilgilendirme Şubesi,** 125 Atanmış Kurum Etiği Memuru'nun ve başkan tayin edilen 1000 kişinin raporlama sistemlerini yönetir, hem kamuya açık hem de gizli finansal bilgilendirme politikalarına uyulup uyulmadığını denetler.[120] Tüm raporlar, OGE web sitesinde yayınlanmakta ve halk tarafından indirilebilmektedir. Bu Şube, Başkanlık çalışanları tarafından etik anlaşmalar ile uyumu izler. Buna ek olarak, dosyalama uzantıları için kurumların isteklerine yanıt, geç beyan ücretlerinin muafiyet talepleri, politika dışı pozisyonlar oluşturma gibi mali açıklama raporlama programının idari yönlerini ele alır. Mali açıklama raporlarını incelemek için diğer OGE personeline uzmanlık konularında eğitim sağlar. **Program İnceleme Şubesi,** Yönetim Bölümü'nde yüz otuzun üzerinde bileşeninin etik programlarını izler ve değerlendirir. Kurum düzeyinde etik programlarının güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirmek; model uygulamaları saptamak ve yaymak; gelişmeleri önermek ve tavsiyeler ile uyumu izlemek için tasarlanmıştır. Seçilmiş kurum ve program unsurlarının

[119] Legal, External Affairs and Performance Branch; Agency Assistance Branch, http://www.oge.gov/About/Organization/Program-Counsel-Division/(Erişim Tarihi: 05.06.2013).
[120] April Hejka- Ekins, *a.g.k.*, p. 91.

değerlendirilmesinin yanında yerinde değerlendirmeler yaparak yasal ve mevzuata uygun önerilerde bulunur. Belirlenmiş program unsurları hakkında ayrıntılı bilgi sağlayan yıllık raporlar, her bölüm tarafından yıllık olarak sunulur ve bu şube tarafından incelenerek uyum sorunları belirlenir.[121]

Uluslararası Yardımlaşma ve İçişler Bölümü: Bu bölüm, OGE uluslararası teknik yardım programı ve OGE'nin iç işlerinin koordinasyonundan sorumludur. Uluslararası Forumlarda ABD'yi temsil etmenin yanında, dış politika kurumları ve ABD Hükümeti kuruluşlarının talebi üzerine OGE'nin yolsuzluğu önleme gibi görüş ve deneyimlerini doğrudan ve çok taraflı yabancı hükümetlerle ilişkilerinde ele alıp anlatmaktadır. Etkili ve verimli içişleri sağlamak için bilgi teknolojileri yönetimi insan kaynakları, bordro, seyahat, tedarik, lojistik ve eğitim gibi bölümleri denetler.[122]

Buna ek olarak, bu bölümün, yürütme organı kurumlarına sunduğu destek hizmetleri şunlardır: Eğitim malzemeleri hazırlamak, etik eğitiminin verildiği (finansal bilgilendirme yasaları, çıkar çatışmaları ve etik davranış standartlarının öğretildiği) kurslar açmak, kurumlara uyumlulukla ilgili bilgi vermek, her yıl kamu etiği konferansları düzenlemek, *Government Ethics Newsgram*'ı yayımlamak, Etik Bilgi Merkezi'ni idare etmek ve diğer görevlerdir.[123]

Genel olarak OGE'nin bölümleri ve şubeleri değerlendirildiğinde, etik dışı bir durum ortaya çıkmadan önce gerekli tedbirleri almak üzerine daha çok önleyici nitelikte faaliyette bulundukları görülmektedir. Bu doğrultuda OGE, oluşturulan etik

---

[121] Compliance Division; Financial Disclosure Branch; Program Rewiev Division, http://www.oge.gov/About/Organization/Compliance-Division/ (Erişim Tarihi: 05.06.2013).

[122] International Assistance and Internal Affairs Division, http://www.oge.gov/About/Organization/International-Assistance-and-Internal-Operations-Division/ (Erişim Tarihi: 05.06.2013).

[123] April Hejka- Ekins, *a.g.k.*, p. 92.

standartların korunması ve yayılması, etik kapsamında sorunlara çözüm üretmek, danışmanlık yapmak ve eğitim faaliyetleri düzenlemek, diğer kurumlara nasıl olmaları gerektiği konusunda örnek model oluşturmak gibi bir misyon üstlenmiştir.

B. Kamu Yönetimi Etiğinin Yerel Düzeyde Örgütlenmesi

Kamu etiğinin yerel düzeyde oluşturulan örgütü, büyük şehirler ile küçük bölgelerin oluşturdukları etik komisyonlardır. Bu kapsamda Burbank, Chicago, Seattle, Florida, Houston, New York, Los Angeles, Seattle, San Francisco, San Jose ve Washington D.C. gibi büyük şehirler ile Chula Vista, Kaliforniya, Trampa gibi daha küçük bölgeler kendi etik komisyonlarını oluşturmuşlardır. Genel olarak komisyonlar, etik kod kapsamında çalışmalar yapmakta ve bu çalışmaların uygulanması, yürütülmesi ve denetimi gibi faaliyetlerde bulunmaktadırlar. Kısaca, yerel düzeyde yapılan etik çalışmaların yönetimi bu komisyonlar aracılığı ile gerçekleşmektedir. [124]

Bu kapsamda komisyonların yapı ve uygulamaya ilişkin faaliyetlerine örnek olarak Seattle Etik Komisyonu incelendiğinde, yedi üyeden oluşan bağımsız bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Bu üyelerden üç tanesi belediye başkanı ve kent konseyi tarafından atanmakta, diğerleri ise komisyon tarafından seçilmektedir. Üyelerinin tümü üç yıllığına kent konseyi tarafından onaylanan komisyon, lobicilik faaliyetleri, etik ihlali kapsamında yapılan şikayetlerin incelenmesi, vatandaşlara ve etik kodlar ile ilgili çalışma yapanlara bilgi sunmak ve rehberlik etmek gibi faaliyetlerde bulunmaktadır.[125] Kamuya açık aylık toplantılar yapan komisyon, temel misyonunu dürüstlük, tarafsızlık, şeffaflık gibi etik kodları yorumlamak ve bunları

[124] Ethics Commission, http://search.usa.gov/search?affiliate=usagov&query=ethics+commission, (Erişim Tarihi: 25.03.2014).
[125] Organisation of commission, http://www.seattle.gov/ethics/home/whoweare.htm, (Erişim Tarihi: 25.03.2014).

seçilmiş yetkililer, kurul ve komisyon üyeleri ve diğer gönüllülerden oluşan tüm şehir çalışanları için uygulamak şeklinde belirtmektedir. Bununla birlikte komisyon, kamu görevlileri ve çalışanların tarafsız ve insanlara karşı sorumlu olması, hükümet kararlarının ve politikaların hükümetin yapısına uygun kanallarla yürütülmesi, kamu görevinin ve kaynaklarının kişisel kazanç için kullanılmaması, kamu güveninin sağlanması yönünde atanmış ve seçilmiş kamu görevlileri ve çalışanları için etik davranış standartlarını oluşturmayı amaçlamaktadır.[126] Bu doğrultuda, etik ihlallere karşı yaptırım yetkisi bulunan komisyona bu kapsamda şikayet başvurusunda bulunulabilmaktedir. Şikayetler yazılı ve imzalı olarak, tüm belge ve kanıtlarla birlikte komisyon başkanına başvurularak yapılmaktadır. Komisyon başkanı, başvuru tarihinden sonraki otuz gün içinde şikayeti incelemekte ve komisyona bildirmektedir. Soruşturma sonucu ihlalin olduğuna dair makul bir gerekçe bulunamazsa şikayet başvurusu reddedilmekte ve karar başvuruda bulunan kişiye ve komisyona yazılı olarak bildirilmektedir.[127]

Bu düzenlemeler çerçevesinde Seattle Etik Komisyonu'na, "etik ihlale ilişkin başvuru yapılmış mı, yapıldıysa bu başvurular nasıl sonuçlanmış ve bu ihlallere karşı komisyonun bir yaptırımı var mı" şeklinde yöneltilen sorular kapsamında, komisyon başkanı Wayne Barnett'in vermiş olduğu bilgilere göre, Komisyon, belirlemiş olduğu etik kodların ihlali durumunda, her bir ihlal için $5.000'a kadar para cezası vermekle birlikte ihlalden dolayı elde edilen kazancı geri alma yetkisine de sahiptir. Bununla birlikte, komisyonun verilerine göre, 1999 yılından beri etik ihlallere ilişkin yapılan şikayet başvurularından kırk beşi haklı bulunmuş ve $150 ve $14,750 arasında

[126] Purpose codes of ethics, http://clerk.ci.seattle.wa.us/~scripts/nph , (Erişim Tarihi: 25.03.2014).
[127] Complaints, investigations, hearings, and enforcement, http://clerk.ci.seattle.wa.us/~scripts/nph, (Erişim Tarihi: 25.03.2014).

değişen para cezası şeklinde yaptırım uygulanmıştır. Bu yaptırımların miktarı ise, çıkar çatışması, kamu görevini, mülkiyetini, kaynaklarını ve zamanını kötüye kullanma, hediyeler gibi etik ihlallerin konusuna göre değişmektedir.[128]

Kamu etiğinin yerel düzeyde ele alınan bir diğer komisyonu olan Trampa Etik komisyonu ise beş üyeden oluşmaktadır. Kademeli dört yıllık dönemler için seçilirlen üyelerin, partizan politik etkinliklerde bulunmaları ve belediye tarafından işe alınmaları yasaklanmıştır. Komisyon, etik ihlale ilişkin şikayet başvurularını ve talimat yazılarını incelemek, yorumlamak, betimlemek ve bu doğrultuda etik yasayı yürütmekle yetkilendirilmiştir. Bu kapsamda, bir kişinin imzalı ve yazılı şikayet başvurusu, uygulama sürecini başlatmaktadır. Şikâyet daha sonra ön inceleme için komisyona teslim edilmekte, eğer komisyon yasanın ihlal edildiğine dair olası sebepleri tesbit ederse, bu şikayet duruma göre şikayet eden ve edilene bildirilmek zorundadır. Ayrıca komisyon, kamu mülkünün izinsiz kullanımı, çıkar çatışmaları, güvene dayalı görev ve akrabaların işe alınması, mal bildiriminde bulunulmaması gibi bir ihlalin yapıldığını tespit ederse, ilgili kişi ve kurumlara davranışın düzeltilmesi veya doğru hale getirilmesi için uygun tedbirlerin alınması hususunda tavsiyelerde bulunur ve sözlü uyarma kınama, uzaklaştırma veya işten çıkarma gibi yaptırımlar uygulayabilmektedir. Trampa'daki kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişinin yanında, New York'ta kamu etiğinin uygulamadaki görünümü ise şu şekildedir: New York Etik Komisyonu altı yıllığına vali tarafından atanan beş üyeden oluşmaktadır. Komisyon, memurların çalışmalarını incelemenin yanında özellikle hediye kabul etmek, ikinci bir işte çalışmak (belediye için tam zamanlı çalışırken aynı zamanda başka bir yerde yarı zamanlı bir iş yapmak) ve belediye ile iş yapan bir

[128] Bu veriye 27.03.2014 tarihinde Seattle Etik Komisyonu Başkanı Wayne Barnett ile e-mail üzerinden yapılan yazışma sonucu ulaşılmıştır. Ayrıntılı bilgi için EK-3'e bakınız.

firmanın sahibi olmak gibi çıkar çatışmalarını ele almakta ve aynı zamanda belediye sonrası istihdam, gizli bilgilerin açıklanması, politik etkinlikler ve amirler ve çalışanlar arasındaki ilişki gibi konular üzerinde durmaktadır. Komisyon, etik ihlali konusunda şikayet başvurularını da incelemektedir. Komisyona yazılı şikayet başvurusu yapıldığında, bir kamu çalışanının etik yasayı ihlal ettiğine dair inandırıcı kanıtlar mevcut ise, soruşturma bölümü, bu şikayeti yönlendirmekle yetkilendirilmiştir. Sonraki aşamalarda suçlanan kamu görevlisinin kendini savunduğu gizli bir oturum yer almaktadır. Çıkar çatışmaları kurulu aynı zamanda bir amir veya çalışan tarafından istenen istişare görüşlerini vermektedir. Görüşler talepte bulunan kişinin kimliği açıklanmadan kamuoyu ile paylaşılmaktadır.[129]

Alabama Etik Komisyonu incelendiğinde de yine beş üyeden oluştuğu görülmektedir. Üyeler, vali, kaymakam, kaymakamın yokluğunda senato başkanı yada temsilciler meclisi başkanı tarafından atanmakta ve görevleri senato tarafından belirlenmektedir. Komisyonun görevleri daha çok yapılan çalışmalarla ilgili gerekli dosyaları oluşturmak ve bunu ilgililere göndermek gibi evrak kayıt işlemlerinden oluşmaktadır.[130] Florida Etik Komisyonu ise dokuz üyeden oluşmakta, üyeler vali tarafından iki yıllığına atanmakta ve senato tarafından onaylanmaktadır. Komisyon başkanı ise üyeler tarafından seçilmektedir. Bağımsız bir yapıya sahip olan komisyon, kamu görevlileri için etik standartların oluşturulması ve bu standartların ihlaline karşı kamu güvenini koruma amacıyla faaliyetlerini yürütmektedir.[131]

Florida Etik Komisyonu'nun 2013 yıllık raporuna göre, kamu görevini, kaynaklarını, araçlarını kötüye kullanma, haksız kazanç sağlama, hediye alma,

[129] Nail Morgan, "Ethic Management in American Cities and Counties", *Ethic Management for Public Administrator,* M. E. Sharpe, New York, 2007, pp. 93- 99.
[130] Alabama Ethics Commission, http://ethics.alabama.gov/news2.aspx, (Erisim Tarihi: 25.03.2014).
[131] State of Florida Commission Ethics, http://www.ethics.state.fl.us, (Erişim Tarihi: 30.03.2014).

davranış standartlarının ihlali gibi konularda toplam iki yüz on şikayet başvurusu yapılmıştır. Bu başvurulardan yüz on dokuzu hukuki eksiklik nedeniyle reddedilmiş, altmış sekizi incelemeye alınmış, yirmisi yasal yeterliliğin tesbiti aşamasındayken, üç başvuruda şikâyetçi tarafından geri çekilmiştir.[132] Bu komisyon da Seattle Etik Komisyonu gibi etik ihlale ilişkin şikayet başvurularını inceleme ve sonuçlandırma yetkisine sahiptir.

Diğer bölgelerde de etik komisyonlar aynı yetkilere sahiptirler ve etik ihlal kapsamında değerlendirilen konu örnekleri şu şekilde belirtilmektedir: Kansas'ta bütün çalışanlara verilen *Etik El Kitabında* akrabalarının sağlık durumu hakkında hafta içi mesai saatlerinde internetten bilgi indirmek için saatler harcamanın kabul edilemez bir davranış olduğu belirtilmektedir. Kaliforniya'da pek çok yerel hükümet, çalışanların hediye almalarına kısıtlamalar getirmiştir. San Diego'da ise kamu çalışanlarının görevleri kapsamında herhangi bir iyilik, armağan veya hediye kabul edemeyecekleri belirtilmiştir. Bu şekilde belirlenen konular kapsamında tüm çalışanlar eğitim ve seminerler yoluyla bilgilendirilmekte, bu konuların ihlalinin tesbiti durumunda da genelde para cezası olmak üzere uyarma, kınama, görevden uzaklaştırma gibi yaptırımlar uygulanmaktadır.[133] Genel olarak komisyonlarda, etik ihlali için yapılan şikayet başvurularının aşamaları şu şekildedir: İlk olarak, vatandaş tarafından açılacak yazılı, noter onaylı şikayetin olması gerekmektedir. İkinci olarak, şikayetin kentin etik yönetmeliği kapsamında yasal olarak yeterli olduğu belirlendikten sonra komisyon personeli tarafından şikayet incelenmeye alınmaktadır. Üçüncü aşamada ise, şikayetin yasal olarak yeterli olduğunun tespit

[132] Annual Report by Florida Ethics Commission, http://www.ethics.state.fl.us, (Erişim Tarihi: 30.03.2014).
[133] Nail Morgan, "Ethic Management in American Cities and Counties", *Ethic Management for Public Administrator,* M. E. Sharpe, New York, 2007, pp. 85-87.

edilmesi halinde, komisyon ihlalin oluştuğuna dair yeterli neden ve kanıt gibi olası nedenlerin olup olmadığı konusunda karar vermesi gerekmektedir. Eğer komisyon yeterli olası kanıtları bulamazsa şikayeti reddetmekte, eğer olası neden bulgu haline gelmişse, Etik Komisyon huzurunda halka açık duruşma yapılmaktadır. Bu duruşmada sunulan kanıt ve argümanlar ihlal olup olmadığına dair komisyon kararlarının temelini oluşturmaktadır.[134]

Görüleceği üzere kamu yönetimi etiğinin yerel düzeyde örgütlenme ayağını oluşturan etik komisyonlar, yetkileri çerçevesinde bağımsız hareket edebilmektedirler. Yani komisyonlar, faaliyetlerini yerine getirirken yürütme gücüyle birlikte kendi kaynağını ve personelini belirleyebilme ve kendi kararlarını alıp bunları uygulayabilme yetkisine sahiptirler. Bununla birlikte komisyonların yapı ve işleyişinde, yerel yönetmeliklerden, kaynaklardan, kişisel eğilimlerden veya toplumun kültüründen kaynaklanan birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklara rağmen etik komisyonlar temelde, belirlenen etik kodların tüm çalışanlarca uygulanması ve bu şekilde kamu güveninin oluşturulması amacıyla kamu yönetimi etiği kapsamında eğitim ve danışmanlık hizmeti sunmakta, etik ihlalere karşı yapılan şikayet başvurularını incelemekte ve gerekli yaptırımları uygulamaktadır.

Kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi, ABD'nin sözde kamu yönetiminde özellikle mevcut personel sisteminden kaynaklanan sorunlara çözüm önerisi sunmak amacıyla, kamu yönetimi etiği kapsamında yürüttüğü çalışmalarının somut bir ürünüdür. Kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi, ABD'nin ortaya koymuş olduğu modelin sürekliliğinin sağlanması açısından önem taşımaktadır. Bu kapsamda,

[134] Donald C. Menzel, *a.g.k.*, p. 86.

ABD'de mevcut kamu yönetimi anlayışı ve örgüt yapısıyla bağlantılı olarak, kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi konusunda federal ve yerel düzeyde bir yapılanmaya gidilmiştir. Ayrıca yapılanmada yukarıdan aşağıya doğru bir model benimsemiştir. Yani OGE, kamu yönetimi etiği kapsamında genel çalışmaları ve politikaları belirken, bunun uygulama kısmını daha çok yerel komisyonlar üstlenmişlerdir. Bu nedenle de kamu yönetimi etiği örgütlenmesinin en etkin ayağını yerel düzeyde etik komisyonlar oluşturmaktadır.

SONUÇ

Kamu yönetimi etiğinin kavramsal çerçevesi ve uygulamaya ilişkin modeli, ABD tarafından mevcut kamu yönetimi anlayışının ilkeleri ve değerleri doğrultusunda oluşturulmuştur. Bu model, kamu yönetiminde, başta yolsuzluk olmak üzere tüm etik dışı faaliyetlerin önüne geçmek, ekonominin daha işler hale gelmesini sağlamak, devlete ve onun kurumlarına olan güven ortamını oluşturmak gibi amaçları ve iddiaları içermektedir.

Bu çalışma, ABD'de kamu yönetimi etiği kavramının ortaya çıkışı ve gelişiminin, kamu yönetimi disiplininin ayrı bir çalışma alanı haline gelmesi, gelişmesi ve değişimiyle paralellik gösterdiği ve bununla bağlantılı olarak kamu yönetimi etiği kavramının, ABD'nin ulusal gereksinimleri sonucu olarak, tarihsel geçmişinden ve dinamiklerinden beslenerek ortaya çıktığı savı doğrultusunda belirlenen birtakım sorulara cevap bulma amacı gütmüştür. Çalışmada öncelikle, ABD'de ortaya çıkan kamu yönetimi etiğinin nasıl ele alınıp tanımlandığı, kavramsal çerçevesinin nasıl oluşturulduğu ve mevcut kamu yönetimi anlayışının sürece etkileri araştırılmıştır. Devamında, ABD'de kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişine ilişkin model oluşturulurken kullanılan araçlar (etik kodlar, etik eğitimi) ve bu araçların temel işlevleri incelenmiştir. Son olarak da ABD'de kamu yönetimi etiğine ilişkin örgütlenme kapsamında oluşturulan kurumsal yapı ve işleyiş ortaya koyulmaya çalışılmış ve ABD'de kamu yönetimi etiğine ilişkin neden böyle bir örgütlenmeye gidildiği, bu örgütlenmenin etik dışı faaliyetlerin önlenmesinde belli bir yaptırımının yada caydırıcılığının olup olmadığı tartışılmıştır. Bu çerçevede yapılan araştırmada şu sonuçlara ulaşılmıştır:

ABD’de kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı değerlendirilirken, Amerika'nın mevcut yönetim geleneği ve bu kapsamda meydana gelen değişim ve dönüşümlerden yani yönetim anlayışında benimsenen temel değer ve ilkelerden ayrı düşünülemeyeceği ve bununla birlikte ilgili çalışmalarda kamu yönetimi etiğinin nasıl tanımlandığı ve ele alındığının da göz önünde bulundurulması gerektiği görülmüştür. Bu çerçevede, kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışının kavram ve akademik bir disiplin olmak üzere iki başlık altında incelenmesi ve farklı yıllarda ele alınması bu anlayışa dayanılarak yapılmıştır. Bu bağlamda, 1940'lı yıllarda kamu yönetimi etiği kavram olarak ele alınırken, geleneksel yönetim anlayışı doğrultusunda kamu görevlilerinin davranışlarına odaklanılmıştır. Onların, görevlerini yerine getirirken daha sorumlu olmalarını ve hesapverebilirliğinin sağlanması için bireysel değerler, yasalar, takdir yetkisi, demokratik ve ahlaki değerler üzerinde durulmuş ve bunlar kamu yönetimi etiği ile ilişkilendirilmiştir. 1970'li yıllara gelindiğinde ise, kamu yönetimi etiği akademik bir disiplin olarak ele alınmış ve bundan sonraki süreçte, geleneksel yönetimin eleştirisi olarak ortaya çıkan NPA ve NPM anlayışlarının temel değer ve ilkeleri doğrultusunda şekillendirilmiştir. Bu anlayış ile geleneksel değerlerin ortadan kaldırılması sonucu oluşan değer açığını kapatmak ve yeni bir değer arayışı kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışında etkili olmuştur. Yani, yönetim anlayışının değişmesiyle birlikte bu anlayışa uygun davranış tarzının oluşturulması ve kamu görevlilerinin değişen değerlere adaptasyonun sağlanması gerekliliği kamu yönetimi etiğini de beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda, geleneksel yönetim anlayışında kamu görevlilerinin davranışlarının belirlenmesinde yasalar temel alınırken, NPA ve NPM anlaşıyında yasalarla birlikte etik davranış standartları, ilkeleri gibi kontrol mekanizmaları da temel alınmıştır.

Geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışlarının, kamu yönetimi etiğine yansımaları, aralarındaki farklılıklarla birlikte aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Geleneksel Kamu Yönetimi Etiği	**Yeni Kamu Yönetimi Etiği (NPA-NPM)**
1) Geleneksel kamu yönetiminin temel değer ve ilkeleri (katı örgüt yapısı ve hiyerarşi, merkeziyetçilik, gizlilik, girdi ve süreç odaklılık) doğrultusunda şekillenmiştir.	1) Yeni kamu yönetiminin temel değer ve ilkeleri (esnek örgüt yapısı ve hiyerarşi, adem-i merkeziyetçilik, açıklık, şeffaflık, çıktı ve sonuç odaklılık) doğrultusunda şekillenmiştir.
2) Yağma sisteminin kamu yönetiminde yol açtığı sorunların çözümü ve yönetim- siyaset ayrımı üzerine yapılan çalışmaların sonucu 1940'lı yıllarda kavram olarak olarak ortaya çıkmıştır.	2)1960'larda siyasi liderlere düzenlenen suikastlar, soğuk savaş, ayaklanmalar ve yolsuzluklar ile hükümete olan güvenin azalması ve azalan güvenin yeniden oluşturulması kapsamında yapılan çalışmaların sonucunda 1970'lerde akademik bir disiplin olarak ortaya çıkmıştır.
3) Temel değerleri, etkinlik, verimlilik, uzmanlık, sadakat ve sorumluluk, yani bürokratik ethos.	3) Temel değerleri, kamu yararı, sosyal eşitlik, adalet, hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, yani demokratik ethos.
4) Kültürel ve ahlaki değerler, takdir yetkisinin sınırlandırılması ve liyakate vurgu yapılmakta, etik davranış ve uygulamaların kendiliğinden gerçekleşeceği ileri sürülmektedir.	4)Yolsuzluk olaylarına vurgu yapılmakta, etik davranış ve uygulamaların kendiliğinden değil, oluşturulan etik kodlarla gerçekleşeceği ileri sürülmektedir.
5) Kamu yönetiminde sorunlar, teknik sorun olarak değerlendirilmektedir.	5) Kamu yönetiminde sorunlar, etik sorun kapsamında değerlendirilmektedir.
6) Yasalarla belirlenmiş kurallar (dış denetim) ön plandadır.	6)Yasalarla belirlenmiş kuralların yanında, etik davranış ilke ve standartları ile etik kodlar belirlenerek, bunlar (iç denetim) ön planda tutulmaktadır.

ABD'de kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişine ilişkin model oluşturulurken, yani kuramdan uygulamaya geçiş aşamasında iki önemli araç olarak etik eğitimi ve etik kodlar kullanılmıştır. Bu açıdan, kamu yönetimi etiğinin önemli

unsurlarından olan etik eğitimi ve etik kodlar kapsamında, kamu görevlilerinin davranışlarının iyileştirilmesi söylemleri üzerinden çalışmalar yürütülmüştür. Bu bağlamda, kamu görevlilerin, görevlerini yerine getirirken nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin birtakım standartlar ile ilkeler belirlenmiş ve bunlar etik kodlar kapsamında sunulmuştur. Sunulan bu kodların kamu görevlilerine tanıtılması, farkındalığın oluşturulması ve onların bu doğrultuda hareket etmelerinin sağlanması, kısaca uygulamada hayata geçirilmesi etik eğitim aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Bu açıdan, kamu yönetimi etiğinin teori kısmında etik kodlar etkili olurken, uygulama kısmında daha çok etik eğitim kapsamında yapılan çalışmalar etkili olmuştur. Etik kodların oluşturulması ve bu kapsamda yapılan çalışmalara ise ICMA ve ASPA öncülük ve rehberlik etmiş, kurumlarda bu doğrultuda kendi kodlarını oluşturmuşlardır.

ABD'de 1940'lı yıllardan beri kamu yönetimi etiği kapsamında yapılan çalışmaların, devletin tüm düzeyinde hayata geçirilmesi, uygulanması ve sürekliliğinin sağlanması için kamu yönetimi etiğinin örgütlenme modeli oluşturulmuştur. Bu kapsamda, ABD'de mevcut kamu yönetimi anlayışı ve örgüt yapısıyla bağlantılı olarak, kamu yönetimi etiğinin örgütlenmesi konusunda federal ve yerel düzeyde bir yapılanmaya gidilmiştir. Ayrıca yapılanmada yukarıdan aşağıya doğru bir model benimsenmiştir. Yani OGE, kamu yönetimi etiği kapsamında genel çalışmaları ve politikaları belirlerken, bunun uygulama kısmını daha çok yerel komisyonlar üstlenmişlerdir. Bu nedenle de kamu yönetimi etiği örgütlenmesinin en etkin ayağını yerel düzeyde etik komisyonlar oluşturmaktadır. Bu komisyonlar, yetkileri çerçevesinde bağımsız hareket edebilmekte, faaliyetlerini yerine getirirken yürütme gücüyle birlikte kendi kaynağını ve personelini belirleyebilmekte ve kendi

kararlarını alıp bunları uygulayabilmektedirler. Bununla birlikte komisyonların yapı ve işleyişinde, yerel yönetmeliklerden, kişisel eğilimlerden veya toplumun kültüründen kaynaklanan birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklara rağmen etik komisyonlar temelde, belirlenen etik kodların tüm çalışanlarca uygulanması ve bu şekilde kamu güveninin oluşturulması amacıyla kamu yönetimi etiği kapsamında eğitim ve danışmanlık hizmeti sunmakta, etik ihlalere karşı yapılan şikayet başvurularını incelemekte ve gerekli yaptırımları uygulamaktadırlar. Yani, komisyonlar, belirlenen etik konular kapsamında tüm çalışanları, eğitim ve seminerler yoluyla bilgilendirmekte, bu konuların ihlalinin tesbiti durumunda ise genelde para cezası olmak üzere uyarma, kınama, görevden uzaklaştırma gibi yaptırımlar uygulamaktadırlar.

Sonuç olarak, ABD'de kamu yönetimi etiğinin gerek kavramsal çerçevesi gerekse de uygulamaya ilişkin modeli, ABD'nin toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal dinamiklerinden beslenerek ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, ABD'de değişen yönetim anlayışına paralel bir dönüşüm geçiren kamu yönetimi etiği, yönetimde ortaya çıkan politik patronaj, nepotizm, görevi kötüye kullanma, yolsuzluk, yozlaşma gibi bazı etik sorunların çözümü ve bu kapsamda birtakım ihtiyaçlara cevap vermek amacıyla ABD tarafından oluşturulmuştur. Bu bağlamda, kamu yönetimi etiği, ABD özelinde belli bir etkinliğe ve yaptırıma sahip olmakla birlikte başarısı da yine kamu yönetimi etiği kapsamında belirlenen amaçlara hizmet ettiği sürece ABD'ye özgüdür.

EKLER

Ek-1: Ethics In Government Act Of 1978 - Office of Government Ethics U.S.C. app. & 401. Establishment; Appointment of Director

(a) There is established an executive agency to be known as the Office of Government Ethics.

(b) There shall be at the head of the Office of Government Ethics a Director (hereinafter referred to as the "Director"), who shall be appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate. Effective with respect to any individual appointed or reappointed by the President as Director on or after October 1, 1983, the term of service of the Director shall be five years.

(c) The Director may—

(1) appoint officers and employees, including attorneys, in accordance with chapter 51 and subchapter III of chapter 53 of title 5, United States Code; and

(2) contract for financial and administrative services (including those related to budget and accounting, financial reporting, personnel, and procurement) with the General Services Administration, or such other Federal agency as the Director determines appropriate, for which payment shall be made in advance, or by reimbursement, from funds of the Office of Government Ethics in such amounts as may be agreed upon by the Director and the head of the agency providing such services.

Contract authority under paragraph (2) shall be effective for any fiscal year only to the extent that appropriations are available for that purpose.

Ek-2: ASPA Code Of Ethics (Revised March 2013)

Practices To Promote The ASPA Code Of Ethics (Approved by the ASPA National Council 3/16/13)

The ASPA Code of Ethics is a statement of the aspirations and high expectations of public servants. These practices serve as a guide to behavior for members of ASPA in carrying out its principles. The Code and these practices are intended to be used as a whole and in conjunction with one another. An ethical public servant will consider the full range of standards and values that are relevant to handling a specific matter and be committed to upholding both the spirit and the letter of this code.

ASPA members are committed to:

1. Advance the Public Interest. Promote the interests of the public and put service to the public above service to oneself.

a. Seek to advance the good of the public as a whole, taking into account current and long-term interests of the society.

b. Exercise discretionary authority to promote the public interest.

c. Be prepared to make decisions that may not be popular but that are in the public's best interest.

d. Subordinate personal interests and institutional loyalties to the public good.

e. Serve all persons with courtesy, respect, and dedication to high standards.

2. Uphold the Constitution and the Law. Respect and support government constitutions and laws, while seeking to improve laws and policies to promote the public good.

a. Recognize and understand the constitutional, legislative and regulatory framework in which you work and fully discharge your professional roles and responsibilities.

b. Promote constitutional principles of equality, fairness, representativeness, responsiveness and due process in protecting citizens' rights and promoting the public good.

c. Develop proposals for sound laws and policies and for improving or eliminating laws and policies that are unethical, counterproductive, or obsolete.

d. Respect and safeguard protected and confidential information.

3. Promote democratic participation. Inform the public and encourage active engagement in governance. Be open, transparent and responsive, and respect and assist all persons in their dealings with public organizations.

a. Be open and transparent while protecting privacy rights and security.

b. Recognize and support the public's right to know the public's business.

c. Involve the community in the development, implementation, and assessment of policies and public programs, and seek to empower citizens in the democratic process, including special assistance to those who lack resources or influence.

d. Assist members of the public in their dealings with government and respond to the public in ways that are complete, clear, and easy to understand.

e. Promote timely and continuing dissemination of information about government activities to the community, ensuring a fair and transparent process and educating citizens to make effective contributions.

4. Strengthen social equity. Treat all persons with fairness, justice, and equality and respect individual differences, rights, and freedoms. Promote affirmative action and other initiatives to reduce unfairness, injustice, and inequality in society.

a. Provide services to the public with impartiality and consistency tempered by recognition of differences. Ensure that all persons have access to programs and

services to which they are entitled under the law and maintain equitable standards of quality for all who receive the programs and services.

b. Provide equal treatment, protection, and due process to all persons.

c. Oppose all forms of discrimination and harassment and promote affirmative action, cultural competence, and other efforts to reduce disparities in outcomes and increase the inclusion of underrepresented groups.

5. Fully Inform and Advise. Provide accurate, honest, comprehensive, and timely information and advice to elected and appointed officials and governing board members, and to staff members in your organization.

a. Provide information and advice based on a complete and impartial review of circumstances and needs of the public and the goals and objectives of the organization.

b. Be prepared to provide information and recommendations that may not be popular or preferred by superiors or colleagues.

6. Demonstrate personal integrity. Adhere to the highest standards of conduct to inspire public confidence and trust in public service.

a. Exercise integrity, courage, compassion, benevolence, and optimism.

b. Maintain truthfulness and honesty and do not compromise them for advancement, honor, or personal gain.

c. Resist political, organizational, and personal pressures to compromise ethical integrity and principles and support others who are subject to these pressures.

d. Accept individual responsibility for your actions and the consequences of your actions.

e. Guard against using public position for personal gain or to advance personal or private interests.

f. Zealously guard against conflict of interest or its appearance. Disclose any interests that may affect objectivity in making decisions and recuse oneself from participation in those decisions.

g. Conduct official acts without partisanship or favoritism.

h. Ensure that others receive credit for their work and contributions.

7. Promote Ethical Organizations: Strive to attain the highest standards of ethics, stewardship, and public service in organizations that serve the public.

a. Work to establish procedures that hold individuals and the organization accountable for their conduct and support these procedures with clear reporting of activities and accomplishments.

b. Act as stewards of public funds by the strategic, effective, and efficient use of resources; by regularly reexamining the efficacy of policies, programs, and services; and by seeking to prevent all forms of mismanagement or waste.

c. Encourage open expression of views by staff members within the organization and provide administrative channels for dissent. Protect the whistleblowing rights of public employees, provide assurance of due process and safeguards against reprisal, and give support to colleagues who are victims of retribution.

d. Seek to correct instances of wrongdoing or report them to superiors. If remedies cannot be assured by reporting wrongdoing internally, seek external sources or agencies for review and action.

e. Support merit principles that promote excellence, competence, and professionalism in the selection and promotion of public officials and employees and protect against biased, arbitrary, and capricious actions.

f. Promote proactive efforts to increase the representativeness of the public workforce and the full inclusion of persons with diverse characteristics.

g. Encourage organizations to adopt, distribute, and periodically review a code of ethics as a living document that applies principles of this code and other relevant codes to the specific mission and conditions of the organization.

8. Advance Professional Excellence: Strengthen personal capabilities to act competently and ethically and encourage the professional development of others.

a. Keep up-to-date on emerging issues, practices, and potential problems that could affect your performance and accomplishing the mission of your organization.

b. Provide support and encouragement to others to upgrade competence and participate in professional activities and associations.

c. Allocate time and resources to the professional development of students, interns, beginning professionals, and other colleagues.

Ek-3: SEATTLE ETHICS COMMISSION
1999 - PRESENT PENALTIES LEVIED OR APPROVED UNDER THE ETHICS CODE

1999 - PRESENT PENALTIES LEVIED OR APPROVED UNDER THE ETHICS CODE						
Penalty	**Year**	**Name**	**Dept.**	**Type of Violation**	**Synopsis**	**Notes**
Multiple counts, including misuse of position						
$14,750*	**2011**	**Britsch**	**SDOT**	**Misuse of Position, Conflict of Interest**	**Truck inspector paid by trucking firms for conducting private inspections.**	**Employee stipulated to facts, Commission imposed penalty. Includes disgorgement of $9,750.**
$4.500	**2001**	**Colon**	**SDOT**	**Misuse of Position, Conflict of Interest**	**Employee used his position to solicit clients to pay for a private class he taught, and continued to have official dealings with contractors who paid to take his class.**	
$4.000	**2001**	**Gomez**	**OH**	**Misuse of Position and City Property, Conflict of Interest**	**City employee used his position to secure work for his private business, and used City property to perform private business. Employee also admitted to having official dealings with contractors and homeowners with whom he had private dealings.**	
$3.000	**1999**	**Williams**	**SPU**	**Misuse of Position, City Time and Property, Conflict of Interest**	**Employee entered into a private business with a supervisee, used City time and equipment to conduct the private business, and authorized the supervisee to use City time and equipment to work on the private business.**	
$2.000	**2011**	**S. Howard**	**SPU**	**Misuse of Position, Conflict of Interest**	**Supervisor worked on her own utility account and her parents' account as well, and secured benefits unavailable to the public.**	
$2,000*	**2011**	**Woods**	**HSD**	**Misuse of Position, Conflict of Interest**	**Employee provided energy assistance funds to boyfriend and ex-husband, only one of whom qualified for aid**	**Employee did not contest charging document. Commission imposed penalty.**

1999 - PRESENT PENALTIES LEVIED OR APPROVED UNDER THE ETHICS CODE						
Penalty	**Year**	**Name**	**Dept.**	**Type of Violation**	**Synopsis**	**Notes**
$1.500	**2012**	**Widhalm**	**SPU**	**Misuse of Position, Conflict of Interest**	**Employee handled SPU paperwork associated with her own bankruptcy filing, and made other changes to her account unavailable to the public.**	
$1.500	**2011**	**Matlock**	**SPU**	**Misuse of Position, Conflict of Interest**	**Employee worked on her own utility account, and secured benefits unavailable to the public.**	
$1.500	**2011**	**Phan**	**SPU**	**Misuse of Position, Conflict of Interest**	**Employee worked on his own utility account, and secured benefits unavailable to the public.**	
$1.500	**2011**	**N. Howard**	**DPR**	**Misuse of Position and City Property**	**Employee used City credit card to purchase gaming equipment he kept in his possession, and took possession of other Community Center gaming equipment**	
$500	**2009**	**Gallagher**	**DPR**	**Misuse of Position and Personnel**	**Parks Superintendent allowed subordinates to issue him permit unavailable to members of the public.**	
Conflicts of Interest						
$2.500	**2006**	**Martin**	**SDOT**	**Conflict of Interest**	**Department Deputy Director participated in award of consultant contract when his roommate would be the consultant's project manager.**	
$2.000	**2000**	**Massingale**	**SCL**	**Conflict of Interest**	**Right-of-Way maintenance worker harvested and sold timber in City Light's Right-of-Way. (4 contracts)**	**Employee acknowledged "sufficient evidence for the Commission to conclude that his business activity would violate the Ethics Code."**

1999 - PRESENT PENALTIES LEVIED OR APPROVED UNDER THE ETHICS CODE						
Penalty	**Year**	**Name**	**Dept.**	**Type of Violation**	**Synopsis**	**Notes**
$1.500	**2003**	**Wills**	**LEG**	**Conflict of Interest**	**Councilmember visited site of proposed rezone with proponents and failed to disclose that contact or disqualify herself before voting to approve rezone.**	
$1,000*	**2008**	**McIver**	**LEG**	**Conflict of Interest**	**Coucilmember participated in award of contract to firm headed by an individual who hosted him at her vacation property just prior to the contract award.**	**Fine levied at close of Commission hearing. At the time, disclosure would not have satisifed the Code.**
$1.000	**2006**	**Hampton**	**SCL**	**Conflict of Interest**	**SCL real estate manager advised employees to work with his son, a real estate agent, to negotiate two lease extensions.**	
$1.000	**2000**	**Hardin**	**SCL**	**Conflict of Interest**	**Employee harvested and sold timber in City Light's Right-of-Way (2 contracts)**	**Employee acknowledged "sufficient evidence for the Commission to conclude that his business activity would violate the Ethics Code.**
$800	**2000**	**Taylor**	**SCL**	**Conflict of Interest**	**Employee harvested and sold timber in City Light's Right-of-Way (2 contracts)**	**Employee acknowledged "sufficient evidence for the Commission to conclude that his business activity would violate the Ethics Code."**
$750	**2011**	**Little**	**SPU**	**Conflict of Interest**	**Employee participated in contracting process when he was working as a subconsultant for one of the bidders.**	
$700	**2011**	**Spencer**	**SPU**	**Conflict of Interest**	**Employee worked on his own utility account. All benefits received were available to the public. (16 transactions)**	
$500	**2012**	**McClure**	**SPU**	**Conflict of Interest**	**Employee worked on close personal friend's utility account without disclosing the relationship. (6 transactions)**	

1999 - PRESENT PENALTIES LEVIED OR APPROVED UNDER THE ETHICS CODE						
Penalty	**Year**	**Name**	**Dept.**	**Type of Violation**	**Synopsis**	**Notes**
$500*	**2010**	**Bushnell**	**OM**	**Conflict of Interest**	**Employee participated in contracting process without disclosing that his spouse worked for a sub-consultant on one of the bid teams.**	**Employee stipulated to facts, Commission imposed penalty.**
$500	**2000**	**Hall**	**SCL**	**Conflict of Interest**	**Employee harvested and sold timber in City Light's Right-of-Way (1 contract)**	**Employee acknowledged "sufficient evidence for the Commission to conclude that his business activity would violate the Ethics Code."**
$400	**2011**	**Coffin**	**SPU**	**Conflict of Interest**	**Employee worked on her own utility account. All benefits received were available to the public. (4 transactions)**	
$300	**2011**	**Theofolis**	**SPU**	**Conflict of Interest**	**Employee worked on her parents' utility account. All benefits received were available to the public. (3 transactions)**	
Gifts						
$3.000	**2003**	**Compton**	**LEG**	**Gifts**	**Councilmember accepted (1) all-expenses paid trip to Portland Trailblazers game from company three months before sponsoring resolution advancing the company's business interests, and (2) lunch from proponents of rezone while that rezone was pending before the City Council.**	
$200	**2004**	**McIver**	**LEG**	**Gifts**	**Councilmember accepted $6 lunch from friend at time that friend was involved in a quasijudicial proceeding pending before the City Council.**	**Official did not acknowledge violating the law.**
$200	**2003**	**Nicastro**	**LEG**	**Gifts**	**Councilmember accepted lunch from personal friend at time that friend was involved in a quasijudicial proceeding pending before the City Council.**	**Official acknowledged that acceptance of lunch could appear to be a violation of Ethics Code.**

1999 - PRESENT PENALTIES LEVIED OR APPROVED UNDER THE ETHICS CODE						
Penalty	**Year**	**Name**	**Dept.**	**Type of Violation**	**Synopsis**	**Notes**
Misuse of City facilities for campaign purposes						
$2,205*	**2005**	**Nickels**	**MO**	**Misuse of City Property**	**Mayor's office produced and distributed "Accomplishments Document" in March of election year.**	**Commission did not oppose a fine, but did require campaign to reimburse the City for the cost of printing and mailing the document.**
$150	**2008**	**Godden**	**LEG**	**Misuse of City Property**	**Councilmember's calendar contained too much information regarding campaign events.**	
$150	**2007**	**Namura**	**LEG**	**Misuse of City property**	**Legislative Assistant wrote first draft of opinion piece on ballot measure on a City computer.**	
Misuse of time, property, or funds						
$1.250	**2003**	**Robinson**	**DIT**	**Misuse of City Property**	**Employee used City Federal Express account and City cell phone for personal use**	
$1.000	**2012**	**Au**	**SPU**	**Misuse of City Property**	**Employee used City computer, telephones, and office space to help run family business.**	
$500	**2003**	**DeVilla**	**SMC**	**Misuse of City Funds and Time**	**Magistrate attended conference in Maui and did not attend sessions.**	**Magistrate settled but contested Commission's jurisdiction.**
$365	**2011**	**Simonyan**	**HSD**	**Misuse of City Property**	**Employee drove City car to casino during her work day.**	
$300	**2011**	**Benavides**	**SDOT**	**Misuse of City Property**	**Employee placed police department decal on his personal vehicle.**	

1999 - PRESENT PENALTIES LEVIED OR APPROVED UNDER THE ETHICS CODE						
Penalty	**Year**	**Name**	**Dept.**	**Type of Violation**	**Synopsis**	**Notes**
$300	**2001**	**Aitken**	**Seattle Center**	**Misuse of City Property**	**Employee used City computer for approximately two hours per day to participate in auctions, and had at least four items per week shipped to Seattle Center**	
$300	**2001**	**Starrett**	**HSD**	**Misuse of City Property**	**Employee used City computer for approximately two hours per day to search the Internet for personal reasons.**	
$266	**2008**	**Chenault**	**PERS**	**Misuse of City Property**	**Employee drove City car to second job on the weekend.**	
$250	**2000**	**Eulberg**	**DPD**	**Misuse of City Property**	**Employee used City computers to research stocks and mutual funds.**	
$250	**2003**	**Hankins**	**SMC**	**Misuse of City Funds and Time**	**Magistrate attended conference in Maui and did not attend sessions.**	**Magistrate settled but contested Commission's jurisdiction.**
$250	**2003**	**Duffy**	**SMC**	**Misuse of City Funds and Time**	**Magistrate attended conference in Maui and did not attend sessions.**	**Magistrate settled but contested Commission's jurisdiction.**
$250	**1999**	**Reed**	**SPU**	**Misuse of City Time and Property**	**Employee used City time and equipment to work on purchase of private restaurant business.**	
$250	**1999**	**Irvin**	**SCL**	**Misuse of City Time and Property**	**Employee used City time and equipment for purposes not related to his City duties.**	
$200	**2003**	**Wilson**	**SMC**	**Misuse of City Funds and Time**	**Magistrate attended conference in Maui and did not attend sessions.**	**Magistrate settled but contested Commission's jurisdiction.**

KAYNAKÇA

Aydın, Ahmet Hamdi (2011) *Yönetim Bilimi,* Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Benson, George C. S. (1989) "Codes of Ethics", *Journal of Business Ethics,* Vol. 8, No. 5, pp. 305-319.

Bilgin, Kamil Ufuk (1997) "Kamu Yönetiminde Yönetsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi" *TODAİE 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu,* Ankara.

Bowman, James S. (1994) "From Codes of Conduct to Codes of Ethics", *Handbook of Administrative Ethics,* (Editör: Terry L. Cooper), Marcel Dekker, New York, pp. 335-353.

Bowman, James S., Jonathan P. West (2007) *American Public Service –Radical Reform and the Merit System-*, CRC Press Taylor& Francis Group, USA.

Brady, F. Neil, (2003) "Publics Administration and the Ethics of Particularity", *Public Administration Review,* Vol. 38, No. 1, pp. 525-534.

Can, Halil, Ahmet Akgün, Şahin Kavuncubaşı (1998) *Personel Yönetimi,* Siyasal Kitapevi, Ankara.

Chandler, R. C. (1983) "The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics", *Public Administration Review,* Vol. 43, No. 1, pp. 32-39.

Cohen, Steven, William B. Eimicke (2000) "Trends in 20th Century United States Government Ethics", *International Journal of Organization Theory & Behavior (Mark Dekker)*, Vol. 3, Issue 3/4, pp. 571-597.

Cooper, Terry L. (1987) "Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administaration: A Perspective for Normative Ethics", *Public Administration Review,* Vol. 47, No. 1, pp. 320-328.

Cooper, Terry L. (2004) "Big Questions in Administrative Ethics: A Need For Focused, Collaborative Effort", *Public Administration Review,* Vol. 64, No. 4, pp. 395-407.

Çalıkaya, Hurşit (1953) *Amerika Birleşik Devletleri Amme İdaresinde Personel Rejimi,* Akın Matbacılık, Ankara.

Dart, Laurie (2004) "What is Ethics", *PA Times*, Vol. 27, No. 1, p. 4.

Demiral, Berkan, Nalan Demiral (2007) "Kamu Yönetiminde Etik Eğitimin Önemi", *Kamu Yönetimi- Yöntem ve Sorunlar",* Nobel Yayıncılık, Ankara.

Denhardt, Kathryn G. (1989) "The Management Of Ideals: A Political Perspective on Ethics", *Public Administration Review,* Vol. 49, No. 2, pp. 187-193.

Dina, Paulina (2013) "Ethics and Corruption in Public Administration", *Quality-Access to Success*, Vol. 14, No. 2, pp. 176-180.

Donker, Han, Deborah Poff, Saif Zahir (2008) "Corporate, Values, Codes of Ethics, and Firm Performance: A Look at the Canadian Context", *Journal of Business Ethics*, Vol. 82, No. 3, p. 527-537.

Ekins, April Hejka (1994) "Ethics in In-Service Training", *Handbook of Administrative Ethic,* Marcel Dekker, New York.

Ekins, April Hejka (1998) "Teaching Ethics in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 3, pp. 885-891.

Farabian, Adrian (2010) "New Public Management and What Comes After", *Verslo ir teisės Aktualijos,* Hungary.

Fellon, Christopher V. (2009) "The Spoils System in Check? Public Employes Right to Political Affiliation & The Balkanized Policymaking Exception to & 1983 Liability For Wrongful Termination", *Cardozo Law Review,* Vol. 30, No. 5, p. 2295-2329.

Fleishman, J. L., L. Liebman, M. H. Moore (1981) "Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials", *Public Administration,* Vol. 60, No. 2, pp. 236-238.

Foster, Gregory D. (1981) "Law, Morality, and the Public Servant", *Public Administration Review,* Vol. 41, No. 1, pp. 29-34.

Frederickson, H. George (2010) *Social Equity and Public Administration*, M. E. Sharpe, USA.

Frederickson, H. George (1997) "Toward a New Public Administration", *Classics of Public Administration,* Harcourt Brace, Orlando, pp. 330-332.

Frederickson, H. George (1997) *The Spirit of Public Administration*, The Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco, California.

Gaumnitz, Bruce R., John C. Lere (2002) "Contents Of Codes Of Ethics of Professional Business Organizations in the United States", *Journal of Business Ethics***,** Vol. 35, No. 1, pp. 35-49.

Güler, Birgül Ayman (2005) *Kamu Personeli*, İmge Kitabevi, Ankara.

Güran, Sait (1980) *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri,* İ.Ü.H.F Yayınları, İstanbul.

Harmon, Michael M. (1974) "Social Equity and Organizational Man: Motivation and Organizational Democracy", *Public Administration Review,* Vol. 34, No. 1, pp. 11-18.

Hart, David K. (1974) "Social Equity, Justice, and Equitable Administrator", *Public Administration Review*, Vol. 34, No. 1, pp. 3-11.

Huddleston, Mark W. (1981) "Comparative Perspectives on Administrative Ethics: Some Implication for American Public Administration, *Public Personnel Management*, Vol. 10, No. 1, pp. 67-76.

Kakabadse, Andrew, Nada- Kakabadse Korac, Alexander Kouzmin (2003) "Ethics, Values, and Behaviours: Comparison Of Three Case Studies Examining The Paucity of Leadership in Government, *Public Administration,* Vol. 81, No. 3, pp. 447-508.

Kernaghan, Kenneth (1980) "Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects", Public *Administration*, Vol. 58, No. 2, pp. 207-223.

Kidder, Rushworth M. (2004) "Foundation codes of ethics: Why do they matter, what are they, and how are they relevant to philanthropy?", *New Directions for Philanthropic Fundraising*, Vol. 2004, No. 45, pp. 75-83.

Leach, Mark M., Thomas Oakland (2007) "Ethics Standards Impacting Test Development and Use: A Review of 31 Ethics Codes Impacting Practices in 35 Countries", *International Journal of Testing,* Vol. 7, No. 1, pp. 71-88.

Luk, Sabrina Ching Yuen (2012) "Questions of Ethics in Public Sector Management: The Case Study of Hong Kong", *Public Personnel Management,* Vol. 41, No. 2, pp. 361-378.

Meine, Manfred F. and Thomas P. Dunn (2010) "Ethics Codes and Their Administration: A Particularly Illustrative Case Study and a Call for Collaboration", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal,* Vol. 15, No. 2, pp. 1-16.

Menzel, Donald C. (1997) "Teaching Ethics and Values in Public Administration: Are We Making a Difference?", *Public Administration Review,* Vol. 57, No. 3, pp. 224-230.

Mongkol, Kulached (2011) "The Critical Review of New Public Management Model and its Criticisms", *Research Journal of Business Management*, Vol. 5, No. 1, pp. 35-43.

Morgan, Nail (2007) "Ethic Management in American Cities and Counties", *Ethic Management for Public Administrator,* M. E. Sharpe, New York, pp. 85- 99.

Nigro, Lloyd G., William G. Richarson (1990) "Between Citizen and Administrator: Administrative Ethic and PAR" *Public Administration Review,* Vol. 50, No. 6, pp. 623- 636.

Nohutçu, Ahmet (2004) "Etik ve Kamu Yönetimi", *Çağdaş Kamu Yönetimi,* Nobel Yayıncılık, Ankara.

Okçu, Murat (2002) *Public Administration and Ethics: Perennial Questions*, ODTÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2002, Ankara.

Ömürgönülşen, Uğur (2009) "Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri,* İmge Kitapevi, Ankara, s. 315- 376.

Özgür, Hüseyin (1968) "Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin (YKYH) 40 Yıllık Serüveni: 1968 Minnowbrook Konferansı'ndan 2008'e YKYH'nin Dönüşümü", *18. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform,* TODAİE Yayınları, Ankara.

Mısra Ciğeroğlu Öztepe (2013) *Kamu Yönetiminde Etik Sorunu: Türk Kamu Yönetiminde Etik Sisteminin Eleştirel Çözümlemesi*, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.

Perego, Martha (2013) "The ICMA Code of Ethics: Values for the Next Century", *Public Management*, Vol. 95, No. 1, pp. 2-3.

Plant, Jeremy F. (1994) "Codes of Ethics", *Handbook of Administrative Ethics*, (Editör: Terry L. Cooper), Marcel Dekker, New York.

Rohr, John A. (1976) "The Study of Ethics in The P. A. Curriculum", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 4, pp. 398-406.

Saint Denis– Martin, Fred Thompson, Public Ethics and Governance: Standards and Practice in Comparative Perspective, JAI Press Elsevier, 2006, USA.

Samson, Dennis (2011) "Codes of Ethics Are More Than Rules. They Are Virtues", *International Journal of Pharmacy Education & Practice*, Vol. 7, No. 1, pp. 27-34.

Sancino, Alessandro (2011) "Between Democracy and Management: Local Government and the dilemma of Spoil System. An Analysis of the UK Model.", *Economia Aziendale Online 2000 Web.*, Vol. 2, No. 3, pp. 303-310.

Sayan, İpek Özkal (2010) "Kapitalizmin Etiğe İhtiyacı Var Mı?", *Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) VIII*, TODAİE, s. 377-390.

Schwartz, Mark S. (2002) "A Code of Ethics for Corporate Code Of Ethics", Journal of Business Ethics, Vol. 4, No.1, pp. 27-43.

Scott, William G., David K. Hart (1973) "Administrative Crisis: The Neglect Of Metaphysical Speculation", *Public Administration Review*, Vol. 33, No. 5, pp. 415-422.

Sekerka, Leslie E. (2009) "Organizational Ethics Education and Training: A Review of Best Practices and Their Application", *International Journal of Training & Development*, Vol. 13, No. 2, pp. 77-95.

Tortop, N., E. G. İsbir, B. Aykaç, H. Yayman, M. A. Özer (2010) *Yönetim Bilimi,* Nobel Yayıncılık, Ankara.

Tweedie, Dale, Maria Cadiz Dyball, James Hazelton, Sue Wright (2013) "Teaching Global Ethical Standards: A Case and Strategy for Broadening the Accounting Ethics Curriculum", *Journal of Business Ethics*, Vol. 115, No. 1, pp. 1-15.

Waldo, Dwight (1974) "Reflections on Public Morality", *Administration & Society*, Vol. 6, No. 3, pp. 267-282.

Wasim I. Al-Habil (2011) "The Administrative Ethics Between Professionalism and Individual Conscience", *Business and Management Review,* Vol. 1, No. 10, pp. 43- 45.

Webley, Simon, Andrea Werner (2008) "Corporate Codes Of Ethics: Necessary But Not Sufficient", *Business Ethics: A European Review,* Vol. 17, No. 4, pp. 405-415.

West, Jonathan P., Evan M. Berman (2004) "Ethics Training in U.S. Cities", *Public Integrity*, Vol. 6, No. 3, pp. 189-206.

Wilson, Woodrow (1887) "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, pp. 197-222.

Worthley, John A. (1981) "Ethics and Public Management: Education and Training", *Public Personnel Management,* Vol. 10, No. 1, pp. 41-47.

İNTERNET KAYNAKLARI

Alabama Ethics Commission, http://ethics.alabama.gov/news2.aspx, (Erişim Tarihi: 25.03.2014).

American Society for Public Administration, *About ASPA,* http://www.aspanet.org/public/ASPA/About ASPA, (Erişim Tarihi: 23.07.2013).

American Society for Public Administration, *ASPA Codes Revision Process- 2013,* http://www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/Code_of_Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858, (Erişim Tarihi: 24.07.2013).

American Society for Public Administration, *ASPA HISTORY,* http://www.aspanet.org/public/ASPA/About ASPA, (Erişim Tarihi: 28.02.2014).

American Society for Public Administration**,** *Code Of Ethics (revised March2013),*http://www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/Code_of_Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858, (Erişim Tarihi: 24.07.2013).

American Society for Public Administration, *Developing the Revised ASPA Code of Ethics-Junuary 21, 2013,*

http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/Revision%20Process.pdf, (Erişim Tarihi: 23.07.2013).

Annual Report by Florida Ethics Commission, http://www.ethics.state.fl.us, (Erişim Tarihi: 30.03.2014).

Code of Ethics for Government Service, http://usgovinfo.about.com/blethics.htm, (Erişim Tarihi: 03.02.2014).

Compilation of Federal Ethics Laws (13 Ocak 2013), http://www.oge.gov/DisplayTemplates/SearchResults.aspx?query=Compilation%20of%20federal%20ethic%20laws (Erişim Tarihi: 31.05.2013).

Compilation of Federal Ethics Laws, "Ethics in Government Act of 1978", http://www.oge.gov/DisplayTemplates/SearchResults.aspx?query=Compilation%20of%20federal%20ethics%20laws Erişim Tarihi: (30.05.2013).

Compilation of Federal Ethics Laws, "Ethics in Government Act of 1978", http://www.oge.gov/DisplayTemplates/SearchResults.aspx?query=Compilation%20of%20federal%20ethics%20laws Erişim Tarihi: (30.05.2013).

Complaints, investigations, hearings, and enforcement, http://clerk.ci.seattle.wa.us/~scripts/nph, (Erişim Tarihi: 25.03.2014).

Compliance Division; Financial Disclosure Branch; Program Rewiev Division, http://www.oge.gov/About/Organization/Compliance-Division/ (Erişim Tarihi: 05.06.2013).

Council on Governmental Ethics Laws, http://www.cogel.org/?page=History, (Erişim Tarihi: 26.03.2014).

Ethics Commission, http://search.usa.gov/search?affiliate=usagov&query=ethics+commission, (Erişim Tarihi: 25.03.2014).

General Counsel and Legal Policy Division, http://www.oge.gov/About/Organization/General-Counsel---Legal-Policy-Division/ (Erişim Tarihi: 05.06.2013).

General Counsel and Legal Policy Division, http://www.oge.gov/About/Organization/General-Counsel---Legal-Policy-Division/, (Erişim Tarihi: 05.06.2013).

Handling misconduct: A human resources practitioner's guide to the reporting and handling of suspected and determined breaches of the APS Code of Conduct, http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct, (Erişim Tarihi: 03.02.2014).

http://www.oge.gov/About/Mission-and-Responsibilities/Mission---Responsibilities/ (Erişim Tarihi: 30.05.2013).

http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Executive-Orders/Executive-Order-12731-%28Oct--17,-1990%29---Principles-of-Ethical-Conduct-for-Government-Officers-and-Employees/ (Erişim Tarihi: 30.05.2013).

ICMA: Codes of Ethics with Guidelines, http://icma.org/en/icma/knowledge_network/documents/kn/Document/100265/ICMA_Code_of_Ethics_with_Guidelines (Erişim Tarihi: 25.01.2014).

ICMA: Leaders at the Core of Better Communities , *ICMA Codes Of Ethics,* http://icma.org/en/icma/ethics/code_of_ethics, (Erişim Tarihi: 17.07.2013).

ICMA: Leaders at the Core of Better Communities, *Enforcing the ICMA Code of Ethics,* http://icma.org/en/icma/ethics/enforcement, (Erişim Tarihi: 17.07.2013).

ICMA: Leaders at the Core of Better Communities, *ICMA Codes of Ethics with Guidelines,*http://icma.org/en/icma/knowledge_network/documents/kn/Document/100265/ CMA_Code_of_Ethics_with_Guidelines, (Erişim Tarihi: 17.07.2013).

ICMA: Leaders at the Core of Better Communities, *Who We Are?,* http://icma.org/en/icma/about/organization_overview/who_we_are, (Erişim Tarihi: 16.07.2013).

Institute of Global Ethics, http://www.globalethics.org, (Erişim Tarihi: 03.01.2014).

International Assistance and Internal Affairs Division, http://www.oge.gov/About/Organization/International-Assistance-and-Internal-Operations-Division/ (Erişim Tarihi: 05.06.2013).

Legal, External Affairs and Performance Branch; Agency Assistance Branch, http://www.oge.gov/About/Organization/Program-Counsel-Division/(Erişim Tarihi: 05.06.2013).

Marini, Frank, Wincent Ostrom, John A. Rohr, *Democracy, Ethics, and Public Administration: A Review of Some Recent Literature,* http://www.mmisi.org/pr/09_01/schaefer.pdf, (Erişim Tarihi: 07.10.2013).

Meine, Manfred F., Thomas P. Dunn, *Ethics Codes and Their Administration: A Particularly Illustrative Case Study and a Call for Collaboration,* http://www.innovation.cc/scholarly-style/meine_dunn_ethics_codes5final.pdf, (Erişim Tarihi: 16.07.2013).

Office of the Director, http://www.oge.gov/About/Organization/Office-of-the-Director/ (Erişim Tarihi: 31.05.2013).

Organisation of commission, http://www.seattle.gov/ethics/home/whoweare. htm, (Erişim Tarihi: 25.03.2014).

Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees, http://www.oge.gov/uploadedfiles/education/education_resources_for_ethics_officials/resources/14_general_principles_card.pdf (Erişim Tarihi: 21.11.2013).

Program Counsel Division, http://www.oge.gov/About/Organization/Program-Counsel-Division/(Erişim Tarihi: 05.06.2013).

Purpose codes of ethics, http://clerk.ci.seattle.wa.us/~scripts/nph, (Erişim Tarihi: 25.03.2014).

State of Florida Commission Ethics, http://www.ethics.state.fl.us, (Erişim Tarihi: 30.03.2014).

The Ethics Infrastructure in the Public Administration, http://www.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Other/Ethics_Infrastrutcure_other_countries.PDF, (Erişim Tarihi: 23.05.2013).

United States Merit System Protection Board -Strategic Plan for FY 2014-2018- "About MSPB", http://www.mspb.gov/netsearch, (Erişim Tarihi: 12.03.2014).

United States Merit System Protection Board -Strategic Plan for FY 2014. 2018- "*The Merit System, Merit System Principles, and the Prohibited Personnel Practices "*, http://www.mspb.gov/netsearch, (Erişim Tarihi: 17.03.2014).

ÖZET

Kamu yönetimi etiğinin yapı ve işleyişine ilişkin ortaya koyulan modelin öncülüğünü ABD yapmıştır. ABD'de kamu yönetimi etiği, ABD'nin ulusal gereksinimleri ve mevcut kamu yönetimi anlayışı kapsamında yapılan çalışmalarının ürünü olarak tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle kamu yönetimi etiğinin gerek kavram olarak gerekse de disiplin olarak ABD'de ortaya çıkması ve gelişmesi tesadüf değildir. Bu bağlamda, ABD'de 1880'lerde kamu yönetimi disiplini kapsamında yapılan çalışmalarla temelleri atılan kamu yönetimi etiği, mevcut kamu yönetimi anlayışındaki değişimlere paralel olarak bir gelişim göstermiştir.

Bu kapsamda çalışmada, öncelikle, ABD'de ortaya çıkan kamu yönetimi etiğinin nasıl ele alınıp tanımlandığı, kavramsal çerçevesinin nasıl oluşturulduğu, bununla birlikte, etik kodlar, etik eğitim ve mevcut kamu yönetimi anlayışının bu sürece etkileri araştırılmıştır. Devamında, ABD'de kamu yönetimi etiğinin ortaya çıkışı ve gelişimi incelenmiştir. Son olarak da ABD'de kamu yönetimi etiğine ilişkin örgütlenme kapsamında oluşturulan yapı ve işleyiş ortaya koyulmaya çalışılmış ve ABD'de kamu yönetimi etiğine ilişkin neden böyle bir örgütlenmeye gidildiği, bu örgütlenmenin etik dışı faaliyetlerin önlenmesinde belli bir yaptırımının yada caydırıcılığının olup olmadığı tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi Etiği, Etik Eğitim, Etik Kodlar

ABSTRACT

USA has pioneered to form the model related to the structure and functioning of public administration ethics. Public administration ethics in the USA has emerged in the historical process and as the product of the work carried out under the national requirements and current understanding of public administration of USA. Therefore, it is not coincidence that public administration ethics has emerged and developed in the USA both as a concept and discipline. In this context, in the 1880s in the United States, the works done within the scope of the discipline of public administration laid the foundations of public administration ethics has showed a parallel development with the changes in current perceptiveness of public administration.

In this context, this study primarily investigates how public administration ethics emerged in the USA is considered and defined, how to create a conceptual framework. In addition to these, what are the effects of codes of ethics, ethics training, and a perceptiveness of the current public administration to the process? After that, the emergence and development of public administration ethics in the USA is examined. Finally, it is tried to put the structure and functioning of the organization created within regarding public administration ethics. Also, it is discussed why to constitute such a organization related to public administration ethics and whether or not the organization has power of sanction and deterrence policy in the prevention of unethical activities.

Keywords: Public Administration Ethics, Ethics Training, Ethics Codes