

KAMU VE ÖZEL YÖNETİM ETİĞİ: BENZERLİKLER VE FARKLILIKLAR

*Namik Kemal ÖZTÜRK **

Kamu hizmetlerinden bazılarının özel sektör tarafından yerine getirilmesi eğilimi gittikçe yaygınlaşmaktadır. Özelleştirme uygulamaları arttıkça ve kamu mülkiyet ve denetiminde olan işler özel sektöre paylaşıldıkça, bütün seviyelerdeki kamu yöneticilerinin özel sektörün doğasını ve etiğini bilmeleri neredeyse bir ihtiyaç haline gelmektedir. Devlet faaliyetlerinin özel sektöre devredilmesi esasında oldukça karmaşık yapıda bir politik sistemi ortaya çıkarmaktadır. Çünkü böyle bir durumda kamu kuruluşları ile özel firma ilişkilerinin yapısı daha karmaşık bir hal alacaktır. Hangi hizmetlerin kamu, hangilerinin özel sektör tarafından verildiğinin çok belirgin olmadığı, bazı hizmetlerde deneme niteliğinde özel sektör uygulamalarının yapıldığı bir ortamda bir kargaşanın olması belki normal karşılanabilir. Ancak belirtmek gerekir ki, bu türden uygulamaların yaygınlaşması, vatandaş ile yönetim arasındaki zaten zayıflayan bağı iyice tehdit edere noktaya getirme¹ riskini de taşır.

Bu çalışmada doğrudan özel sektör etiğini aktarmaktansa, kamu ve özel sektör etiğinin karşılaştırmalı olarak ele alınması ve temel ilkelerinin ortaya konması tercih edilmiştir. Konunun kolay anlaşılması için öncelikle bu iki alanın birbirine karşıt yönleri ele alınmış, ardından benzerliklere işaret edilerek kamu yönetimi etiğinin gelişebilmesi için bazı noktalara değinilmiştir.

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

¹ Donald F. Kettl, "Performance and Accountability: The Challenge of Government by Proxy for Public Administration", *American Review of Public Administration*, Vol. 18, No. 1, s. 26.

Etik Yaklaşım Farklılıkları

Kamu ve özel sektör etiği konusunda karşılaştırmalı, en azından ortak yönleri inceleyen çalışmalar yok değildir. Bu çalışmalardan bazıları, kamu ve özel sektörde çalışanlardan hangilerinin daha ahlaklı olduğunu belirlemeye yönelmiş ampirik çalışmalardır. Ancak hemen belirtelim, gerek kamu yöneticileri gerekse özel sektör yöneticilerinin davranışlarının etik ilkelerle çok uyumlu olmadığı yolunda halkta bir inanç vardır.² Bir kısmı ise büyük şehirlerde ve firmalarda kamu-özel etik yönetiminin farklarını ortaya koymaya yönelmişlerdir. Bazıları ise kamu ve özel sektörde etik çalışmaları üzerine incelemeler şeklinde ortaya konmuştur.³ Ancak, genel olarak belirtmek gerekirse, belli bir alanda yapılan çalışmalar diğer alanı ihmal etme eğilimi içindedirler. Bu nedenle her iki etik konusunda ayrıntılı olarak odaklaşmak yerine, belli konulardaki yaklaşım farklarını ortaya koymak, yönelimimiz bakımından daha anlamlıdır. Bu aynı zamanda kamu yöneticilerinin özel sektör etiğini daha iyi kavramalarına da yardımcı olacaktır.

Kamu ve özel sektörün değerleri ve çalışma yöntemleri birbirinden oldukça farklıdır. Hatta kamu yöneticileri, özel sektörün tamamen kâr peşinde koştuğunu ve etiğin ikincil düzeyde dikkate alındığını ileri sürmektedirler. Kamu yöneticileri özellikle demokratik "ethos"a önem verirler. Bu bakımdan *kamu yararı* özel çıkar ve kavgaların giderilmesinden daha önemlidir. İşletmeciler ise kamu yönetimini bir düzenleyici hakem veya kapitalist sistemi desteklemek için kamu-özel sektör ilişkilerinin düzenleyicisi olarak görürler. Özel sektörde verimlilik kavramı büyük itibar görür. Organizasyonların varlık nedeni hizmet veya mal üretmektir. Kamu organizasyonları da bu kuralın istisnası değildir. Ancak verimlilik ve etkinliğin kamu sektöründe özel sektör kadar ön planda tutulmadığını da kabul etmek gerekir. Bu bakımdan piyasa ekonomisi içinde hükümetin rolü bir çeşit hakemlik yapmaktan ibarettir. Bu görevi yerine getirmek için yasa ve diğer zorlayıcı önlemlere baş vurabilir.

Kazanç amacını önde tutan ve kendini bireysel çıkar ile sınırlayan geleneksel işletme davranışının artık veri alınamayacağı düşüncesi gittikçe güçlenmektedir. İşletmenin amaçları içinde doğal ve toplumsal çevrenin de önem kazandığı yeni bir etik anlayışının dikkate alınması gerektiği yönünde genel bir kabul oluşturduğu ileri sürülmektedir.⁴

İşletme etiği "genel etik düşüncelerin iş davranışına uygulanması" olarak tarif edilebilir.⁵ Bu bakış açısına göre etik, uygulamalı felsefenin bir dalı olarak görülebilir. İşletme etiğinin etik tanımı daha çok doğru ve yanlış kavramları üzerine kurulur. Benzer şekilde

² Bkz. *Integration People Management into Public Service Reform*, PUMA Publication, OECD, Paris, 1996, s. 21; Nergis Schulze, "İşletme Etiği Sorununa Kavramsal Bir Yaklaşım", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 4, Aralık 1997, s. 21.

³ Bu çalışmalarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Robert W. Smith, "Teaching Public and Private Sector Ethics: Some Fundamental Differences and Surprising Similarities", *Teaching Ethics and Values in Public Administration Programs*, (Ed. James Bowman, Donald Menzel), State University of New York Press, 1988, s. 180-182.

⁴ İşletme etiğinin kavramsal içeriği konusunda literatürde birbirinden farklı ve birbiriyile çelişen tanımlar vardır. Bu tanımlarla ilgili olarak bkz. Schulze, a.g.k., s. 36.

⁵ William C. Frederick, James E. Post, Keith Davis, *Business and Society*, McGraw-Hill, New York, 1992, s. 53.

kamu sektörü etiğinde de neyin doğru neyin yanlış olduğu konusundaki kanaatlere yer verilmektedir.*

Her iki alan da felsefi temelden hareket eder (deontolojik veya teleolojik) ve uygulamalı bir perspektif ortaya koyarlar. Çıkış noktalarındaki bu yakınlık özel alana yönelindikçe benzerlikten çok farklılıkları gündeme getirir. Örneğin işletme etiği çalışmalarında şirketlerle, hisse senedi sahipleriyle ve çok uluslu şirketlerle ilgili değerlere yer verilir ve kamu sektörü etiği pek dikkate alınmaz.

İnsanların ve yaptıkları işlerin farklı olması "iyilik" ve "kötülük" kavramlarının niteliklerinin belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Çünkü iyi ve kötü kavramları değerlere ve yapılan işe göre farklılıklar arz eder.⁷ Bu farklılıkların doğal sonucu olarak kamu yönetiminin ve işletmenin birbirinden farklı etik yaklaşımlarının olacağı açıktır. Kamu hizmetinde çalışanların iş güvenliği ve riskten kaçışa özel sektördekinden daha çok önem vermeleri bu değer farklılığını açıklayıcı niteliktedir.

Her iki disiplindeki akademisyenler, kamu ve özel sektör etiğinin esastan birbirinden farklı olduğuna inanırlar. Bu farklılık kamu ve özel sektörün değerlerinden kaynaklanır. Örneğin Dwight Waldo, vatandaşlık, güvenlik, adalet ve özgürlük kavramlarıyla kamu yararı kavramının birlikte düşünülmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla hükümet kamu yararı için harekete geçtiğinde, hükümetin bu hareketinin bireysel, aile veya firmadan ziyade kamunun yararına yönelmesi gerekir.⁸

İşletme etiğinde ise istisnai olarak devletin rolü kuvvetler ayrılığı sistemi olarak, kararların sosyo-politik güdülere ve vatandaşların bazı sorunları ile ilgili kısa açıklamalar şeklinde yer almaktadır. Örneğin Richard T. De George ilginç bir bakış açısıyla devletin moral değerler bakımından rolünü "... vatandaşların herhangi birine zarar vermek veya onların herhangi bir şekilde zararına neden olmak değildir. Hatta bundan da öte vatandaşların refahını sağlamaktır. Bunlardan birincisi adalet talebidir. İkincisi ise bir refah isteğidir"⁹ şeklinde belirtmektedir. Ancak genel olarak bakıldığında devletin toplumdaki rolü bakımından kamu ve özel sektörün bu rolü nasıl tanımladıkları ve hangi farklı değerleri içerdikleri görülebilir. Bu farklılıklar kısaca şöyle belirtilebilir: "... kamu ve özel sektör etiği iki farklı alandır. Görev ve hedeflerin doğalarının farklılığı ve organizasyonların sahiplerinin farklılığı bunların farklı beklentilere sahip olmalarına neden olur". "... kamu ve özel sektör etiği arasındaki en önemli uyumsuzluk kamu politikasıyla ve özel sektörün kanunların düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili etkisinde ortaya çıkar." "... en önemli farklılık profesyonel organizasyonun amaçlarının algılanmasıyla ilgilidir. Örneğin kamu organizasyonlarının en önemli görevi kamu hizmeti vermektir. Oysa özel sektörün en önemli işlevi kâr elde etmektir..."¹⁰

⁶ Carol Lewis, **The Ethics Challenge in Public Service**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1991, s. 3.

⁷ Namık Kemal Öztürk, "Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 419, Haziran 1988, s.101.

⁸ Dwight Waldo, "Public Administration and Ethics", **Current Issues in Public Administration**, Frederick S. Lane (Ed.) St. Martin Press, New York, 1994, s.177.

⁹ Richard T. De George, **Business Ethics**, 2nd Ed., Macmillan Publishing Co. New York, 1986, s. 412.

¹⁰ Örnekler Robert W. Smith'in "Teaching Public and Private Sector..." adlı makalesinden çevirilerek aktarılmıştır. Bkz. s. 184.

Karşıtlıklar

İki alandaki farklılıklar temel değerlerin algılanmasıyla ilgilidir. Demokratik değerler karşısında kâr maksimizasyonu ile ilgili değer farklılıkları bu bakımdan anlamlıdır. Bunun dışında her iki etik alanı organizasyonel değerlerin oluşturulmasıyla ilgili olarak bozulma, rüşvet, yolsuzluk, çıkar çatışması, sosyal veya kamusal sorumluluk vb. alanlarla ilgilenmek durumundadırlar.

Kapitalizm ve Demokrasi Karşıtlığı

Kamu yönetimi etiği ile özel sektör etiği arasındaki en önemli ayrılık, özel sektörün kazanç motifi ile hareket etmesi, buna karşılık kamu kesiminde bu güdünün olmamasıdır. Kâr maksimizasyonu kapitalist ekonomik sistemde serbest piyasanın temel değeri olarak düşünülür. Bunun yanında etkinlik, rekabet ve bireycilik gibi değerler de işletme sistemi bakımından önem taşır.

Bir demokraside hükümetle bağlantılı temel değerler, bağımsızlık, adalet ve eşitliktir. İki sistem arasındaki bu temel farklılık bu iki alanın farklı noktalarda kutuplaşmasına neden olur. Kazanç firmaların temel hedefidir. Hizmet ise, kamu yönetiminin hedefidir. Bu bakımdan her iki kesimin birbirini anlaması önem arz eder. Örneğin kamu yönetimi, etkinlikle özdeşleştirilen değerlerin özel sektörde önemli bir yer tuttuğunu anlama durumundadır. Bu nedenle özelleştirme girişimlerine bu açıdan yaklaşmak kamu ve özel yönetim arasındaki uzlaşmazlıkların şiddetini azaltabilir. Özel sektör ise kapitalizm ile özel sektörü düzenleyen hükümete olan ihtiyacı anlamak ve ona uygun hareket etme durumundadır.

Müşteri-Vatandaş Karşıtlığı

İşletmede müşteriye hizmet son derece önemlidir. Kârını maksimize etmesi için müşteri arzu ve isteklerini yerine getirmesi, firmanın sorumluluğu ile özdeşleşir. Ürünler güvenilir olmalıdır, kullanıcı için yeterli bilgi verilmelidir, ürün veya hizmetin son kullanım tarihi veya süresince garanti altına alınmalıdır. Bunların çoğunluğu "şirket sorumlulukları" olarak tüketicilerin muhtemel zararlara uğramaması için yasalara dayandırılmıştır. İşletme etiği bu sorumlulukların firmalarca yerine getirilmesi zorunluluğunu vurgular. Çünkü daha önceki deneyimler tüketici yasalarında uygun davranmanın haklı gerekçelerini ortaya koymuştur.

Kamu yönetiminde etik ise daha geniş bir kapsamda ortaya konmuştur. Hükümetin vatandaşlara hizmet bakımından yükümlülüğü vurgulanır. Kamu yönetiminin etiğe yaklaşımı daha uzun dönemlidir. Hükümet emanet bir sorumluluk taşır ve sorumluluk vatandaşların sadece bir kısmına karşı (müşterilere) değil hepsine karşıdır. Görevlerini yapma konumunda olan kamu görevlileri kamu gücüne ve kamu güvenliğine sahip olmalıdırlar.

Müşteri kavramı vatandaşla aynı anlama sahip değildir. Bütün müşteriler vatandaşlardır ve dolayısıyla anayasal demokrasilerde belli haklara sahiptirler. Bu kapsam içine özel sektörün müdahalelerinden korunma da dahildir. Bunun dışında demokratik bir toplumda vatandaşlar herkesle eşit sorumluluğa ve eşit hak ve garantilere sahiptirler. Fakat vatandaşlar sadece belli zamanlarda müşteri olurlar. Müşterilere özel sektör bazı haklar verir, fakat bunlar firma ile onların karşılıklı ilişkilerinde kısa bir kullanım dönemi için geçerlidir. Bu genellikle garanti süresince veya hizmet sözleşmesi süresince geçerlidir.

Oysa hükümetin vatandaşlarla karşılıklı ilişkisi daha uzun dönemli karşılıklı bir ilişkidir ve hükümetin kendi garantisini ile (anayasal güvenceler) sınırlıdır.

Kamu Yararı ve Şirketlerin Sosyal Sorumluluğu Karşılığı

İşletmelerin kâr amaçlı faaliyetlerinin toplumsal çıkarlarla ne ölçüde uyum içinde olduğu sorusu bu başlık altında cevaplanmalıdır. Liberaller, işletmelerin bu bakımdan sorumluluğunu, kaynakları kullanarak, oyunun kuralları içinde (serbest rekabet) kalarak kârını maksimize etmek olarak belirtirler. Ancak olayın temelinde işletmelerin kazanç amaçlı faaliyetleri ile doğal ve toplumsal çevrenin çıkarlarının çatışması olgusu vardır. İşletmeler, iktisadi faaliyetleri sırasında toplumun kaynaklarını kendi çıkarları için kullanırlar. Dolayısıyla doğaya ve topluma karşı verdikleri zararlar onlara toplum karşısında özel bir ahlaki sorumluluk yükler. İşte bu sözünü ettiğimiz sosyal sorumluluk kavramı işletme etiğinin önemli bir yönünü ortaya koyar.¹¹ İşletmenin sosyal sorumluluğu iki şekilde belirtilebilir. Birincisi, yasalara itaat ve yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesidir. İkincisi ise, işletmenin toplumsal yükümlülüklerini ifa etmesidir. İşletme etiği, firma sorumluluğuna temel olarak yönetim prensiplerine işaret eder. Yöneticilerin hareketleri hem ekonomik başarıya ulaşmalı hem de toplumsal beklentilerle buluşmalıdır. Ancak, sosyal sorumluluk maliyet, etkinlik, ölçek vb. koşullar ile sınırlıdır. Şayet firma oldukça maliyetli bir sosyal sorumluluk politikası izler ise bunu gerektiği gibi yerine getiremeyebilir. Çünkü bu sosyal politika firmanın ana hedefi değildir. Oysa kamu yönetimi kamu yararını ihmal etme lüksüne sahip değildir. Kamu yararı kavramından kamu yönetimi etiğinde bu kadar açık bir iddiadan vazgeçmek, söz konusu bile değildir.

Kamu yararı kavramı kamu kesiminde çalışanlar için başlıca bir değer seti oluşturur. Teorik bakımdan kamu yararı, takdir yetkisinin temel kaynağı olarak görülür. Açıkça belirtmek gerekirse, bir kamu yöneticisi kamu yararını, kararlarında temel aldığı ifade ediyorsa, kendini daha yetkili ve emin hissetmektedir. Çünkü yaptığı işi doğrudan kamunun yararına dayandırmaktadır ve bireysel çıkar söz konusu değildir. Teorik bakımdan takdir yetkisinin kaynağı olarak değerlendirilen kamu yararı kavramını pratikte ifade etmek biraz zordur. Bu konuda iki yaklaşım söz konusudur. Bunlardan biri kamu yararını sosyal adalet kavramına dayandırmaktadır. Sosyal adalet, yardıma muhtaç düşük gelirliyle yardım edilmesi ve organizasyonda çalışanlar arasında herhangi bir ayırım (ırk-cinsiyet) yapılmaması ve organizasyonel demokrasi kavramı ile açıklanır. Tarafsızlık, ahlaki olarak herhangi bir tarafı tutmama anlamında, bireysel çıkarın karşılığı olarak değerlendirilebilir. Bu bakımdan siyasal bireysel çıkarlara, saldırgan çoğunluklara ve çıkar gruplarına karşı bir mekanizma olarak değerlendirilebilir. Gelir durumu düşük

¹¹ Sosyal sorumluluk kavramı ile işletme etiği kavramını birbirinden ayırmak oldukça zordur. Türkçe literatürün büyük bir kısmı bu iki kavramı aynı anlamda kullanmıştır. Ancak, bu iki kavramın birbirinden ayrı olduğu da ileri sürülmektedir. İşletmelerin sosyal sorumluluğu toplumda sahip oldukları ayrıcalıklardan kaynaklanan ve topluma karşı ödenmesi gereken bir ahlaki borç değildir. İşletmelerin toplumun refahını ve yaşam düzeyini geliştirmeye yardımcı faaliyetlere istekle katılmaları, toplum ile ilgili konulara eğilerek gereken yardımı yapmaları olarak belirtilebilir. İşletme etiği ise işletmeleri toplum karşısında özel bir ahlaki borcu olan kurumlar şeklinde ifade etmektedir. Hemen belirtelim ki, böyle bir ayırımın yapılması işletme etiği bakımından son derece önemlidir ve kapsamının geniş tutulmasını sağlar. Ancak, işletmelerin topluma karşı ahlaki bir borç dışında neden sorumlu olmaları gerektiği konusu çok net cevaplandırılmamaktadır. Bu konuyla ilgili ayrıntılı açıklamalar için bkz. Schulze, a.g.k., s. 48-49.

olan bireyler bu yardımlar sorucunda hizmetlerden yararlanma bakımından diğer bireylerle eşit konuma gelebileceklerdir.

İşletmenin sosyal sorumluluğu daha açık bir tarzda ortaya konabilir. Çünkü burada daha çok özel bir amaç geçerlidir ve sosyal beklentilerin finansal imkanlar ölçüsünde karşılanması söz konusudur. Oysa kamu yönetimi, kamu hizmetlerini yerine getirirken kamu yararının çok yönlü boyutlarını göz önünde bulundurmaktadır. Bu nedenle kamu yararını açık olarak belirlemek zordur. Hatta sosyal sorumluluk kavramıyla kıyaslanamayacak kadar zordur.

Düzenleme ve Hukuk Düzeni Karşılığı

Kamu yönetimi etiği güçlü yönetsel yasa geleneklerine ve hukuk düzenine dayanır. Hukuk düzeni ise anayasayı temel alır. Kamu yönetimi, hukuk düzeni ve anayasanın gereklerine itaat etmelidir. Yasalar yöneticilerin, çalışanların ve tüm halkın hak ve sorumluluklarını belirler. Ancak yasalara sıkı sıkıya bağlılık kamu yönetimi bakımından faydalı sonuçlar doğurmayabilir. Bu şekilde davranışların kamu yönetiminde verimliliğe ve teknolojik yeniliğe engel olduğu belirtilir.¹² Oysa işletme etiğinde böyle bir yasal temel dayanak yoktur. İşletme etiğinde yasa sosyal sorumluluğun minimum standardı olarak algılanır. Bu anlamıyla da belki sosyal sorumluluk için bir standart oluşturur ama bu minimum standart işletmenin faaliyetlerini engelleyici bir unsur olarak ortaya çıkabilir. Dolayısıyla kamu sektörüyle açık bir farklılık ortaya çıkar. Çünkü yasa kamu yönetimi için hükümet sürecinde yol gösterici temel bir prensip olarak kabul edilir.

İyi Hükümet Anlamında Etik ve Rekabet Karşılığı

Bu iki yaklaşım bakımından etik, kamu ve özel sektör etiği olarak açık farklılıklar ortaya koyar. İşletme etiği, etiksel aktivite olarak "işletmenin lehine" olan faaliyetlerin izlenmesini vurgular.

İşletme neden etik davranmalıdır şeklindeki bir soruyu takip eden cevaplar şöyle sıralanabilir.¹³ 1) Etiksel performans ve sosyal sorumluluk hakkında halkın beklentilerini karşılamak, 2) Genel olarak halkın veya hisse senedi sahiplerinin zarardan korunması, 3) İşletmenin etik dışı çalışanlara veya rekabetçilere karşı korunması, 4) İşletmede çalışanların korunması.

Kamu yönetiminde etiksel davranışın varlık nedeni kendi kendine bir amaç olarak görülür. Kamu yönetiminde etik daha geniş kanaatleri barındırır. Bunlar bürokratların halka karşı sorumluluğu, hizmetlerde etkinlik ve sorumlu hükümet kavramlarından oluşan bir anahtar etik davranışı meydana getirir. İktidar gönüllü itaat düşüncesine dayanır. Vatandaşlar bağımsızlıklarının bir kısmından vazgeçerek hükümetin emirlerine uyma konusunda rıza gösterirler. Bununla birlikte bu ilişkide asıl önemli nokta kamu görevlilerine olan güvendir. Temel varsayım etiksel hükümetin daha iyi bir yönetim olacağı düşüncesidir.

¹² Legalizm konusunda Patrick Dobel oldukça kapsamlı eleştirilerde bulunmaktadır. Bkz. "Integrity in the Public Service", *Public Administration Review*, Vol. 50, May/June 1990, s. 356-366.

¹³ Frederick, Post, Davis, a.g.k., s. 39-42.

Benzerlikler

Bu karşılaştırma göstermektedir ki, iki etik anlayış arasındaki temel farklılık, etiğin nasıl algılandığı noktasında düğümlenmektedir. Bu nedenle her bir alanda etiğin nasıl algılandığını ortaya koymak için farklılıklardan bir adım ileri gitmek ve benzerlikleri de ortaya koymak gerekir.

Organizasyonel Rol ve Bireysel Sorumluluk Karşılığı

Her iki alanda, organizasyonun etiksel iklimini oluşturan değer ve normlar arasında organizasyonel kültür ortamı içinde bireysel sorumluluk bakımından sürtüşmeler vardır. Daha açık olarak belirtmek gerekir ise, bireysel sorumluluk ve organizasyonel rol karşılığı kamu yönetiminde ve özel yönetimde uzun bir dönemden beri temel ilgi konusunu oluşturmuştur.

Ancak üzerinde asıl durulması gereken konu, diğer değer setleri ile organizasyonel değerler arasında bir çatışmanın olup olmadığıdır. Bu değer setlerini birbiriyle dengelemek son derece önemlidir. Çünkü organizasyonel değerlerin diğer değer setlerinin önüne geçtiği durumlarda "büropatoloji" olarak adlandırılan bir tür hastalık ortaya çıkabilir. Örneğin Gerald Caiden, büropatoloji sisteme girdiğinde problemin bireylerin hatalarından değil, organizasyonun yapısının bireyi hata yapmaya zorlamasından kaynaklandığını ileri sürmektedir.¹⁴ Gerek kamu yöneticilerinin gerekse özel sektör yöneticilerinin kendi bireysel değerleri vardır. Bu nedenle her iki organizasyonda bireysel kanaatler ve organizasyonel direktifler arasında sürtüşmelerin giderilmesi ve konsensüsün sağlanması ile birtakım problemler ortadan kalkacaktır. Bunun için bireysel bakımdan şu ilkelere önem verilmelidir: 1) Dürüstlüğü sürekli kılmak, 2) Çıkar ilişkilerine karşı koymak (nepotizm veya hediye kabul etme gibi), 3) Halka, astlara ve meslektaşlara saygılı davranmak, 4) Kendi hataları için sorumluluk üstlenmek. Organizasyonel değerler bakımından ise: 1) Organizasyonel sorumluluğu geliştirerek kontrol ve denetim ilkelerini objektif olarak tespit etmek, 2) Liyakat ilkelerinden taviz vermemek, 3) Organizasyonel yararı ve kamu yararını dengelemeye çalışmak, 4) Etiği benimseyip yaygınlaştırmak.¹⁵

Demokratik sorumluluk kamu yöneticileri tarafından içselleştirilmelidir. Çünkü onlar vatandaş ve bürokrat olarak ikili rollerinde hükümet tarafından desteklenmişlerdir. Bu destek yöneticilere, etiksel davranışlarıyla onların kurumsal olarak belirlenmiş rollerinde denge sağlamalarında yardımcı olur.

Özel sektör bakımından bireysel etik sorumluluk-organizasyonel bağlılık karşılığı konusunda ortaya konan şüphe açık olarak aydınlatılmamıştır. Bu soruna daha çok işletmenin etik iklimi konularında yer verilmiştir. Aslına bakılacak olursa işletmenin etik iklimi gittikçe daha çok önem kazanmıştır. Bu iklim, çalışanların enerjilerini firmanın yararına ve toplumsal ahlaki sorumluluğu gerçekleştirecek şekilde harcamalarına neden olacaktır.

¹⁴ Gerald E. Caiden, "What Really Is Public Maladministration", *Public Administration Review*, Vol. 51, November/December 1991, s. 490.

¹⁵ Bkz. Öztürk, a.g.k., s. 117-119.

İşletme etiğinde moral bir zorunluluk hissi ve bireysel sorumluluğun geliştirilmesi çokça vurgulanır. Ancak, belirtmek gerekir ki, organizasyonel misyon ve hedeflerle bu bireysel sorumluluk ve moral hissinin dengesine dikkat edilmelidir.

Bilgi Sızdırma

Bireysel sorumluluk kavramıyla yakın ilişkisi olan bir konu gizli bilgilerin açıklanmasıdır. Genel olarak çalışanların yöneticilerin yanlışlarını haber vermesi şeklinde ortaya çıkar. Bu değişik şekillerde de görülebilir. Örneğin, bilgi sızdırma organizasyonun emir-komuta zinciri içinde olabileceği gibi dışarıdan bir soruşturma ile de ortaya çıkabilir. Her iki alan da, gizli bilgilerin açıklanmasının belli şartlarda faydalı olacağını kabul etmektedir. Örneğin, güvenlik bakımından tehlikeli olabilecek konuların açıklanması veya rüşvet alan kamu görevlilerinin açıklanması olaylarında olduğu gibi. Her iki alan da bu bilgilerin açıklanmasının organizasyon bakımından büyük risk taşıdığını kabul etmektedir ve bundan dolayı ancak ve ancak son çare olarak kullanılması düşünülmelidir. Bu nedenle uygunsuz hareketleri sızdıranların yasal-kurumsal olarak korunması gerekir. Bu, hem özel sektör hem de kamu sektörü bakımından önem arz eder.

Eğitim/Mesleki Kurs

Gerek kamu sektörü gerekse özel sektör bakımından eğitim son derece önemlidir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, son yirmi yıldan günümüze etik eğitiminin içeriği konusunda her iki alanda da önemli zenginleşmeler olmuştur.¹⁶ Etik eğitiminin ilk aşamada oldukça faydalı olduğu kabul edilmektedir. Bu çalışmalarda tartışılan temel konulardan biri etik kurslarının etkinliğidir. Bu çalışmalar sonucunda, etiğin öğretilebileceğini ancak etkinlik sağlanabilmesi için kurs öğrencilerinin etik ikilemler veya moral gelişme konusunda bilinçlendirilmesi ve üst yönetimin desteğinin sağlanmasının önemli olduğu ortaya çıkmıştır.

Etik Karar Alımı

Her bir alan organizasyonda etik karar alımının geliştirilmesine duyulan ihtiyacı dikkate alır ve formel karar alımı modellerinin kullanılmasını teşvik eder. Bununla birlikte, işletme karar alma modelleri kâr yönelimine vurgu yaparak firmanın ekonomik pozisyonunun güçlendirilmesi için gerekli değerler üzerinde durur. Bundan dolayı özel sektör yöneticileri için karar alımı daha faydacı bir tarzda ortaya çıkar. Bunun dışında her iki alan da yöneticilere etik karar ve davranış formülasyonlarının oluşturulmasında nasıl yardımcı olunacağı üzerinde durulmaktadır.

Standartlar ve Kodlar

Kabul edilebilir davranışları sistematik tanımlama gayretleri olarak ifade edilebilir. Etik kodu savunucuları bu kodların yöneticilere iyi işleri yapmak ve kötü işlerden uzak durmak için bir klavuz görevi yaptığını ileri sürerler. Ayrıca değerler arasında bir çatışma olduğu zaman karar alıcılara yol gösterici fonksiyon görürler. Kodlar yazılı olabileceği gibi yazısız da olabilirler. Yazılı kodlar halka ve vatandaşlara karşı sorumluluk ölçüsü olarak zorlayıcı olabilirler. Yazılı kodlar bir hükümet biriminde, bir meslekte veya bir organizasyonda oluşturulabilir. Bu bakımdan genel veya özel, düşünsel veya hayali,

¹⁶ Smith, a.g.k., s. 190.

zorlayıcı ve yasal nitelikli olabilir.¹⁷ Her iki alan da organizasyonlarda etik davranış için klavuz görevi yapacak iş kodlarının kullanımını geliştirmeyi hedefler. Kamu yönetimi etiğinin vurguladığı kodlar,¹⁸ yüksek davranış standartlarının geliştirilmesini cesaretlendirici, kamu güvenliğini artırıcı ve karar alımına yardımcı niteliktedirler. Bunlar, çıkar kavgalarını önleyen ve tarafsızlığı sağlayan bir içeriğe sahiptirler.

İşletme kodları ise çalışanların ve şikayetçilerin herhangi bir suçtan korunması için yaptırımlar içerir. Bu kodlar, yönetici ve çalışanlar etik bir ikileme karşılaştıklarında onlara yol göstermek amacıyla geliştirilir. Kodlar, tipik olarak anti-tröst, çevresel ve tüketici duyarlılığı gibi konuları açıklayan ortak düzenlemelerdir. Ayrıca, hediye almayı yasaklar ve nepotizmin gelişmesine engel olurlar. İşletme etik kodları açıktır ki, genel olarak halktan veya çalışanlardan çok firmanın korunmasını sağlarlar. Kısaca belirtmek gerekirse her iki alanda etik kodlara sahip olmanın faydalı olduğunu kabul eder.

Mesleklerin Rolü

Her iki alanda da organizasyonlarda önemli pozisyonlara gelmiş profesyonellerin rolleri üzerinde durulur. Aslına bakılacak olursa, tarihsel bakımdan meslek örgütleri, kendilerini yöneten gruplar olarak, kendi etik standartlarını mesleki bakımdan tespit ederler. Bu standartlar her zaman organizasyonun talepleri ile paralellik arz etmez. Kamu sektörü açısından önemli olan, bu profesyonel normların ve değerlerin organizasyonel normlarla ve demokrasi düşüncesi ile çatışmalarının niteliğidir.¹⁹ Kamu sektöründe çok sayıda meslek söz konusudur. Bunların bazıları sağlık hizmetleri, adli hizmetler ve sosyal hizmetler gibi ana kategorilerdir. Dolayısıyla çok sayıda mesleğin bulunması kamu yönetiminde bütün bu mesleklerin kendilerine özgü etik anlayışlarını da gündeme getirecektir. Aynı durum özel sektör için de geçerlidir. Ancak, farklı meslekte bulunan, çalışan ve yöneticilerin, genel olarak kamu yönetimi ve özel yönetim etiği ile uyumlu davranmalarında fayda vardır.

Popülist hükümetler halka hizmet bahanesiyle rasyonel politikadan sapma eğilimine girebilirler. Bu ise sonuçta hizmet kalitesinin düşmesine ve ayrımcılığın yaygınlaşmasına neden olur. Kamu yöneticilerinin mesleki etik değerleri, siyasilerin popülist söylemlere sıkça başvurmalarına engel oluşturur. Ancak demokratik değerler konusunda dikkatli davranmak gerekir. Profesyonellik, karar alımında daha sağlıklı bilgilere ulaşılmasında yardımcı olur. Değerden arınmış bir karar alımı mümkün olmadığına göre profesyonel normların karar alımında etkilerini kabul etmek gerekir. Bu konunun etik bir tartışma bakımından önemi, müşteri veya vatandaş taleplerinin profesyonel veya uzmanlar için pek de anlamlı görülmemesinden kaynaklanır. Bu konular onlar tarafından çocukça istekler olarak değerlendirilir. Bu nedenle gerek kamu kesiminde gerekse özel kesimde organizasyonların müşteri ve vatandaş taleplerine daha duyarlı olmaları gerekir.

¹⁷ Aktaran Jeremy F. Plant, "Codes of Ethics", in: *Handbook of Administrative Ethics*, (Ed. Terry L. Cooper), Marcel Dekker Inc., 1994, s. 221.

¹⁸ 1981 yılında ASPA (American Society for Public Administration)'nın Ulusal Konseyi bu konuda bir dizi etik prensipler tespit etmiştir. Üç yıl sonra 1984 yılında Konsey bu prensipleri ASPA üyeleri için Etik Kodları olarak onaylamıştır. 1994 yılında bu kodlar revize edilmiştir. Bu kodlar 1998 yılında yayınlanan bütün Public Administration Review'ların arka kapaklarında yer almıştır.

¹⁹ Kathryn G. Denhardt, *The Ethics of Public Service*, New York, Greenwood Press, 1988, s. 65.

Medya/Kamusal İmaj

Yönetim faaliyetlerinin kamusal yönü veya kamunun değerlerine olan hassasiyeti, kamu görevlilerinin sonsuz skandalları nedeniyle gittikçe artmaktadır. Buna karşın özel sektör de kamusal imaja en az kamu sektörü kadar önem verir. Özel sektördeki yöneticilerin de çok büyük skandalları olmuştur. Yöneticilerin böylesine etik dışı davranışları işletmenin kârını olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle işletmeler etik kurslarına en azından halkla ilişkiler amacı doğrultusunda daha çok önem vermek için önemli bir gerekçeyle sahiptirler.

Felsefe

Kamu ve özel yönetim etiği arasındaki en önemli benzerlik belki de her iki alanda yapılan çalışmaların gerek deontolojik gerekse teleolojik gelenekte yapılabilmesidir. Deontolojik etik, görev etiği veya prensip etiği, teleolojik etik ise, sonuçların etiği olarak belirtilebilir. Bu basit ayırım etik tartışmalarda ve araştırmalarda belki de en önemli noktayı oluşturur. Teleolojik etik kavramı Yunanca teleos, bütün veya sonuç anlamında telos kavramına dayanmaktadır. Dolayısıyla logos (ology) ile birleşerek doğal süreçlerin sonuçlarının bilgisi anlamına gelmektedir. Fayda kavramı (utility) teleolojik etiği anlamada bir anahtar işlevi görür. Teleolojik etiğin iki kaynağı vardır. Birinci kaynak Jeremy Bentham ve John Stuart Mill tarafından savunulan faydacılık, ikinci kaynağı ise felsefecilerin egoizm olarak adlandırdıkları Niccolo Machiavelli ve Max Weber'in savundukları görüştür. Egoizme göre benim kendi lehime olan işler doğrudur veya herhangi biri kendisi için en iyi olarak neyi görüyorsa o doğrudur. Dolayısıyla egoist, bir hareketin topluma olan sonuçlarından kendini kolayca kurtarabilir.²⁰ Bireysel değerlerin maksimizasyonu başlıca teleolojik değer olarak kabul edilebilir.

Deontolojik gelenek, genellikle Aquinas ve Kant ile birliktelik gösterir. Kararlar görevlere ya da prensiplere dayandırılır ki, bunlar kendiliklerinden doğru veya yanlış kabul edilirler. Deontolojistler neyin doğru neyin yanlış olduğu konusunda geçerli ölçü olarak gözlemlenebilir fenomenlerin varlığını kabul etmezler. Aksine doğru ve yanlış *a priori* kurallar ve nedenlere (Kant) ve kutsal hukuka (St. Augustine, St. Thomas Aquinas) veya sezgilere bağlama eğilimindedirler. Doğruluk veya yanlışlık bir hareketin sonucuna değil kendine bağlıdır. Verdiğimiz kararlar bizim bilincimizle ve sosyal durumumuzla zorunlu ilişki içindedirler.²¹ Bunun yanında değerlerin bir kaynağı da doğru ve iyinin kendiliğinden (mutlaklığından)dir. Teleolojik gelenek ise Mill ve Bentham ile birlikte anılır ve faydacılığın modern versiyonu olarak algılanır. Bu geleneğe göre kararlar onların sonuçlarının maksimizasyonuna göre (güvenlik, mutluluk, başarı, hoşnutluk gibi) değerlendirilir. Deontolojik sorunlar ise adalet, eşitlik, dürüstlük gibi yüksek ahlaki prensiplerdir ve sonuçların ahlaki değerlerle bir alakası yoktur. Ancak tekrar belirtelim, gerek kamu yönetiminde gerekse işletme etiğinde yapılan çalışmalarda her iki felsefi gelenek yaygın olarak kullanılır.

²⁰ Egoist ve faydacılığın kusurları konusunda bkz. Bernard Rosen, *Ethical Theory: Strategies and Concepts*, Mountain View, California, 1993.

²¹ Richard A. Kalish, Kenneth W. Collier, *Exploring Human Values: Psychological and Philosophical Consideration*, Brooks/ Cole, Monterey, Calif. 1981, s. 188.

Yolsuzluk/Bozulma/İsraf/Yetkiyi Kötüye Kullanma/Hile

Bozulma, israf, yolsuzluk, rüşvet vb. problemler temel karşılaştırmalarda kullanılan unsurlardır. Etik de zaten organizasyona yönelik bu olumsuzlukları sınırlamakla ilgilidir. Özel sektör bakımından etik yolsuzlukları, zimmete para geçirme, rüşvet, kayırmacılık ve çıkar çatışmasını düzeltmek için bir araç olarak görülmektedir. Kamu sektöründe ise, rüşvet ve yolsuzluklarla savaşmak sadece maliyet ve ekonomi ile ilgili bir düşünce değil aynı zamanda hükümetin demokratik kurumlarına olan güvenin korunması amacıyla.

Sağduyu

Açık olarak belirtilmezse de *sağduyu* kavramı yönetsel etiğin merkezinde yer alır. Sağduyu kusur ve uzlaşmazlık bakımından toleranslı olmayı öğretir. Yöneticiler, halkın hizmetkarları olarak, belli ideallere sahip olmalıdırlar. Uzlaşma demokratik yönetimin temel değeridir. Ancak belirtmek gerekir ki, uzlaşma kavramı birinin temel ilkelerinden vazgeçmesi anlamına gelmez. Bunun aksine uzlaşma, sağduyu ile prensiplere bağlanma ve kamu çıkarının gereklerini yerine getirme anlamına sahiptir. Bu bakımdan kamu ve özel yönetim etiğinde gittikçe daha çok önem kazanmaktadır.

Yönetsel kurumlar etik bakımdan "yanlış yapmayın" düşüncesinden öteye geçebilmelidirler. Çünkü sağduyunun üzerinde önemle durduğu nokta yanlış yapmaktan kaçınmanın ötesinde doğru olanı yapmaktır. Bu nedenle gerek kamu yöneticileri gerekse özel sektör yöneticilerinin sağduyulu hareket etmesinin özendirilmesi organizasyonların lehine sonuçlar doğuracaktır. Çünkü hata yapmaktan kaçınmak ve doğru olanı yapmaya çalışmak özel firmalar bakımından kârın yükselmesine, kamu yönetimi bakımından da kamu hizmetinin kalitesinin yükselmesine katkı sağlayacaktır.

Karşılaştırmanın Kamu Yönetimi Bakımından Önemi

Böyle karşılaştırmalı bir inceleme, kamu ve özel sektör etiği bakımından en azından iki açıdan önemlidir. Birincisi, kamu ve özel yönetim etiğinin içeriğinin yeniden gözden geçirilmesi etiğe daha geniş bir perspektiften bakılmasına yardımcı olacaktır. Üst düzey yöneticiler karar alırken etik standartları daha açık bir şekilde işlemlerinde uygulayabilecek yönlerinden kaçınabileceklerdir. İkincisi ise, farklılıkların ve benzerliklerin ortaya konması her iki organizasyonda hedeflerin ve amaçların belirlenmesinde etiğin katkısını gündeme getirecek ve dış sosyal ve politik çevre ile ilişkilerin etik perspektifinden görülmesine neden olacaktır. Etiğin organizasyonel hayatta bir fenomen olarak görülmesi etiksel davranış veya organizasyondaki sonuçları bakımından değerlendirilmesine imkan verecektir. Bu bağlamda firmaların veya kamu yönetiminin, etiğin geliştirilmesi ve kurumsal mekanizmaların işlevselleştirilmesi (etik komiteleri) ile etiksel davranışın özendirilmesi önem taşır.

Etiğin böyle karşılaştırmalı olarak ele alınması organizasyonda mevcut durum veya realite ile bağ kurulmasına yardımcı olacaktır. Bu hem kamu hem de özel organizasyon bakımından geçerlidir. Teoride olanla (olması gerekenle) pratikte olanı görebilme, yöneticilerin rolleri ve daha geniş olarak organizasyonun ve toplumun rolleri arasındaki karşılığın görülmesi bakımından karşılaştırmalı çalışmalar faydalı bir metot sunarlar.

SONUÇ

Bu karşılaştırmada etiğin farklı alanlarda nasıl algılandığı üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Her iki alanın da etik standartları birbirinden oldukça farklıdır. Özellikle kamu yönetiminde oldukça fazla etik standartlar ve kurallar söz konusudur. Bunların doğal sonucu olarak kamu yönetiminde ve özel sektörde yetişen personel arasında etik bakımdan önemli farklılıklar vardır.

Açıktır ki, farklılıklar birçok bakımdan önemli düzeydedir. Buna karşın benzerlikler yüzeysel ve daha çok yönetime ilişkin alanlardadır. Kamu görevlileri vatandaş olarak ve vatandaşa hizmet bakımından özel bir yükümlülük taşımaktadır. Onlar, piyasayı düzenleyerek kapitalist topluma katılmaktadırlar.

Kamu ve özel yönetim arasındaki farklılıkların gittikçe ortadan kalkma eğilimine girdiği 21. yüzyılda işletme etiğinin limitlerinin ve nüanslarının anlaşılması, kamu yöneticilerinin etik bakımdan karmaşıklıkları anlamalarına yardımcı olacaktır. Çünkü iki yönetim tarzı arasındaki farklılıklar gittikçe ortadan kalkmakta ve benzerlik arayışları artmaktadır.