



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

DEVLETTE ETİKTEN ETİK DEVLETE: KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE
ULUSLARARASI UYGULAMALAR
CİLT 1



TÜSİAD DEVLETTE ETİK ALTYAPI DİZİSİ No:1



TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

DEVLETTE ETİKTEN ETİK DEVLETE: KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE
ULUSLARARASI UYGULAMALAR
CİLT 1

TÜSİAD DEVLETTE ETİK ALTYAPI DİZİSİ No: 1

Kasım 2005
(Yayın No. TÜSİAD-T/2005 - 11/412)

Meşrutiyet Caddesi, No.74 34420 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2005, TÜSİAD

*Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü,
4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK. uyarınca,
kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun
yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek,
çoğaltılmak, çoğatılmış nüshaları yayılmak, satılmak,
kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak,
telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik
yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.*

ISBN : 975-8458-93-0

GRAPHİS MATBAA SANAYİ VE TİCARET LTD. ŞTİ.
Yüzyıl Mahallesi Matbaacılar Sitesi 1. Cadde Numara 139 Bağcılar 34560 İSTANBUL
Tel: (0212) 629 06 07 PBX Faks: (0212) 629 03 85

ÖNSÖZ

TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılacak ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

“TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi” kapsamında yayımlanan “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar” başlıklı bu rapor, TÜSİAD Parlamento İşleri Komisyonu bünyesindeki Etik Altyapı Çalışma Grubu’nun çalışmaları çerçevesinde Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel tarafından hazırlanmıştır. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi 2005 yılı mezunu Aylın Aktürk, çalışmada proje asistanı olarak görev yapmıştır.

Kasım 2005

ÖZGEÇMİŞ

Yrd. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel

Cüneyt Yüksel, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden 1991 yılında üstün başarı ile mezun oldu. Daha sonra, University of California at Berkeley'de araştırmalar yaptı. 1994 yılında Harvard Law School'dan yüksek lisans derecesi ile mezun oldu. "Devletin Yeniden Yapılanması" adlı master tezi Harvard Üniversitesi tarafından en başarılı tez çalışması seçildi. 1994-1995 yıllarında Harvard Law School'da bir yıl araştırma görevlisi olarak çalıştı. 1995 yılında Stanford Üniversitesi'nde uluslararası hukuk alanında Stanford Üniversitesi bursuyla bir yıl çalışmalarını sürdürdü. 1996 yılında Stanford Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden uluslararası hukuk, siyaset ve yönetim alanlarında ikinci yüksek lisansını almaya hak kazandı. 1998 yılında Stanford Law School'dan "Hükümetler, Çalışanlar ve Uluslararası Şirketler" adlı doktora çalışması ile hukuk doktoru ünvanı aldı. Aynı üniversitede dersler verdi. 1998-2001 yılları arasında Washington, DC'de Amerika'nın en büyük hukuk firmalarından biri olan Arnold & Porter hukuk firmasında uluslararası avukat olarak çalıştı. Birçok ülke hükümetlerine ve uluslararası şirketlere danışmanlık yaptı. Sabancı Holding'in hukuk bölümü başkanı oldu. Cüneyt Yüksel'in, "Embedded Strategies in the 21st Century: Governments, Markets & Corporate Partners" isimli İngilizce yayınlanan kitabı 2002 yılında basılarak en okunması gereken kitap olarak övgüler aldı. Cüneyt Yüksel, 2003 yılında en başarılı Harvard Mezunları Özel Başarı Ödülü (Her yıl Harvard Üniversitesi tarafından sadece bir mezuna verilen özel ödül) aldı. Harvard Üniversitesi ve Stanford Üniversitesi öğrenci dernekleri başkanlığı yaptı. Türkiye güreş milli takımı eski sporcusu olan Cüneyt Yüksel, halen Harvard Mezunları Derneği Avrupa Başkanlığı'nı da yürütmektedir. Türkiye'de ve uluslararası birçok yayında makaleleri ve çalışmaları yayımlanan, hukuk, yönetim ve Avrupa Birliği alanlarında konferanslara konuşmacı olarak katılan Yrd. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel, halen Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari İlimler Fakültesi'nde öğretim üyesi olarak görev yapmaktadır. 2005-2006 öğretim yılında Maryland Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde misafir öğretim üyesi olarak bulunacaktır.

TÜSİAD “DEVLETTE
ETİK ALTYAPI DİZİSİ” SUNUŞU

TÜSİAD “DEVLETTE ETİK ALTYAPI DİZİSİ” SUNUŞU

Devlette etik, adaletli ve faziletli bir toplumsal yaşamın ön koşuludur. Bütün devlet politikaları etiğe dayandığından diğer bütün politikaların da kaynağıdır. Devlette etik ya da etik devlet, devleti oluşturan tüm erklerin – yasama, yürütme, yargı – etik davranış ilkelerine bağlılıklarını gerekli kılar. Erklenden birisini dışarıda bırakan etik sistemi her an çökmeye mahkumdur. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesi, üç erkin tabi olacağı etik davranış kurallarının kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanarak etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Kamu sektöründe yapılan reform çalışmaları, etik altyapının işlevsizliği veya eksikliği halinde amacına ulaşamayacaktır. Bu çerçevede, bu çalışma kamu reformunun önemli bir parçasını ele almaktadır. “**TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi**” kapsamında “**Devlette Etikten Etik Devlete**” ana başlığına sahip bu çalışma, birbirini izleyen ve üç erki ayrı ayrı inceleyen raporlardan oluşacaktır.

Etik, amaca hizmet eden bir araç olabilir, ancak zorunlu bir araçtır. Kamusal etik, adaletli ve faziletli bir toplumsal yaşamın ve iyi bir kamu politikasının önkoşuludur. Bu anlamda başka herhangi bir politikadan daha önemlidir, çünkü tüm politikalar ona dayanır.

Raporlarda sırasıyla “**Kamu Yönetiminde Etik**”, “**Siyasette Etik**” ve “**Yargıda Etik**” incelenecektir. “Kamu Yönetiminde Etik” konusunu ele alan birinci raporun ilk cildi “Kamu Yönetiminde Etik: Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”, ikinci cildi ise “Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar: Tespit ve Öneriler” başlıklarını taşımaktadır. “TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi” çerçevesinde hazırlanacak “Siyasette Etik” konulu raporda parlamenterler ve bakanların tabi oldukları etik davranış kuralları ve etik altyapı; “Yargıda Etik” konulu raporda ise, yargı mensuplarının etik davranış ilkelerini ve bu ilkelerin yargısal etiğin etkileşiminde bulunduğu alanlarla bağlantısı incelenecektir.

Raporlarda kamu görevlilerine, siyasetçilere ve yargı mensuplarına hukuk sistemimizin sağladığı, dünyada benzeri görülmemiş derecede geniş olan ayrıcalıklar konusu da incelenecektir. Bu konunun incelenmesinin nedeni, etik dışı faaliyetlerle bu ayrıcalıkların doğrudan bir bağlantısı olmasıdır. Ülkemizde devlette etik dışı faaliyetlerin ihlallerinin yaptırıma bağlanması söz konusu olduğunda, bir kalkan görevi görüp, etik dışı faaliyette bulunanların yargı önüne çıkmamalarına yol açan ayrıcalıklar konusunda bir an önce çağdaş ülkelerdeki düzenlemelerin dikkate alınması gereklidir.

Ayrıca kamuda etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkarılması ve etik ihlallerde bulunan kamu görevlilerinin hesap verebilirliklerinin sağlanması için, saydamlık konusu büyük bir titizlikle ele alınmalıdır. Türk kamu yönetimindeki yoğun gizlilik ve kapalılık kültürü, etik dışı faaliyetlerin yayılmasına yol açmıştır. Kamu yönetiminde saydamlığın sağlanması yalnızca bilgiye erişim haklarının tanın-

masını değil, halkın politika belirleme sürecine aktif katılımını, idarenin karar alırken halka danışmasını ve iyi işleyen bir e-devlet sistemini gerektirir.

İyi işleyen bir etik sisteminin oluşturulması için devleti meydana getiren bütün erklerde – yasama, yürütme, yargı – etik ilkeler benimsenmeli, etkili yaptırım mekanizmalarıyla birlikte etik davranış kodları ve yasalar düzenlenmeli ve bunların uygulanmasının sağlanması için etik kurul ve kurumlar kurulmalıdır. “Devlette Etik Altyapı Dizisi” kapsamındaki raporların Türkiye ile ilgili bölümleri, bir mevzuat reformu anlayışı içerisinde etik dışı davranışlarla ilgili sorunlara somut öneriler ve değişiklik yapılması gereken kanunlar ile ilgili düzenleme önerileri getirecektir. Ayrıca raporlarda yasama, yürütme ve yargı erklerinin mensupları için “model etik kanunu” hazırlanacaktır. Bu çerçevede, dizinin ilk raporunda “Kamu Yönetiminde Etik” konusu kavramsal çerçeve ve uluslararası uygulamalar bağlamında ele alınmaktadır.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	17
GİRİŞ	37
1. GENEL OLARAK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK: TANIMLAR, KAVRAMLAR	47
1.1. Etik Kavramının Değerlendirilmesi	49
1.2. Etikle İlgili Felsefi Yaklaşımlar	52
1.2.1. Platon	52
1.2.2. Aristo	52
1.2.3. Makyavelizm: Machiavelli	53
1.2.4. Etiksel Fundamentalizm	54
1.2.5. Etiksel Görecelilik	54
1.2.6. Faydacılık	55
1.2.7. Deontoloji	55
1.2.8. Kural Faydacılığı ve Adalet Teorisi.....	57
1.3. Hukuk ve Etik	58
1.4. Kamu Yönetiminde Etik Neden Önemlidir?	61
1.5. Kamu Yönetiminde Etikle ilgili Çeşitli Tanımlar	64
1.5.1. Genel Olarak Kamu Yönetiminde Etik Kavramı	64
1.5.2. İdealler, Normlar, Değerler, Etik, Davranış, Bütünlük.....	65
1.5.3. Bireysel Etik	68
1.5.4. Mesleki Etik (Profesyonellik).....	70
1.6. Yasa Dışı, Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluk.....	71
1.6.1. Yolsuzluk Türleri.....	76
1.7. Kamu Güveni	80
2. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞ KURALLARI	83
2.1. Kamu Yönetiminde Temel Etik Değerler (Etik Davranış İlkeleri)	85
2.1.1. Temel Etik Değerlerin Düzenleniş Şekilleri.....	91
2.1.2. Kamu Yönetimi Temel Etik Değerlerinin Güncelleştirilmesi.....	92
2.1.3. Temel Etik Değerlerin Kamu Görevlilerine Bildirilmesi ve Kamu Görevlilerinin Etik Değerlerle Bağlı Tutulması.....	93
2.2. Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kuralları	94
2.2.1. Kamu Yönetiminde Etik Davranış Standartları	95

2.2.1.1.	Etik Davranış Standartlarını İhtiva Eden Kanunlar	97
2.2.1.2.	Etik Davranış Standartlarını İhtiva Eden Etik Davranış Kodları	98
2.2.1.2.1.	Etik Davranış Kodlarının İşlevi	102
2.2.1.2.2.	Etik Davranış Kodlarının Kapsamı	103
2.2.1.2.3.	Etik Davranış Kodlarının İçeriği ve Yapısı	104
2.2.1.2.4.	Etik Davranış Kodlarının Yönetimi	105
2.2.1.2.5.	Kültürel Farklılıkların Etik Kodların Yapılarına Etkisi	105

3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE ÇIKAR ÇATIŞMASI107

3.1.	Genel Olarak Çıkar Çatışması	109
3.2.	Çıkar Çatışması Halleri	113
3.2.1.	Kendi Yararına İşlem	115
3.2.2.	Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız ve Kanunsuz Tesir	116
3.2.3.	Memuriyet Görevinin Suistimali	117
3.2.4.	Kamu Faaliyetleri İçin Özel Ücret Alınması	119
3.2.5.	Kamu Görevinden Özel Menfaat Elde Edilmesi	121
3.2.6.	Kamu Görevi Sonrası İstihdam (Döner Kapı)	123
3.3.	Çıkar Çatışması Politikası	125
3.4.	Çıkar Çatışması Hallerini İhtiva Eden Düzenlemeler	127
3.5.	Çıkar Çatışmasıyla İlgili Resmi Düzenlemelerin İhlallerinin Sonuçları: Yaptırım Mekanizmaları	130
3.6.	Çıkar Çatışması Politikasıyla İlgili Bilgilendirme, Danışma ve Uyumun Denetlenmesi	131

4. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI VE ETİK DAVRANIŞI ETKİLEYEN UNSURLAR135

4.1.	Kamu Yönetiminde Etik Altyapı Oluşturulması	137
4.1.1.	Etik Altyapının Unsurları	139
4.1.1.1.	Siyasi İrade	139
4.1.1.2.	Hukuki Çerçeve	141
4.1.1.3.	Hesap Verebilirlik Mekanizmaları	141
4.1.1.4.	Eşgüdüm Kuruluşları	142
4.1.1.5.	Mesleki Sosyalleştirme	144
4.2.	Etkili Bir Kamu Hizmetinde Etik Sisteminin Üç Sütunu	144
4.2.1.	İlk Sütun: Açık ve Kapsamlı Bir Etik Kodu	144
4.2.2.	İkinci Sütun: Beyan Mekanizmaları	145

4.2.2.1.	Beyan Çeşitleri	146
4.2.2.1.1.	İşlemsel Beyan	146
4.2.2.1.2.	Müracaatçı Beyanı.....	146
4.2.2.1.3.	Senelik Beyan.....	147
4.2.3.	Üçüncü Sütun: Etik Sisteminin Yönetimi.....	148
4.2.3.1.	Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışın Ortaya Çıkmasını Sağlayan İhbar Usulleri	149
4.2.3.1.1.	İhbar Edenlerin Korunması	149
4.2.3.2.	İç Kontrol Sistemleri	151
4.2.3.3.	Dış Kontrol Sistemleri.....	153
4.2.3.3.1.	Yüksek Denetim	154
4.2.3.3.2.	Bağımsız Denetim.....	155
4.2.3.3.3.	Teftiş Kurulları.....	155
4.2.4.	Kamu Görevlilerinin Etik Standartlar Konusunda Eğitimi	157
4.2.4.1.	İşe Alma Eğitim Programları	158
4.2.4.2.	Sürekli Eğitim Programları.....	158
4.2.4.3.	Örnek Oluşturarak Yol Gösterme.....	159
4.3.	Kamu Yönetiminde Etik Davranışı Etkileyen Unsurlar.....	159
4.3.1.	Sınırlı Kaynaklarla Çalışma	159
4.3.2.	Vatandaşların Talepleri	161
4.3.3.	Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi.....	162
4.3.4.	Hesap Verebilirlik ve Kamu Yönetiminde Etik.....	164
4.3.5.	Kamu Yönetiminde Saydamlık.....	166
4.3.6.	Değişen Toplumsal Normlar	167
4.3.7.	Değişen Uluslararası Ortam.....	167

5. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK, ULUSAL BÜTÜNLÜK SİSTEMİ VE İYİ YÖNETİŞİM171

5.1.	Ulusal Bütünlük Sistemi	173
5.1.1.	Ulusal Bütünlük Sistemi Sütunlarının Kısa Bir Değerlendirmesi.....	177
5.1.1.1.	Parlamento	177
5.1.1.2.	Yürütme.....	178
5.1.1.3.	Yargı	180
5.1.1.4.	Yüksek Denetleme Kurulu (Sayıştay).....	181
5.1.1.5.	Ombudsman.....	182
5.1.1.6.	Medya	184
5.1.1.7.	Sivil Toplum.....	186
5.1.1.8.	Özel Sektör.....	189

5.1.1.8.1.	Kamu Sektörü-Özel Sektör Arayüzü.....	189
5.1.1.8.1.1.	İş Etiğinin Tanımı ve Özellikleri.....	189
5.1.1.8.1.2.	İş Etiği ve Kamu Yönetiminde Etik.....	190
5.1.1.9.	Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Kurumları.....	192
5.1.1.10.	Uluslararası Aktörler	193
5.2.	Kamu Yönetiminde Etik ve Kamuda İyi Yönetişim.....	195
5.2.1.	İyi Yönetişimin Unsurları	200
5.2.2.	Yönetişim Reformları ve Kamu Yönetiminde Etik Dışı Faaliyetlerle Mücadele	202
5.3.	Kamuda Kurumsal Yönetişim.....	206
5.4.	Kamu Yönetiminde Etik ve Hukuk Devleti.....	209
5.5.	Kamu Yönetiminde Etik ve İnsan Hakları.....	211
5.6.	Kamu Yönetiminde Etik ve Demokratik Devlet	212
5.7.	Kamu Yönetiminde Etik ve e-Devlet	214
5.7.1.	Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Yeni Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Kullanımı	215

6. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE ULUSLARARASI

KARŞILAŞTIRMALAR219

6.1.	Giriş.....	221
6.2.	Kamu Yönetiminde Etik İle İlgili Uluslararası Kuruluşlar ve Çalışmaları	223
6.2.1.	Birleşmiş Milletler-Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları	223
6.2.2.	Avrupa Konseyi-Kamu Görevlileri için Model Etik Davranış Kodu..	224
6.2.2.1.	Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)	225
6.2.3.	Uluslararası Saydamlık Örgütü.....	226
6.3.	Kamu Yönetiminde Etik İlgili Ülke İncelemeleri	228
6.3.1.	Amerika Birleşik Devletleri	228
6.3.2.	Kanada	238
6.3.3.	Japonya	241
6.3.4.	Yeni Zelanda.....	243
6.3.5.	Avustralya.....	245
6.3.6.	Meksika	248
6.4.	Avrupa Ülkeleri	251
6.4.1.	Hollanda.....	251
6.4.2.	Norveç	252
6.4.3.	Finlandiya.....	254

6.4.4.	Portekiz	256
6.4.5.	Fransa	257
6.4.6.	İngiltere	259
6.5.	Dünyanın En Temiz Ülkelerinin Etik Sistemlerinin Kısa Bir Analizi	264
6.6.	Kamu Yönetiminde Farklı Yaklaşımlar ve Etik Rejimleri	266
6.6.1.	Kamu Yönetiminde Farklı Yaklaşımlar: Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yeni Yönetimcilik Yaklaşımı.....	266
6.6.2.	Etik Rejimleri: Kural Temelli Etik Rejimi ve Dürüstlüğe Dayalı Etik Rejimi	268
SONUÇ.....		273
KAYNAKÇA		283
EKLER		311
EK 1:	Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu	313
EK 2:	Birleşmiş Milletler Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları.....	321

YÖNETİCİ ÖZETİ

YÖNETİCİ ÖZETİ

Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin benimsenmesi, öncelikle çağdaş demokratik ülkelerde kabul edilen etik sisteminin unsurlarının iyi anlaşılmasını gerekli kılmaktadır. Bu anlayıştan hareketle “TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi” çerçevesinde hazırlanan “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar” başlıklı bu rapor altı bölümden oluşmaktadır:

1. Genel Olarak Kamu Yönetiminde Etik: Tanımlar, Kavramlar
2. Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kuralları
3. Kamu Yönetiminde Etik ve Çıkar Çatışması
4. Kamu Yönetiminde Etik Altyapı ve Etik Davranışı Etkileyen Unsurlar
5. Kamu Yönetiminde Etik, Ulusal Bütünlük Sistemi ve İyi Yönetişim
6. Dünyada Kamu Yönetiminde Etik ve Uluslararası Karşılaştırmalar

1. Genel Olarak Kamu Yönetiminde Etik: Tanımlar, Kavramlar

Bu bölümde raporda kullanılan bazı kavramların tanımları yapılmakta ve hukuk ve etik arasındaki farklar ile kamu yönetiminde etiğin neden önemli olduğu incelenmektedir.

Günümüzde etik ilkeler mevzuat ve etik davranış kodlarında yazılı hale getirilip, yaptırımlara bağlanılarak sistemleştirilmektedir.

Etik, en basit tanımıyla insan ilişkilerinde iyi veya doğru ya da kötü veya yanlış olarak adlandırığımız değer yargılarını inceler. Kişinin kamuyuyla olan ilişkilerinde uygun olarak adlandırılan davranışı belirleyen içsel bir denetçidir. Etik ilkeler geleneksel olarak kendiliğinden oluşur. Ancak, daha sonra hukuk kuralı haline dönüşür. Bu kurallar günümüzde etik davranış kodları (*ethical codes of conduct*) adı altında yazılı hale getirilip sistemleştirilmektedir. **Etik, tarihte sıkışıp kalmış bir disiplin değil, insanlığın yaşayan, organik bir incelemesi; doğruluk, iyilik ve adaletin gelişen bir muhakemesidir.**

Kamu çalışanları diğer vatandaşlara nazaran daha üstün kişisel etik değerlere sahip olmalıdır.

Kamu yönetiminde kontrol edilemeyen tek unsur kişisel bütünlüktür (*personal integrity*). Kamu çalışanlarının kişisel etik değerleri büyük önem arz etmektedir. Bunun nedeni kamu adına kamu gücünü kullanma rolünü üstlenmeleridir. Sahip olmaları gereken kişisel etik özellikler, diğer vatandaşlara nazaran üstün olmalıdır. Bir diğer önemli konu mesleki etikdir. Kamu çalışanlarının

tabi oldukları mesleki etik değerlerin en önemlisi profesyonelliktir. Profesyonellik yüksek düzeyde eğitim ve uzmanlıktan çok daha öte bir kavramdır. Mesleki kültür, kamu görevlilerinin kamusal kararları belli bir ahlaki muhakeme sonucunda vermelerini gerekli kılar. **Kamu görevinin ifası sırasında vatandaşlarla etkileşimde bulunmak ve karar alma sürecinde kamu oyunun fikrini almak; kamu yönetiminde etik bilincin yerleşmesi ve halkın kamu sektörüne güveninin sağlanması açısından gerekli görülmekte ve mesleki etiğin bir parçası olarak kabul edilmektedir.**

Hukuk ve Etik

Esas sorun şudur, acaba etik değer yargılarının temel koruyucusu hukuk mu olmalıdır? Devlet bir takım kurallar koyarak etik kuralların uygulanmasını sağlayabilir mi?

Etik konusu gündeme geldiğinde en çok karşılaşılan soru hukuk ve etik arasındaki farktır. Hukukun amacı adaleti gerçekleştirmektir. Buna karşın, etiğin amacı “iyi”yi gerçekleştirmek ya da iyiye ve doğruya ulaşmaktır. İnsanlık tarihi boyunca temel etik değerlerin bir çoğu, zaman içerisinde hukuki norm haline gelmiştir. Hukuk, bir deyişle “resmi etik kuralları” olarak da kabul edilebilir. **Hukuk, etik denizinde yüzmektedir.**

Hukuk ile etik arasındaki ilişki şöyle açıklanabilir:

- Hukukta yaptırım maddidir, etikte ise geleneksel olarak vicdanidir. Bu durum günümüzde değişmiştir. Artık etik kodların ihlalleri de maddi yaptırımlara tabi olmaktadır.
- Hukuk kuralları yazılıdır. Oysa, etik kurallar çoğunlukla yazılı olmayan normlardır. Ancak günümüzde etik ilkeler yazılı hale getirilip sistemleştirilmektedir.
- Hukuk kuralları devlet tarafından oluşturulur. Etik kuralları ise devletin yanısıra diğer organizasyonlar tarafından da oluşturulabilir.
- Günümüzde etik standartların belirlenebilmesi ve idarenin her kesiminde etik davranışın zorunluluk haline getirilmesi için etik kurallar da resmileşmekte ve kanunlaşmaktadır.

Kamu Yönetiminde Etik Neden Önemlidir?

Siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin dürüstlüğü, demokratik bir toplumun harcını oluşturan kritik bir unsurdur.

Raporda kamu yönetiminde etiğin neden önemli olduğuna dair şu bulgulara yer verilmiştir:

- Kamu yönetiminde etik, kamu gücünün yanlış veya kamu yararına aykırı kullanılmasına set çeken kontrol ve denge noktalarından biridir.
- Etik bilincin devlet yönetiminde en tepeden aşağıya kadar var olması, siyasal sistemin iyi işleyişinin garantilerinden birisidir.
- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, her şeyden önce hukuk sistemine ve devlete olan güveni azaltmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da bireylerin tüm alanlarda kuralları çiğneme eğilimleri güçlenmektedir.
- Kamu yönetiminde etik, sosyal sorumluluk bilincini geliştirir.
- Etik davranış ilkelerine bağlılık kamu yönetiminin işlevlerini verimli olarak yerine getirmesini sağlar.
- Kamu yönetiminde etiğin ekonomik kalkınmaya olumlu etkisi vardır.
- Kamu yönetiminde etik ilkelere bağlılık, etik dışı faaliyetlerin yerli ve yabancı yatırımcıların yatırım kararları üzerindeki önemli negatif etkilerini ortadan kaldırır.
- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, devletin meşruiyetini olumsuz yönde etkilemekte, devletin kamu ihtiyaçlarını karşılamaındaki etkinliğini düşürmekte, sosyal ve ekonomik kurumların verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını engellemekte ve kaynak dağılımını bozucu etkilerde bulunmaktadır. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu bir ülkede, bazı çıkar grupları ve kamu çalışanları, geniş toplumsal kesimlerin refahının azalması pahasına tatmin edilmiş olmaktadır. Oysa kamu yönetiminde etik tüm bu olumsuz etkileri en aza indirir.

Genel Olarak Kamu Yönetiminde Etik Kavramı

Kamu yönetiminde etik kavramı, devletin idari alanında doğru davranış standartları ve ilkelerine karşılık gelir. Dünyada ve ülkemizde kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Bu yüzden, kamu yönetiminde etik son yıllarda kamuoyunda en çok ilgi çeken ve en büyük tartışmaların yaşandığı alanlardan bir tanesi haline gelmiştir. Bu yaygın ilginin odak noktasını, kamu görevlileri arasında etik davranışı teşvik etmek oluşturmaktadır.

2. Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kuralları

Kamu Yönetiminde Temel Etik Değerler (Etik Davranış İlkeleri)

Dünya çapında kamu yönetiminde reform hareketleri, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin etik kodlarda sistemleştirilmesiyle başlamaktadır.

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması, çağdaş demokratik ülkelerde, genel olarak kamuda ve özellikle de etik sisteminde ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri, mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının bir bütün halinde, açık ve anlaşılır dille yazılmış etik davranış kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamaktadır. Günümüzde, uluslararası alanda genel olarak kabul görmüş etik davranış ilkeleri şunlardır; **tarafsızlık, hukukilik, dürüstlük, bütünlük, liyakat, nesnellik, sadakat, liderlik, saydamlık, hesap verebilirlik, profesyonellik, eşitlik, süreklilik, saygınlık ve güven.**

Etik davranış ilkelerini yasalaştırmak, kamu yönetiminde belirlenen temel etik değerleri düzenlemenin birincil yolu haline gelmiştir. Hemen hemen tüm demokratik ülkeler, kamu görevlilerinin resmi bilgileri ve kamu kaynaklarını kullanma, hediye kabul etme, kamu dışında çalışma gibi çıkar çatışmasına neden olabilecek durumlarda uyması gereken standartları oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir.

Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri, anayasada ve kamu yönetimi kanunlarında, ceza kanunlarında, kamu yönetimi etik kodlarında ve kılavuz ilkelerinde düzenlenmektedir. Gelişen kamu sektörüne ve değişen zamana ayak uydurulması amacıyla ilkeler, belirli aralıklarla güncellenmektedir. Bu noktada, kamu görevlilerinin ve vatandaşların güncelleştirme sürecine aktif olarak katılımının sağlanması, kamu yönetiminde katılımcılığın artırılması ve etik bilincinin yerleştirilmesinin kolaylaştırılması açısından tercih edilmektedir.

Etik Davranış Kodları

Etik davranış kodları, açık ve sade anlatımları, çalışanların hak ve yükümlülüklerini net olarak ortaya koyan yapıları sebebiyle, günümüzde oldukça yaygın araçlar haline gelmiştir.

Kurum içinde davranış kurallarının düzenlenmesinin bir yolu, yönetime ilişkin etik davranış kodlarının oluşturulmasıdır. Kamu yönetiminde etik davranış kodları, kamu görevlilerinin doğru davranışına dair ilkelerin ve standartların beyanıdır. Raporun yaptığı önemli saptamalardan birisi de etik davranış kodlarının, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin ve standartlarının düzenlenmesinde oldukça yaygın araçlar haline gelmiş olmalarıdır. Açık ve sade anlatımları, hak ve yükümlülükleri net ortaya koyan yapıları ve etik kurullarınca hazırlanabilmeleri, kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleştirilmesi söz konusu olduğunda kodların tercih edilmesini sağlamaktadır.

İdeal Etik Davranış Kodu Nasıl Olmalıdır?

- İyi bir davranış kuralları dizgesi basit bir dille yazılmalıdır. Amaçlarını açıkça ifade eden bir kurallar dizgesi, yaptırımların uygulanmasını da kolaylaştıracaktır.
- Tüm etik ikilemleri çözecek kurallar dizgesi yoktur. Etik ve etik dışı davranışları tanımlarken çatışma ve karmaşaya yol açmayacak olumlu bir yaklaşım izlenmelidir.
- Hedef kitle, ilgili yasal, mesleki ve sektörle ilgili diğer kurallar açık ve kesin olmalıdır. Etik davranışlarla ilgili kurum kültürü ve değerleri, çalışanlardan beklenen etik davranışlar, görevliler ve kurum ilişkileri ile ilgili haklar ve yükümlülükler ifade edilmelidir.
- Davranış kuralları, tüm toplumsal alanlarda iyi yönetişimin, saydamlığın, dürüstlüğün ve etik ilkelerin uygulanmasını desteklemek düşüncesiyle hazırlanmalıdır.
- Davranış kuralları hazırlanırken, kamu görevlilerinin özel sektörle olan ilişkileri ile uygun-suz edimlerin ve yolsuzluğun önlenmesine ilişkin önlemlere özel önem verilmelidir. Bu bağlamda, özel sektörde “iyi yönetişim” ilkelerinin gerçekleştirilmesi esastır.
- Yargı bağımsızlığı ve adalet ilkeleri ile kural uygulayıcıların dürüstlüğü ve etkinliğini sağlamak esas olmalıdır.
- Yönelme, Rehberlik/Denetim ve Yönetim/Düzenleme amaçları arasında denge sağlayan gelişmelere göre yeniden düzenlemeye açık ve esnek bir kurallar dizgesi oluşturulmalıdır.
- Kuralların hazırlanması ve geliştirilmesinde çalışanların görüşleri alınmalıdır. Böylece kuralların kabulü kolaylaşabilir. Değişik sektörleri ilgilendiren davranış kurallarını geliştirirken ilgili sektörlerin temsilcilerinin katıldığı bir yapı oluşturulmalıdır.
- Etik ilkelerin hayata geçirilmesinden, günlük yaşantının bir parçası oluncaya kadar geçecek sürede, etkin bir kamusal duyarlılık sağlanmalıdır. Böylece, etik davranış kurallarının yerleştirilmesi için gerekli düşünce ve uygulama ortamı yaratılabilir. Bu süreçte, sivil toplum ve medya etkin rol oynayabilir.

Etik Kodun İşlevleri

- Yolsuzluk, kamu makamını kötüye kullanma, taraf tutma ya da diğer etik dışı veya yasa dışı davranışlarla mücadele etmek,
- Kamu görevlilerinin yasal görevlerini yerine getirirken uygulayacakları kuralların uygunluğunu düşünmelerini sağlamak,
- Bir kamu görevlisinin uygun olmayan davranışını açıklayan bir vatandaşın haklarını korumak,
- Avrupa Birliği standartlarına uygun idari çalışma koşullarını ve kamu yönetimi politikalarının izlenmesine yönelik koşulları yaratmak,
- Çeşitli çıkar grupları tarafından ifade edilen toplumsal ihtiyaçlara uygun çözümleri ve eylemleri geliştirmek,

- Kamu yönetiminde “yöneticilik” modelinin gelişmesinin temellerini atmak,
- İdari eylemlerin açık ve daha ussal bir şekilde gerçekleştirilmesi için daha büyük olanaklar sağlamak,
- Yoğun yasal ve etik iç duyarlılık ve mesleki hassasiyet geliştirilmesi yoluyla iç disiplin sağlayarak kamu görevlilerinin çalışmalarında çeşitli denetim araçları uygulamak,
- Kamu görevlilerinin davranışlarına ilişkin olarak, vatandaşların kişisel gözlemlerine dayanarak toplumun idareye güvenini sağlamak.

Etik Kodun Kapsamı

- Etik davranışların özendirilmesi ve etik dışı davranışların önlenmesi,
- Kamu görevlilerinin davranışlarının değerlendirilmesi için bir dizi yazılı standart ölçütlerin kabul edilmesi,
- Kamu görevlisinin karar alma sürecinde kamu yararıyla bireysel çıkar arasındaki tercihi sırasında bir güçlükle karşılaşınca yararlanacağı bir rehber olması,
- Kamu görevlisinin faaliyetinin sonuçlarıyla ilgili hak ve sorumluluklarının ortaya konulması,
- Kamu görevlisinin örgütsel ya da mesleki olarak amaçladığı hakkaniyet, tarafsızlık vb. temel ilkelerin belirlenmesi,
- Kamu görevlileri ile vatandaşlar arasındaki faaliyete ve hizmete ilişkin kuralları belirleyen bir anlaşma olması,
- Kamu görevlisinin mesleki ve etik gelişimiyle ilgili kuralların düzenlenmesi,
- Etik kuralların ihlali halinde uygulanacak yaptırımların belirlenmesi,
- Kamu görevlisinin toplumdaki konumunu güçlendirecek kuralların düzenlenmesi,
- Vatandaşların kamu görevlilerinden beklentilerini karşılayan mesleki davranış kurallarının oluşturulması.

3. Kamu Yönetiminde Etik ve Çıkar Çatışması

Çıkar çatışması hallerinin açıklanması, genel olarak kabul görmüş düzenlenme biçimlerinin aktarılması, yaptırım mekanizmalarının belirlenmesi ve nihayetinde bütün olarak çağdaş çıkar çatışması politikasının ortaya konulması, çağdaş bir kamu politikasına ihtiyaç duyan ülkemiz için gereklidir.

Raporda yapılan önemli saptamalardan biri, günümüzde dünyada kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunda gittikçe artan bir endişenin var olduğudur. Son zamanlarda ortaya çıkan skandallar kamu yönetiminde çıkar çatışması hallerine dikkatleri çekmiştir. Kamu yönetiminde çıkar ça-

tışması en basit tanımıyla kamu görevlisinin, kendisinin ve yakınlarının (eş, çocuk, kardeş, akraba vs.) ya da özel bir yakınlık veya ilişkisi olduğu kişi, şirket ve kuruluşların devletle olan ilişkilerinde bir görev ya da rol üstlenmesi ve kişisel menfaatin kamu menfaatiyle çatışmasıdır. Dünyada resmi ve resmi olmayan belgelerde düzenlenen başlıca çıkar çatışması halleri şunlardır:

- Kendi yararına işlem,
- Kamu görevlisi üzerinde haksız ve kanunsuz tesir,
- Memuriyet görevinin suistimali,
- Kamu görevi için özel ücret,
- Kamu makamından özel çıkar elde edilmesi,
- Kamu görevi sonrasında istihdam kısıtlamaları.

Çıkar çatışması düzenlemelerinin ihlali durumunda öngörülen başlıca disiplin cezalarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Uyarı ve ihtar,
- Para cezası ve tekdir (resmi olarak kınama),
- Maaş kesintisi,
- Görevlerin yeniden tayin edilmesi,
- Kariyerde geciktirme, görevlerin transferi,
- İşten çıkarma, işe son verilmesi.

Hızla değişen bir kamu sektörü ortamında, çıkar çatışmaları her zaman endişe yaratan bir konu olmaya devam edecektir. Özel çıkarların kontrol edilmesi için öngörülen çok katı bir yaklaşım, kamu görevlisinin diğer haklarıyla çatışabilir ya da uygulamada işlemez bir hal alabilir. Bu durum kamu görevlisi olmak isteyen bazı dürüst insanları da kamu görevini meslek olarak seçmekten alıkoyabilir. Dolayısıyla çağdaş bir çıkar çatışması politikası,

- Kamu kuruluşlarının dürüstlüğünü ve güvenilirliğini tanımlayan,
- Çıkar sağlanan durumların kabul edilemez biçimlerini yasaklayan,
- Çatışma durumlarını en uygun biçimde yöneten,
- Kamu kuruluşlarının ve vatandaşların bu gibi çıkar çatışmalarından haberdar olmalarını sağlayan,
- Çıkar çatışmalarını tanımlayan,
- Finansal beyan düzenlemeleri getiren,
- Yaptırımlar sağlayan ve olasılıkları göz önünde bulunduran,

bir etik altyapının oluşturulmasını ve uygulamasını sağlamalıdır. Etkili bir çıkar çatışması politikası, kamu görevlisinin kişisel haklarıyla toplum menfaatini dengelemeyi başarabilmelidir.

4. Kamu Yönetiminde Etik Altyapı ve Etik Davranışı Etkileyen Unsurlar

Etik Altyapı

Etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır:

- Siyasi irade,
- Etkili bir yasal altyapı,
- Etkin hesap verme mekanizmaları,
- Uygulanabilir davranış kuralları,
- Mesleki sosyalleştirme mekanizmaları,
- Kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları,
- Etik konularda eşgüdüm sağlayan kuruluşların varlığı ve
- Kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum (medya dahil).

Raporda, aşağıdaki amaçlara ulaşmak için destek mekanizmalarından oluşan tutarlı bir sistemin gerektiği vurgulanmaktadır:

- Kamu görevlilerine yönelik temel değerlerin ve etik standartların aktarılması ve aşılması (yön vermek ve etik ikilemlerin çözümüne yardımcı olmak amacıyla),
- Kamu görevlilerinin mesleki gelişimi sağlarken etik standartların geliştirilmesi, çıkar çatışmasına açık durumların engellenmesi ve yüksek davranış standartlarının ödüllendirilmesi,
- Uyumun denetlenmesi ve ihlallerin bildirilmesi, incelenmesi, soruşturulması ve yaptırıma tabi tutulması.

İyi işleyen bir etik altyapı, belirli davranış standartlarını destekleyen bir kamu yönetimi ortamına katkıda bulunur. Etik altyapı, yukarıda saydığımız sekiz unsurdan oluşmaktadır. Ayrıca “denetim”, “yönlendirme” ve “yönetim” olmak üzere üç işlevi vardır. Her işlev ve unsur, bağımsız ancak önemli bir yapı taşı olup birbirini tamamlamalı ve takviye etmelidir. Uygulamada her unsur birden fazla işlevi yerine getirebilmekle birlikte, bu unsurların sınıflandırılması yerine getirdikleri en önemli işleve göre yapılmaktadır.

Etkili Bir Kamu Yönetiminde Etik Sisteminin Üç Sütunu

Etkili bir kamu yönetiminde etik sistemi, üç esas sütun üzerine inşa edilmelidir. Bunlar; “etik davranış kodu”, “beyan mekanizmaları” ve “etik sisteminin yönetimi”dir. Etik sisteminin ayakta kalması, bu üç sütunun sağlamlığına bağlıdır.

- ***İlk Sütun-Açık ve Kapsamlı Bir Etik Kodu:*** Açık, duyarlı, kolayca anlaşılır bir dille yazılmış ve kamu görevlilerinin hukuki danışmana sormaya gerek duymadan anlayabilecekleri bir etik kodu ideal olmalıdır. Kamu görevlilerinin çoğu, yükümlülüklerinin, sorumluluklarının ve etik kodlarının ihlallerinin sonuçlarının açık ve kesin olarak düzenlendiği etik davranış kodlarını tercih etmektedirler. Etik davranış kodu, her kamu görevlisine, asttan üstüne kadar uygulanacak minimum standartları ortaya koymalıdır ve kamu yönetiminde etik standartlar konusunda yeknesaklık sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.

- ***İkinci Sütun-Beyan Mekanizmaları:*** Kişisel çıkarların beyan edilmesi sistemi üç çeşit beyan mekanizması öngörür. Bunlar; “işlemsel beyan”, “müracaatçı beyanı” ve “senelik beyan”dır. İşlemsel beyan, kamu görevlisinin bir çıkar çatışmasıyla karşılaştığında yapması gerekeni kesin olarak saptayan beyandır. Müracaatçı beyanı, hem kamu çalışanı hem de özel sektör kuruluşu veya vatandaş tarafından bir çıkar çatışmasıyla karşılaştığında yapılması gereken beyan türüdür. Senelik beyan da, kamu görevlisinin en az senede bir defa mal beyanında bulunmasıdır.

- ***Üçüncü Sütun-Etik Sisteminin Yönetimi:*** Bu kavramın içine ilk olarak, etik dışı davranışın ortaya çıkmasını sağlayan ihbar usulleri girmektedir. İhbar sistemleriyle birlikte iç kontroller de etik dışı davranışın ortaya çıkması ve etik davranışın desteklenmesi yönünde etkili mekanizmalar oluşturur. Etik sistemin yönetimi, etik dışı davranışın dikkatlice tetkik edilmesiyle de ilgilidir. Bu, kamu yönetiminde etik davranış kurallarının ihlali halinde ortaya çıkacak yaptırım mekanizmalarını, etik dışı davranışın soruşturulması ve kovuşturulmasını ve bağımsız denetimi içine almaktadır. Ayrıca kamu görevlilerinin etik standartlar konusunda eğitimi gerekmektedir.

Kamu Görevlilerinin Etik Konusunda Eğitimi

Kamu görevlisine etik bilincinin aşılması için yapılması gereken çalışmaların başında eğitim gelmektedir.

Eğitim, aslında, etkili bir etik sisteminin en önemli unsurlarından biridir. Eğitim sayesinde, etik davranış kodları ve kuralları işlevsel hale gelmektedir. Bir etik altyapının en önemli işlevlerinden bi-

ri, sadece dayatma mekanizmalarıyla etik rejimini kuvvetlendirmek değil, bilakis kamu görevlilerinin ve hatta toplumun bütününün etik bilincinin geliştirilmesidir. Bunun için yapılması gereken çalışmaların başında eğitim gelmektedir. Kamu yönetiminde etikle ilgili verilen eğitim genel olarak üç çeşittir. Bunlar, “işe alma eğitim programları”, “sürekli eğitim” ve “örnek olarak yol gösterme”dir.

Kamu Yönetiminde Etik Davranışı Etkileyen Unsurlar

Kamu yönetiminde etik davranışı etkileyen unsurlar şunlardır:

- Kamu görevlilerinin sınırlı kaynaklarla çalışmaları,
- Vatandaşların talepleri,
- Kamu yönetiminde takdir yetkisi kullanımı,
- Değişen toplumsal normlar,
- Değişen uluslararası normlar,
- Kamu yönetiminde hesap verebilirlik,
- Kamu yönetiminde saydamlıktır.

Raporun saptamalarından biri, kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve saydamlık düzeyinin bir ülkenin etik sisteminin iyi işlediğine dair göstergelerden birisi olmasıdır.

5. Kamu Yönetiminde Etik, Ulusal Bütünlük Sistemi ve İyi Yönetişim

Ulusal Bütünlük Sistemi

Toplumda etik bilincin yerleştirilmesi, ancak devleti meydana getiren bütün organların ortak çabasıyla mümkün olabilir.

Devleti meydana getiren bütün organlarda etkili olacak etik altyapı oluşturulmalı, hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip faaliyete geçirilmelidir. Ulusal bütünlük sistemi (*national integrity system*) etik standartların garantisi, yolsuzluğa karşı mücadelenin de olmazsa olmaz unsurudur. **Aynı zamanda bir kontrol ve dengeler sistemi olan bütünlük sistemi, devletin üç erki ve birçok kurum ve kuruluşları arasında hesap verebilirliği (*accountability*) sağlayabilmek amacıyla tasarlanmıştır.** Bu sistem, kamu sektöründe çıkar çatışmalarının yönetiminin sağlanması, gücün etkili bir biçimde dağıtılması ve çıkar çatışması durumlarının sınırlandırılması işlevlerini görür. Sistem hesap verebilirliği, saydamlığı, önleme ve yaptırım mekanizmalarını ihtiva etmektedir. Ulusal bütünlük sistemi ve temel etik ilkeleri şunlardır:

- Yasama: Adaletli seçimler,
- Yürütme: Çıkar çatışması kuralları,
- Yargı: Bağımsızlık,
- Yüksek Denetleme Kurulu (Sayıştay): Kamu raporlaması,
- Ombudsman: Kayıt yönetimi,
- Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Kurumları: Kanunların uygulanması,
- Kamu hizmeti: Kamu hizmeti etik ilkeleri,
- Medya: Bilgiye erişim,
- Sivil toplum: İfade özgürlüğü,
- Özel sektör: Kamu tedarik kuralları da dahil olmak üzere rekabet politikası,
- Uluslararası aktörler: Karşılıklı yasal-yargısal yardım.

Yasama

Seçilmiş bir parlamento ya da yasama organı, bir bütünlük sisteminin en temel unsurlarından biridir. Demokratik hesap verebilirlik ilkesi üzerinde temellendirilmiş bir parlamento, yolsuzluk ve etik dışı faaliyetle mücadelede önemli bir role sahiptir. Görevi milletin egemen iradesini yansıtmak olan parlamentolar, bu mevkinin saygınlığını koruyacak davranışlarda bulunmalıdır. Denetçi, düzenleyici ve temsilci sıfatıyla parlamento, kamuda etik dışı faaliyetlerle savaşıma ve iyi yönetişimin sürdürülmesini sağlama çabasının merkezindedir. Kamu güveninin temsilcileri, buldukları mevkinin meşruluğunu unutmamalıdır ve en yüksek etik standartlarda hareket etmelidir.

Yürütme

Yürütme, bir ülkenin ulusal bütünlük sisteminin inşa edilmesi, devam ettirilmesi ve ona saygı gösterilmesi söz konusu olduğunda merkezi bir role sahiptir. Yürütme erkinden yüksek etik ilkelere bağlı bir liderlik göstermesi ve yürütmenin politika ve programlarını uygulamakla sorumlu olan kamu yönetimi üzerinde denetim uygulaması beklenir. Yürütme erkinin sorumluluklarını yerine getirirken;

- Temiz devlet amacına hizmet eden açık ve etik ilkelere bağlı bir liderlik ve siyasal amaç sergilendiğini,
- Kendi faaliyetlerinin hukuka uygun, saydam ve tamamıyla hesap verebilir olduğunu,
- Mahkemelerin bağımsızlığına saygı gösterildiğini ve verilen yargı kararlarına tamamen uyulduğunu,
- Denetim birimlerinin görevlerini korkusuzca ve tarafsız bir biçimde yapabilmelerini sağlayan kaynak ve yetkilerin onlara tahsis edildiğini,

garanti etmesi gerekir.

Yargı

Yargı, devletin adaletli, dürüst, saydam ve hesap verebilir kılınmasında kilit role sahiptir. Yargının kamu yönetiminde etik açısından önemi, yürütmenin kendisine anayasa ve yasalarca verilen yükümlülüklerini yerine getirmesini garanti etmesinden ileri gelir. Bu nokta, erkler ayrılığı ilkesinin merkezinde bulunmaktadır. Devletin diğer birimleri yargıya hesap verirken; yargı diğer erklerden daha yüksek etik standart ve değerlerle kendini hesap verebilir kılar.

Sivil Toplum ve Medya

Sivil toplum ve medya, kamu sektörü üzerinde etkin denetim sağlayarak kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin en aza indirilmesi konusunda kilit bir faktör haline gelmiştir.

Kamuoyunun resmi bilgilere erişmesi gibi uygulamalarla devletin işleyişinin saydamlaşması, giderek daha gayretli çalışan bir medya ve iyi örgütlenmiş baskı gruplarıyla birleşince, kamu görevlileri üzerindeki doğrudan denetim de artmış olmaktadır. Devletle ilgili bilgilere artan erişimleriyle sivil toplum kuruluşları ve medya, kamu sektörü üzerinde de daha etkin bir denetim oluşturmuştur. OECD'nin yayınladığı kamuda etik ile ilgili bütün raporlarda, medya da dahil olmak üzere etkin bir sivil toplum, etik altyapının sekiz kilit unsurundan biri olarak sayılmaktadır.

Özgürlük hiçbir zaman devletten gelmemiştir. Özgürlük her zaman onu oluşturan unsurlardan gelmektedir.

Sivil toplum, kamuda etik dışı faaliyetler de dahil olmak üzere, kamu menfaatini ilgilendiren konulara dikkat çekmek için gerekli uzmanlığı ve bilgi ağını sağlar. Kamu görevlilerinin faaliyetlerini denetler, etik dışı faaliyetleri belirler ve çözüm için önerilerde bulunur. Hükümetin kamuoyunda belirten endişelere cevap vermemesi durumunda sivil toplum, halkın menfaatlerini korumak için organize olur. Ayrıca, kamu yönetiminde etik konusunda kamu bilincini artırmak için hazırladıkları kurumsal eylem planları ve projelerle etkili bir etik sisteminin oluşturulmasına katkıda bulunurlar.

Raporun tespitlerinden biri, sivil toplum örgütlerinin kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadele ve etkili bir etik sisteminin kurulmasına ön ayak olma açısından rolünün gittikçe arttığı yönündedir.

Özel Sektör ve Kamu Yönetiminde Etik

Gelişen şirket sorumluluğu anlayışı, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda güçlü bir araç haline gelmiştir.

Günümüzde kamu sektörüyle özel sektör arasındaki ilişkiler bir hayli artmış durumdadır. Bu bağlamda, özel sektörün tabi olduğu etik davranış ilkeleri incelenmekte ve kamu yönetimi ilkelere arasında karşılaştırma yapılmaktadır. Kamu yönetiminde çıkar çatışması hallerinin çoğunda aktörlerden birisi kamu görevlisi, diğeri de özel sektör kuruluşu olmaktadır. Bu noktada, kamu görevlisinin etik ilkelere bağlılıkla yükümlü olması gerekliliğinin yanı sıra özel sektörün de bu konuda hassasiyet sergilemesi ve ilişkilerini etik ilkelere göre sürdürmesi gerekmektedir. Nihayetinde, kamu yönetiminde etik ilkelere bağlılık, sadece kamu görevlilerinin değil özel sektör kuruluşlarının da bir yükümlülüğüdür.

Kamu yönetiminde etik ve iş etiği arasında benzerlikler ve farklılıklar şöyle özetlenebilir:

- İş etiği ilkeleri: Kâr sağlama, rekabet, hizmet çeşitliliği, gelişim ve yenilik, dayanıklılık, kendine yeterlilik.
- Ortak özellikler: Etkililik, uzmanlık, dürüstlük, kendini adama, hukuka uygunluk, itaatkarlık, hesap verebilirlik, saydamlık.
- Kamu etiği: Sosyal adalet, kamu hizmeti, kamu yararı.

Kamuda İyi Yönetişim, Demokratik Yönetim, Hukuk Devleti, e-Devlet, İnsan Hakları ve Kurumsal Yönetim

Kamuda etik dışı davranışlar ve yolsuzluğun önlenmesinin öncelikli koşulu, iyi yönetişimin sağlanmasıdır.

Merkezi veya belirli bir otoriteye dayalı politika ve uygulama süreçlerini içeren *yönetim* kavramından farklı olarak, *yönetişim* yurttaşların ve idarenin çıkarlarının birleştiği, hak ve sorumlulukların yaşama geçirildiği mekanizmaları, kurumları ve süreçleri kapsamaktadır. Bir başka deyişle, tüm tarafların öznel beklentilerinin tatmin edildiği bir başarı setini ifade etmektedir. İyi yönetişimin unsurları şunlardır:

- Hesap verebilirlik,
- Saydamlık,
- Etkinlik,
- Stratejik vizyon,
- Eşitlik,
- Hukukun üstünlüğü,
- Cevap verebilirlik,
- Katılımcılık.

Kamuda Kurumsal Yönetim

Kamuda etik konusunun temel ilkelerinden biri saydamlık, temel öğelerinden biri de hesap verme sorumluluğudur. Kamuda iyi yönetimle ilgili yapılan çalışmalar, kamuda saydamlığın sağlanması ve hesap verme mekanizmalarının kurulması gibi konuların üzerine gitmektedir. Hesap verme mekanizmaları ve saydamlık, kamu kaynaklarının iyi kullanılması, kamuda mali saydamlık, performans değerlendirmeleri gibi alt inceleme konularını içerir. Kamuda güçlü kurumsal yönetim, saydamlığı artırarak etik dışı faaliyetlerin denetlenmesi olanağını verir.

Kamuda kurumsal yönetim, kamu kurum ve kuruluşları eliyle kontrol, yönetim ve gözetim arasındaki etkileşimli ilişkinin güvence altına alınması olarak tanımlanır. Kamuda kurumsal yönetim, kamu politikası hedeflerinin etkin ve verimli bir biçimde hayata geçirilmesini sağlar. Bunların vatandaşlara açık bir biçimde duyurulmasını ve vatandaşların da kamu çalışanlarını bu politikalarla ilgili hesap verebilir kılımlarını hedefler.

6. Dünyada Kamu Yönetiminde Etik ve Uluslararası Karşılaştırmalar

Etik altyapının yeni oluşturulduğu ülkemizde, bu süreçte çağdaş, demokratik ülkelerin etik sistemlerini oluştururken edindikleri tecrübeleri, seçtikleri etik sisteminin özelliklerini ve kamu yönetiminde etik davranışların yerleştirilmesi konusunda yapılan en iyi uygulamaları incelemek gereklidir. En iyi uygulamaları analiz edip, Türk kamu yönetimi yapısının özelliklerini de göz önünde bulundurarak kurulan bir etik sistemi, ülkemiz için en “uygulanabilir” sistem olacaktır. Bu bölümde öncelikle, kamu yönetiminde etikle ilgili çalışmalar yapan uluslararası kuruluşlar ve anlaşmalar anlatılmaktadır ve öngördükleri model etik davranış kuralları incelenmektedir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ulusal sınırları aşmış uluslararası alanda olumsuz etkileri olması nedeniyle, artık ülkeler etik dışı faaliyetlere karşı işbirliği yapma yolunu seçmektedirler. Bu işbirliğinin bir sonucu olarak, uluslararası alanda faaliyet gösteren resmi kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşlar, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetin yaygın olduğu ve hatta oldukça az olduğu ülkelere etik sisteminin kurulması veya iyi işlemesi için uzmanlık desteği vermektedirler ve sahip oldukları oldukça büyük bilgi ağı sayesinde konuyla ilgili yapılan araştırmalara katkıda bulunmaktadırlar. Bu kuruluşlardan başlıcaları Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Saydamlık Örgütü'dür.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin yayınladığı “Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu” bu alanda hazırlanmış ideal bir davranış kodu örneğidir. Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerini, çıkar çatışması hallerini ve yaptırım mekanizmasını düzenleyen kod, GRECO (Yolsuzluğa Karşı Ülkeler Grubu - Group of States Against Corruption) üyesi ülkeler için de bir tavsi-

ye kararı niteliğini taşımaktadır. Raporun bu bölümünde uluslararası kuruluş ve belgelere değinildikten sonra, çağdaş demokratik ülkelerin bazılarının etik sistemleri incelenmektedir.

Günümüzde ülkeler etik kuralların yönetimini kamu yönetimi sisteminin ayrılmaz bir unsuru olarak değerlendirmektedirler.

Günümüzde çağdaş demokratik ülkeler, kamu görevlilerinin etik kurallarını ayrı ve kendine özgü bir alan olarak kabul etmemekte, daha ziyade yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak kabul etmektedirler. Ülkeler, etik kuralları düzenlerken kamu görevlilerinin günlük işlerinde karşılaşacağı her türlü olasılığı düşünerek kural oluşturmamakta, etik kurallar yönetimini, kamu yönetimi sisteminin ayrılmaz bir unsuru olarak değerlendirmektedirler.

Kamu Yönetimi Anlayışı ve Etik Rejimleri

Yapılan ülke analizleri, ülkelerin son on senede etik altyapılarını güçlendirmek için önemli reform süreçlerine girdiklerini ortaya koymuştur. Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri, genellikle anayasalarda, kanunlarda, etik davranış kodlarında ve kılavuz ilkelerde düzenlenmektedir. Ülkeler, özellikle çıkar çatışması düzenlemelerinin ihlallerini ciddi yaptırımlara tabi tutmaktadır. Günümüzde kamu yönetiminde, etik davranış ilkelerinin kodifiye edilerek sistemleştirilmesi yönünde ciddi bir görüş birliği mevcuttur.

Raporun bu kısmında etik sistemleri incelenen ülkeler aşağıda belirtilmektedir. Bu ülkelerin seçilmelerinin nedeni, “dürüstlüğe dayalı etik rejimi”, “kural temelli etik rejimi” ve ikisinin birleştirilmesinden oluşan “karma sistemi” başarılı bir şekilde uygulayan örnek ülkeler olmalarıdır.

- Amerika Birleşik Devletleri
- Kanada
- Japonya
- Yeni Zelanda
- Avustralya
- Meksika

Bu bağlamda incelenen Avrupa ülkeleri ise şunlardır:

- Hollanda
- Norveç
- Finlandiya

- Portekiz
- Fransa
- İngiltere

Kamu yönetiminde, etik ile ilgili üç yaklaşım bulunmaktadır. Birincisi kamu yönetiminde etik davranışı ayrıntılı kurallarla düzenleyen “kuralcı rejim”dir. Bir diğeri “dürüstlüğe dayalı etik rejimi”dir. Kanada ve Yeni Zelanda gibi ülkeler etik davranışları ayrıntılı kurallarla düzenlemektense, etik davranışı teşvik edici, bu yönde danışmanlık ve eğitim hizmetleri sağlayıcı yöntemi seçmektedirler. Günümüzde ise, bu iki yöntemin karışımı olan, etik davranış ilkelerini yasal düzenlemelerle belirleyip, ihlallerini yaptırma tabi tutan ve diğeryandan eğitim ve danışmanlık hizmetleri sağlayan “karma rejim” daha çok tercih edilir hale gelmiştir.

Ülkelerin uygulamaya koydukları etik rejimleriyle kamu yönetimine genel yaklaşımları arasında uyum olmalıdır. Bu raporda yapılan ülke analizleri, etik rejimleri arasında farklılık olan ülkelerin kamu yönetimine yaklaşımları arasında da farklılıklar olduğunu göstermektedir.

Günümüzde ülkelerin kamu yönetimi sistemleri incelendiğinde, genel olarak iki farklı yaklaşım göze çarpmaktadır. Bu yaklaşımlardan ilki, “geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı”dır. Diğeri ise, “yeni yöneticilik yaklaşımı”dır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kural temelli etik rejimine uyum göstermektedir. Her ikisinde de, etik davranışla ilgili kurallar ayrıntılı olarak düzenlenir ve yaptırma bağlanır. Kamu görevlilerine güvenden ziyade, güvensizlik esas alınır. Diğeryandan, dürüstlüğe dayalı etik rejimi ile yeni yöneticilik anlayışı; kurallarda esneklik, teşvik edicilik ve rehberlik mekanizmaları öngörmesiyle uyum göstermektedir.

Çağdaş ve demokratik ülkelerde, dürüstlüğe dayalı etik rejime doğru bir yönelim vardır. Örneğin Norveç’te, kurallardan çok sonuçlara odaklanma ve oluşturulan kuralların tümünde bir değişiklik yapma eğilimi vardır. Ayrıca etikle ilgili mevzuat, ayrıntılı usul kurallarından ziyade amaca yönelik ifadelere doğru gelişim göstermiştir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki dürüstlüğe dayalı etik rejimine doğru yönelim olsa da, kamu yönetiminde halen yaygın bir kural yönetimi vardır.

Kamu yönetiminde etik rejiminin evrimi açısından bakıldığında, dürüstlüğü temel alan bir sistemin ilk aşamada mümkün olmayabileceği ve geçiş döneminde kurallara dayalı bir yaklaşımın gerekebileceği inancı vardır.

Türk kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulması sürecinde, yukarıda belirtilen gelişmelerin göz önüne alınması gereklidir. Günümüzde yapılan araştırmalar, çağdaş demokratik ülkelerde yoğun yasal düzenlemeleri sadeleştirip daha çok dürüstlüğe dayalı etik rejimine geçme

yönünde eğilim olduğunu göstermektedir. Ancak bu ülkelerin etik altyapılarının uzun yıllardır gelişim gösterdiği düşünülürse, uygulanan sistemlerin kendi kültürel ve yönetim yapılarına en uygun şekilde oluşturulduğu anlaşılacaktır. Türkiye’de yapılması gereken, kural temelli ve dürüstlüğe dayalı etik rejiminin bir orta yolunu bulmaktır. Öncelikle, amacın belirlenmesi gerekir. Türk kamu etik yönetiminde ilk amaç, etik altyapının en önemli unsurlarından biri olan hukuki çerçeveyi oluşturmaktır. Etik değerlerin kamu görevlilerinin hizmet anlayışının bir parçası olmasını sağlayan dürüstlüğe dayalı etik rejiminin, Türk kamu yönetiminde kural temelli etik rejimiyle birlikte uygulanması gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminde etik sistemi, kural temelli etik rejimiyle birlikte dürüstlüğe dayalı etik rejimin teşvik edici, rehberlik edici ve eğitici özellikleriyle birleştirilmelidir. Ancak bu şekilde kamu yönetiminde etik en etkili biçimde hayata geçirilebilecektir.

GİRİŞ

GİRİŞ

Kamu görevi kamu güvenidir.¹
Platon

Dünyada devlete duyulan güven gittikçe azalmaktadır. Kamu görevlilerinin küçük ihlallerden büyük skandallara kadar etik dışı faaliyetleri, devletin ve kurumlarının meşruiyetinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Vatandaşların devlete olan güveninin yeniden kazanılması ve kamuda uygunsuz davranışların ortadan kaldırılması yönünde en etkili araç, kamu yönetiminde uluslararası normlara ve çağdaş değerlere uygun, uygulanabilir etik bir altyapının kurulmasıdır. Ülkemizde ciddi bir kamu reformuna ihtiyaç olduğu bir gerçektir. Ancak iyi bir etik altyapı oluşturulmadan, mükemmel bir kamu reformu da yapılırsa, bireysel ve kurumsal etik ilkelere bağlı olunmadıkça, kurumlar ve çalışanlar yozlaşacak ve yapılan reform işlevselliğini tamamen kaybedecektir. Kamu yönetiminde etik, kamuda etik dışı faaliyetleri tespit ederek, tanımlayarak, bu davranışların ortadan kaldırılması için çözümler sunarak, doğru davranışı tanımlayıp, kamu görevlilerine aktararak, kamu sektöründe reform çalışmalarının kilit noktasını oluşturacaktır. Bu çalışma, bu açıdan kamu reformunun önemli bir parçasını ilgilendirmektedir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler oldukça eskilere dayanmaktadır. M.Ö. 4000 yıllarına ait bir Sümer tabletinde aktarılan, bir öğretmen öğrenci velisinden rüşvet alması olayı, devlette etik dışı faaliyetlerle ilgili bilinen ilk belgedir.² Aradan geçen altı bin senede, insanoğlu kamu makamından kişisel çıkar elde edilmesi veya işlerinin ayrıcalıklı olarak görülmesi için kamu görevlilerine menfaat sağlanmasının devletlere büyük zararlar verdiğini öğrenememiştir. Tarihte birçok ülkede devlette etik davranış ile ilgili düzenlemeler büyük skandallara tepki olarak doğmuştur.

Fransa'da 1970'lerde partilerin yasa dışı gelir kaynaklarıyla ilgili skandallardan sonra, Fransa Anayasa Mahkemesi Başkanı, 1989-1992 döneminde Fransa Dışişleri Bakanıyken bir özel şirketten rüşvet almakla yargılanmıştır. İngiltere'de Margaret Thatcher'ın başbakanlığı döneminde, şirketleri tarafından partiye bağışta bulunan 174 özel sektör temsilcisine asilzade ya da şövalye ünvanı verilmiştir. İngiltere'de en son büyük yolsuzluk skandalı, 3 milyar dolarlık metro inşaatı ihalesinde yaşanmıştır.

1974'te Watergate Skandalı ile patlak veren etik dışı faaliyetler, hükümet krizlerine yol açmış ve birçok demokratik ülkenin konuya olan ilgileri artmıştır. Watergate skandalı üzerine başkan Ni-

¹ Platon'un "Devlet" adlı eserinde geçen bu ünlü deyişi, aynı zamanda Amerika Birleşik Devletleri Kamu Görevlileri için 14 Etik Davranış İlkesi'nin ilk maddesinin başlangıç sözüdür.

² Daha ayrıntılı bilgi için bkz. SAMUEL NOAH KRAMER, TARİH SÜMERDE BAŞLAR, Çev. Hamide Koyukan, Kabalcı Yayınevi, (1999).

xon istifa etmiş ve Amerika'da devlette etikle ilgili birçok yasal düzenleme bu tarihten sonra yapılmıştır. İtalya'da ise 1945-1987 döneminde kamu kaynaklarının yasa dışı kullanıldığı 101 yolsuzluk olayı belirlenmiştir. Yargıç Giovanni Falcone'nin Mayıs 1992'de öldürülmesinden sonra İtalya'da gündeme gelen soruşturmalarda çok sayıda siyasetçi, bürokrat ve işadamı sorgulanmıştır. 1992-94 döneminde hakkında soruşturma yürütülen 228 milletvekilinden 111'inin dokunulmazlığı kaldırılmıştır.

Japonya'da 1955'ten 1993'e değin, Liberal Demokrat Parti'nin on beş başbakanından dokuzu hakkında yolsuzluk iddiaları ya da soruşturmaları gündeme gelmiştir. 1976'da ortaya çıkan Lockheed skandalı sonucunda eski başbakanlardan Kakuei Tanaka dört yıl hapse mahkum olmuştur.

Türkiye'de kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere sıkça rastlandığı bilinmektedir. Bunların arasında, bazı milletvekilleri, bakanlar, yargı mensupları ve kamu görevlilerinin adlarının karıştığı rüşvet yolsuzlukları, ihale yolsuzlukları, banka yolsuzlukları, pahalı hediyeler alınması sayılabilir.

Türkiye, çeşitli uluslararası kurumların araştırmalarında saydamlık ve etik standartlar konusunda hep sınıfta kalmaktadır. Üstelik, yolsuzlukla mücadele eden uluslararası ve ulusal kuruluşların uyarılarına ve ortaya konulan çarpıcı gerçeklere rağmen, yolsuzlukla savaş konusunda gerekli ilerleme sağlanamamıştır. Avrupa Birliği'ne (AB) tam üye olmaya çalıştığımız ve müzakerelere başladığımız bu süreçte, "yolsuzluklar" sorununun AB'nin tam üyeliğimize bakışında ciddi bir rahatsızlık konusu olduğu ortadadır. AB'nin 9 Kasım 2005 tarihinde Türkiye ile ilgili yayınladığı İlerleme Raporu'nda "[...]yolsuzlukla mücadele alanında biraz daha ilerleme sağlansa da yapılan araştırmaların yolsuzluğun Türkiye'de çok büyük bir sorun olarak devam ettiği gerçeğinin altını çizdiği unutulmamalıdır," denilmektedir.³

Türkiye'de kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluk konusundaki endişe verici tablo, sadece AB İlerleme Raporu ile çizilmemektedir. Dünya Bankası'nın yayınladığı "yatırım ve işletme sürecindeki sorunlar" ve "iş kurma aşamasındaki bürokrasi" konularını içeren Global Yatırım İklimi-2005 Raporu'nda,⁴ Türkiye'deki etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklar konusunda çarpıcı veriler dikkat çekmektedir. Rapora göre, Türkiye'deki firmalar yıllık satışlarının binde 6'sı kadar tutarını "yetkililere hediye" olarak, müfettiş ve denetimlerden kaçmak, izin ve ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak ya da ihaleyi kazanmak için gayri resmi şekilde yaptıkları ödemelere harcamaktadırlar. Ayrıca, Türkiye'de yatırımcıların yüzde 33'ü hukuka güvenmemektedir. Dünya Bankası'nın 2004 yılı çalışması da yatırımcıların büyük bir çoğunluğunun bürokrasiyi bir

³ Bkz. 9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan Avrupa Birliği Komisyonu "Türkiye ile ilgili İlerleme Raporu" http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005.

⁴ Bkz. WORLD BANK WORLD DEVELOPMENT REPORT: A BETTER INVESTMENT CLIMATE FOR EVERYONE, http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf.

engel olarak gördüklerini ortaya çıkarmaktadır. Rapora göre, etik dışı faaliyetler ve özellikle yolsuzluk Türkiye'deki ekonomik kalkınmanın önündeki en büyük engellerden biridir. Rüşvet ve yolsuzluklar, Türkiye'nin çekebildiği yabancı sermayenin seviyesinin düşük olmasının başlıca nedeni olarak görülmektedir.⁵

Üstelik, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzlukla ilgili çalışmalar yapan Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (*Transparency International*) her yıl yaptığı yolsuzlukla ilgili araştırmalarda ülkemiz, senelerdir oldukça vahim bir tablo çizmektedir. 159 ülke arasında aldığı 65. sıra ülkemizde etik altyapının işlevsizliğini ve etik dışı davranışların ve yolsuzluğun yaygın olduğunu gözler önüne sermektedir.⁶ Türkiye'nin geçen sene 146 ülke arasında 77. sırada iken bu sene 12 sıra birden yükselmesi, etik konusuna ilişkin yasal gelişmelerle ilintilendirilebilir.

Hepimiz, günlük yaşamımızda, hayatın bir parçası olarak en basit tanımıyla, "doğru" ve "yanlış"ı birbirinden ayırt etmek anlamına gelen, etiksel faaliyet içinde bulunmaktayız. Çoğu zaman, davranışlarımızın etik boyutunu düşünmeden karar versek de, aslında insanlara nasıl davrandığımız, seçimlerimizi yaparken kimleri ne kadar düşündüğümüz ve tüm buna benzer sorular, etik alanını ilgilendirir. Etik, her ne kadar soyut bir kavram olarak algılsa da, günlük faaliyetlerimizde vücut bularak somutlaşmaktadır. Etik konusunun temel faktörü, insandır. Etik kültürünün birey düzeyinde yerleştirilmesi, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin en kesin çözümüdür. Etik kültür ve bilincinin tüm vatandaşlarca kabul edilmesi ve etik ilkelerin günlük faaliyetlere yansması aslında oldukça uzun bir süreç alır. Etik hakkında çalışma yapmak ve etik kuralları belli standartlarda şekillendirmek oldukça karmaşık ve zor bir konudur.

Sonuç olarak etik, toplumsal yaşayışın dürüstlüğü belirler; insanın hırslarına set çekip, saydam, hesap verebilir, kişisel çıkarlar uğruna toplumların feda edilmediği, temiz bir toplum amaçlar. Kamu sektörü ve özel sektörde ortaya çıkan çıkar çatışmaları, dünya çapında kamu yönetiminde etik konusunda endişe yaratan başlıca konulardan bir tanesidir. Kamu görevlilerinin karşılaştıkları çıkar çatışması durumları, uzun zamandır yasama ve yürütme erkleri açısından değişik politika arayışlarının odak noktası haline gelmiştir. Bu arayışların başlıca çıkış noktası, kamu kuruluşlarında dürüstlüğün sağlanması ve özel çıkarların kamu çıkarları önüne geçmediği bir karar alma süreci oluşturulmasıdır.

⁵ The Economist Dergisi'nin 19 Mart 2005 tarihinde yayınladığı Türkiye ile ilgili raporda şu çarpıcı gerçeklerin altı çizilmektedir: "Türkiye'de yolsuzluk ülke ekonomisinin önündeki en büyük engellerden biri. Yolsuzluk artık daha fazla tartışılmaya başlansa da henüz bu suçu işleyenler ağır cezalara çaptırılmıyor. Milletvekilleri ve bakanların dokunulmazlıklarının kaldırılmasına yönelik seçim vaatleri de yerine getirilmedi. Yolsuzluğun sadece ahlaki değil, ekonomik maliyeti de ağır oldu. Türkiye'nin bu kadar az yabancı sermaye çekebilmesinin başlıca nedeni yolsuzluk. Yolsuzluk kalkmadıkça Türkiye sadece Rusya ve Ukrayna gibi ülkelerden yatırımcı çekebilir. Avrupalılar ve Kuzey Amerikalıları ise çekemezler. Türkiye'deki yabancı yatırım 1980'lerdeki seviyenin de altında."

⁶ www.transparency.org.

Etik, toplumsal hayat içinde önemli bir çalışma alanı olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle son yıllarda bu konuda yapılan felsefi, dilbilimsel ve sosyolojik çalışmaların sayısında önemli bir artış görülmektedir. Etik, insanların, toplumların doğrular ve yanlışlar alanında ne yaptığının ya da yapması gerektiğinin tanımlanmasından daha fazla bir şeydir. Etik, doğrular ve yanlışlar alanı üzerinde hüküm yürütme, müzakere yapabilme, tahayyül edebilme kapasitesinin geliştirilmesi ile ilgili tüm zihinsel faaliyetleri ifade eder. İdeal anlamda etik, “evrensel olarak” -yani bütün zamanlardaki tüm insanlar için geçerli olan- doğru davranışı tanımlayan bir olgudur. Bu, bütün insanlar için iyiyi kötüden ayırmaya yarar.

Hemen tüm filozof ve sosyologların üzerinde hemfikir olduğu bu düşünce, aynı zamanda kültürün yaratıcısı olarak insanın doğru/yanlış arasında seçim yapabilme kapasitesine sahip bir varlık olduğunu da destekler. İnsan, etik olmayan toplumsal değerler silsilesi ile şekillendirildiğinde insansal özellikler göstermekten çıkar, varoluşsal krizler yaşamaya başlar. O halde ailede, çeşitli organizasyonlar içinde insanın etik bir varoluş sürdürebilmesi, aynı zamanda kişilerin sağlıklı bir şekilde hayata katılabilmelerine, kendileri ve diğerleri üzerinde düşünme kapasitelerini geliştirebilmelerine bağlıdır.

Bir felsefe dalı olarak etik, insanlık tarihiyle yaşattır. Geçmişe ait ortaya çıkarılan en eski yazıtlarda bile insanların etik ikilemler içine düştüklerinden, bunları çözebilmek için içsel muhakemeye girdiklerinden bahsedilmektedir. Antik Yunan’dan günümüze uzanan etik felsefesi sürecinde, iyi, doğru, erdem, adalet gibi kavramlar üzerinde tartışılmış, bu konuda çok çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Örneğin, bazı filozoflar insan faaliyetlerinin iyi ya da kötü niteliğini bu faaliyetlerin yöneldiği amaç ve ortaya çıkardığı sonuçtan bağımsız olarak değerlendirirken, bazı filozoflar bir faaliyete iyi ya da kötü, doğru veya yanlış niteliğinin verilmesinde faaliyetin yöneldiği amacın araştırılması gerektiğini savunmaktadır. Devletin yüksek menfaatlerinin evrensel etik değerlerin önünde olduğunu savunan filozoflar da bulunmaktadır. Modern etik felsefesinde genel olarak kabul edilen görüş, etiğin insan doğasından ve kültürel özelliklerden bağımsız düşünülemez fakat aydınlanma projeksiyonu içerisinde gelişime paralel olarak kimi kamu yönetimi temel etik değerlerinin evrenselleştiğidir.

Günümüzde, çağdaş ve demokratik ülkelerde kamu yönetimine egemen olan etik değerlerin, Kantçı evrensel etik anlayışına yakın olduğu görülmektedir. Kamu yönetimlerinde kabul edilen etik değerler, metafizik yaklaşımlardan ziyade mantık üzerinde temellendirilmiştir. Günümüzde kamu hizmeti etik değerleri sistemleştirilirken, artık bu değerlerle ilgili ne dinsel tartışmalara girilmekte ne de bu değerlerin amacının salt bireysel mutluluğu yakalamak olduğu ileri sürülmektedir. Etik ilkelere bağlı işleyen bir kamu yönetimi ortamında, elbette vatandaşların memnuniyeti ve mutluluğu sağlanacaktır. Ancak, buradaki çıkış noktası tek tek bireylerin memnuniyetiyle birlikte, genel olarak toplumun da memnuniyetidir. Bununla birlikte etik değerler herkes için geçerli olduğundan, hiçbir kimseye, zümreye veya gruba etik ihlal söz konusu olduğunda imtiyazlı davranılamaz.

Gelişime ve toplumsal değişimlere paralel olarak kamu yönetiminde etik değerler sürekli güncellenmektedir. Etik değerlerin güncellenmesi aşamasında çağdaş demokratik devletlerde akademik çevrelerden, kamu kurum ve kuruluşlarından, sivil toplum örgütlerinden görüş alınmakta, etik değerler belirlenip sistemleştirilirken toplumun genelinde bir uzlaşmaya (*consensus*) varılmaya çalışılmaktadır. Yapılan araştırmalar, modernizm ve Kantçı evrensel etik anlayışına paralel olarak, kamu yönetiminde etik değerlerden bazılarının evrensel bir hal aldığını, neredeyse bütün demokratik ülkelerin anayasalarında, yasal düzenlemelerinde ve etik davranış kodlarında vücut bulduğunu göstermektedir.

Devletin, vatandaşların gündelik hayatlarının her alanındaki varlığı, kamu bürokrasilerinin büyüklüğünde artışa sebep olmuştur. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için kamu görevlileri, kamu kaynaklarının kullanılması, kamusal kararların alınması gibi konularda geniş yetkilerle donatılmışlardır. Yetki kullanımı sırasında kişisel çıkarların kamu yararının önüne geçmesini engelleyecek etkili denetim mekanizmalarının bulunmaması yolsuzluk, etik dışı faaliyet, keyfi takdir yetkisi kullanımı, kişisel kazanç için kamu makamının suistimal edilmesi gibi vakaların artmasına fırsat yaratmıştır. Bu faaliyetler, vatandaşın devlete duyduğu güven ve kamu görevlilerinin daha yüksek standartlarda hizmet vermeleri gibi konular için sürekli birer tehdit haline gelmiştir. Bu nedenle, vatandaşları kamu yönetiminin olası suistimallerinden korumak ve kamu görevlilerinin faaliyetlerinin düzenli, sürekli ve saydam bir biçimde denetlemek amacıyla uygun teminatlar oluşturmak gereklidir. Bu teminatlardan bir tanesi, belki de en etkili olanı, kamu yönetiminde etikdir.

Kamu yönetiminin etik boyutu, siyasal, yasal, teknik ve finansal boyutlarıyla karşılaştırıldığında fazlasıyla göz ardı edilmiştir. Kamu yönetimi bilimiyle uğraşanlar arasında bile, kamunun, etik yükümlülükleri diğer yükümlülüklerine nazaran daha az ilgi çekmiştir. Bu durum, özellikle son yıllarda büyük bir değişim göstermiştir. Uluslararası kuruluşların kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesine yönelik çalışmalarıyla da devletler, kamu yönetiminde yüksek etik standartları yakalayabilmek için önemli reformlara girişmiştir.

Günümüzde, devletlerin yönetim anlayışında **“üç E” olarak tabir edilen Ekonomi, Etkinlik ve Etkililik** önemlerini korumaktadır. Etik standartların, toplumların refahıyla doğrudan ilgili olduğu gerçeğinden yola çıkarak, buna herşeyden önce **dördüncü “E”, yani Etik konusu eklenmelidir.**⁷ Kamu görevlilerinin görev ve sorumlulukları bağlamında, doğru ve düzgün davranış her zaman iyi bir kurumsal kamu yönetiminin ön koşulu olmuştur. Kamuda iyi ve doğru davranışa her zaman ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle, ülkemizde olduğu gibi, kamu reformu yapan geçiş dönemindeki ülkelerde, kamu görevlilerinin iyi ve doğru davranışlarına daha fazla ihtiyaç vardır. Bu nokta, kamu yönetimi reformlarının başarısında ve devlete duyulan güvende belirleyici olacaktır.

⁷ Bkz. ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE: CURRENT ISSUES AND PRACTICE, OECD REPORT, NO: 14, (1996) [Bundan böyle OECD, 1996 diye anılacaktır].

Bu yüzden, iyi ve doğru davranışların teşvik edilmesi ve kalıcı olmalarının sağlanması için, etkili bir etik altyapı şarttır. Devletin her kademesinde etik standartlara uyulması ve bu standartlardan ödün verilmemesi toplumların refahını artırır, toplumsal barışı pekiştirir. **Kamu yönetiminde etik, iyi ve demokratik bir yönetimin temel anahtarıdır.**⁸

Ülkeler, etik altyapılarını tasarlarken, siyasi irade, hukuki çerçeve, hesap verebilirlik mekanizmaları, davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme, kamu hizmeti koşulları, eşgüdüm kuruluşları ve kamuoyunun katılımı ve denetimi arasında bir denge kurmaya çalışır. Bu unsurlar bir araya geldiklerinde iyi davranışı teşvik eder ve etik dışı davranıştan caydırır. Nihayetinde bir altyapının değişik unsurları arasındaki sinerji, ülkenin kültürel ve idari ortamına, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik girişimleri ne derece desteklediğine bağlı olmaktadır. Bu unsurların kaynaşması ve uyuşması bir ülkenin vurgulamak istediği işlevlere göre değişir. Bütün diğer araçlar gibi, etik altyapının da etkili olması için anlaşılması ve tutarlı olarak uygulanması gerekir.⁹

Bu raporu hazırlamaktaki amaç; hesap verebilirlik, saydamlık, etkililik, tarafsızlık, dürüstlük ve bütünlük (*integrity*) ilkelerine bağlı bir anlayışın kamu yönetiminde yerleştirilmesidir. Böylece, ülkemizde iyi ve demokratik bir kamu yönetimi sağlanacaktır. İyi ve demokratik bir kamu yönetimi, iyi işleyen bir ekonominin olmazsa olmaz unsurudur. Ülkemizde refahın artmasının, vatandaşların hayat standartlarının yükseltilmesinin ve devlete güvenin tekrar kazanılmasının yolu, etik değerlere bağlı bir kamu yönetiminden geçmektedir. Bununla birlikte, devlette iyi bir etik altyapının oluşturulması için devleti meydana getiren bütün erklerde – yasama, yürütme, yargı – etik ilkeler belirlenmeli, etkili yaptırım mekanizmalarıyla birlikte etik davranış kodları ve yasalarda düzenlenmeli ve uygulanmasının sağlanması için etik kurul ve kurumlar kurulmalıdır. **Sadece bir tek erk için etik altyapının kurulduğu bir sistemin verimli ve etkili şekilde işlemesi beklenemez.**

Siyasal sistemdeki aksaklıkların ve çöküşün en büyük nedeninin sistemin yozlaşması olduğu göz ardı edilmemelidir. Bunun nedeni, aynen insan bedeninde ilerleyen kanser gibi, bileşen parçaların rollerini verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememesidir. Devleti oluşturan organların rollerini verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememesi kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle doğrudan bağlantılıdır. Eğer bürokrasi, hakkaniyetli ve etik yollardan görevini ye-

⁸ OECD tarafından 1998 yılında yayınlanan, "Kamu Yönetiminde Etik İlkeler" başlıklı tavsiye kararında da, üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacıyla, iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve gerekli diğer tedbirleri almaları gerektiği yer almıştır. Ayrıca, 25 Mayıs 2004 tarihli 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yasası'nın genel gerekçesinde belirtildiği gibi, "[I]ddare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyebilir. Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmeti kamuya olan güveni artırdığı gibi, iş dünyası için de uygun bir ortam oluşturur ve bu suretle piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunur." Bu raporun "Yasal Altyapı, Saydamlık ve Kamuda Ayrıcalıklar: Tespit ve Öneriler" konulu 2. cildinde söz konusu kanun ve kanun gerekçesine rağmen ihtiva ettiği birçok eksiklik ayrıntılı bir biçimde incelenmektedir ve bunun yerine yeni bir Kamu Yönetiminde Etik Kanun'u model olarak önerilmektedir.

⁹ Bkz. OECD, 1996, s. 61.

rine getirmezse, toplumun güvenini yitirir ve siyasal sistem açısından ciddi sorunlar kaçınılmaz hale gelir. Ülkemizde sosyal, siyasal ve ekonomik sistemlerimizde ciddi bir iyileşme kaydedilmesi isteniyorsa, öncelikle etikle ilgili sorunların üzerine eğilmesi gerekmektedir. Unutulmalıdır ki **“Devlette Etikten Etik Devlete”** bugün gelişmiş ülkelerde dahi üzerinde çalışılan konuların başında gelmektedir.

B Ö L Ü M

GENEL OLARAK KAMU
YÖNETİMİNDE ETİK:
TANIMLAR, KAVRAMLAR

1. GENEL OLARAK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK: TANIMLAR, KAVRAMLAR

1.1. Etik Kavramının Değerlendirilmesi

Kamu yönetiminde etik ilkeler ve etik altyapıyı açıklamaya başlamadan önce, etik kavramının ne demek olduğunu anlamak gerekir. Etik olmanın ne demek olduğunu anlamak ve sürekli olarak etik bir hayat sürmek, etik kavramını ilgilendiren terimler, fikirler ve uygulamanın derin ve geniş kapsamlı bir değerlendirmesini gerektirir. Raporun bu bölümünde, etik konusundaki karmaşık yaklaşımlara girilmeden, yalnızca tanımıyla ilgili çeşitli görüşlere yer verilerek, etik uygulamasının bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

“İyi”, “adil” ve “doğru” kavramları hakkında uzun ve belki de oldukça çetrefilli tartışmalar olabilir. Bunun nedeni, bu terimlerin değer yargılarıyla yakından bağlantılı olmasıdır. Doğrular, yalnızca, din, doğa, mantık veya hukuktan gelmezler. Doğrular, insanların adaletsizliklerle ilgili pratik deneyimlerinden çıkar. Adalet, tanımlanması oldukça güç bir kavramken, adaletsizlik kolayca tanımlanabilen, birçok insanın üzerinde görüş birliğine vardığı bir kavramdır. Bunun gibi, yanlış kavramı, doğru kavramıyla içiçe fakat doğru kavramından daha kolay anlaşılabilir ve seçilebilir bir kavramdır. Doğruyla ilgili önermeler, içinde mutlaka yanlış da barındırır. İnsan doğruları, insan yanlışlarından gelir. İşte etik, en basit tanımıyla insan ilişkilerinde iyi ya da doğru¹⁰ veya kötü ya da yanlış olarak adlandırdığımız değer yargılarını inceler.¹¹

Sözlük anlamıyla etik, ahlak ilkelerinin ışığında, doğru davranışı inceler. Etik kelimesi, Yunanca, “*ethos*”dan gelmektedir. *Ethos*, karakter anlamındadır. Hangi değerlerin benimseneceği, bir diğer kimseye nasıl davranılacağı ya da kişinin diğerlerine olan sorumlulukları karakter ya da “etik” meselesidir. Etik terimi, genellikle, ahlak terimiyle değişimli olarak kullanılır. Ahlak terimi¹² “*morality*”, etimolojik köken olarak etikten farklıdır. “*Morality*”, Yunanca’da adet, gelenek-görenek anlamına gelmektedir.

¹⁰ Bkz. ALAN DERSHOWITZ, RIGHTS FROM WRONGS: A SECULAR THEORY OF THE ORIGINS OF RIGHTS, (2004).

¹¹ Tanınmış ahlak felsefecilerinden Bernard Gert, ahlak kavramının birçok sorgulamaya açık olduğu tanımlamasını geride bırakarak kavramı (burada etik ile ahlak değişimli olarak kullanılmaktadır) şu şekilde özetlemektedir: “Ahlak bütün mantıklı insanların diğer insanlarla ilişkilerinde davranışlarını yöneten bir kamu sistemidir. Ahlakın amacı, kötünün en aza indirilmesidir ve ahlak evrensel olarak kabul edilen değerleri kapsamaktadır.” Bkz. BERNARD GERT, MORALITY: A NEW JUSTIFICATION OF THE MORAL RULES, (1988), s. 6.

¹² Türk Dil Kurumu’nun Türkçe Sözlüğü’nde (2005), ahlak, “Bir toplum içinde kişilerin benimsedikleri, uymak zorunda buldukları davranış biçimleri, kuralları,” olarak tanımlanıyor. Ayrıca Türk Dil Kurumu “etik kavramı”nı “ahlak bilimi” olarak tanımlamaktadır. Dictionnaire Larousse-Ansiklopedik Sözlük’te (1993-1994); “1) Bir toplumda, belli bir yaşam anlayışından kaynaklanan ve mutlak olarak iyi olduğu düşünülen davranış kurallarının tümü. 2) Bir kişinin iyi yanlarını, huyunu veya karakterini belirten tutum ve davranışlarının tümü”, biçiminde değerlendiriliyor. Yine aynı sözlükte, felsefi olarak ahlak, “bir toplumun belli bir döneminde bireysel ve toplumsal davranış kurallarını saptayan ve inceleyen bilim; iyinin ve kötünün bilimi,” olarak; hukuksal açıdan da ahlak kuralları, “bir toplumda zaman içinde ortaya çıkan, devletin yaptırım gücünden yoksun olsalar da insan davranışlarını iyi veya kötü diye niteleyerek toplum hayatında düzenleyici rol oynayan kuralların tümü” biçiminde tanımlanmaktadır.

Filozoflar, bazen ahlak ile etik arasında belirli ayrımlara giderler. Etik, karakterin eğitilmesi ve uygulamada karar verebilmeye karşılık gelirken; ahlak, daha genel olarak bir toplumun doğru ya da adaletli olarak kabul ettiği uygulamalar anlamına gelir.¹³ Bununla birlikte ahlaki değerler kişilere, toplumlara, bölgesel, ulusal değerlere ve başta görgü olmak üzere ekonomik, kültürel, eğitim düzeyi ve din gibi ögelere bağlı olarak farklılıklar gösterebilir. Etik değerler, daha evrensel olarak kabul edilmektedir. Bu ayrımı benimsemiş filozoflar arasında bile, etikle ahlak teriminin birçok noktada çakıştığı da kabul edilir.¹⁴

Etik, her şeyden önce, insan ve toplum için ideal olanın araştırılması çabasıdır. Daha geniş bir bakış açısı ile bütün etkinlik ve amaçların yerli yerine konulması, neyin yapılacağı ya da yapılmayacağı, neyin isteneceği ya da istenmeyeceğinin, neye sahip olunacağı ya da olunmayacağına bilinmesidir. Etik, bireysel ve sosyal deneyimimizin, insan davranışını yönlendirmesi gereken kurallara ve hayatta peşine düşmeye geçecek değerlere karar verilmesi yoluyla anlamlandırılabilmesi için, akıl yoluyla oluşturulan sistematik bir girişimdir. Etik akıl yolunu kullandığından, ahlakın teolojik ve dinsel yaklaşımlarından ayrılır. Hayatta hangi kuralların ve değerlerin izlenmesi gerektiğini kesinleştirmeye çalıştığından antropoloji, psikoloji ve sosyolojiden de ayrılır. Bu disiplinlerin hepsi, insanların nasıl davrandıklarını açıklarken, etik insanların nasıl davranmaları gerektiğini açıklamaya çalışır. Etik, bilerek ve isteyerek yapılan insan faaliyetleriyle ilgilenir.¹⁵

Etik, uygulamaya konulan ahlaki görev ve ahlak ilkeleri anlayışıdır. Etik anlayış, hesap verebilirlik ve iyi davranışta somutlaşır. Diğer yandan, etik, insanın kamuyla olan ilişkilerinde “uygun” olarak adlandırılan davranış belirleyen içsel bir denetçidir.¹⁶

Bir toplum içinde farklı ulusal, dinsel, etnik, cinsel kimlikler olması, farklı ahlak anlayışlarını gündeme getirebilir. Bunun sonucu olarak da, her bir topluluk ve kurum için ahlaki değerler, norm-

¹³ Bkz. SUSAN NEIBURG TERKEL, R. SHANNON DUVAL, ENCYCLOPEDIA OF ETHICS, (1999), s. 80. [Bundan böyle TERKEL, DUVAL, ENCYCLOPEDIA OF ETHICS diye anılacaktır.]

¹⁴ Birçok tanımlamada ahlak ve etik neredeyse eş anlamlı olarak kullanılmıştır. Örneğin bkz., NOEL PRESTON, UNDERSTANDING ETHICS (1996) s. 16; OLIVER A. JOHNSON, ANDREWS REATH, THOMSON & WADSWORTH, ETHICS: SELECTIONS FROM CLASSICAL & CONTEMPORARY WRITERS, (2004).

¹⁵ Bkz. RICHARD T. DEGEORGE, BUSINESS ETHICS, (1999), s. 6. Etik konusunda yapılan çalışmalarda en çok üzerinde durulan konulardan biri, insanın hayatı boyunca yapmak zorunda olduğu günlük seçimlerde etik karar verebilme yetisinin geliştirilmesidir. Bugün herhangi bir fazilet sergiledim mi? Bugün zarardan daha çok yarar sağladım mı? Bugün insanlara haysiyetli ve saygılı bir biçimde davrandım mı? Yaşadığım toplum ben içinde bulunduğum için daha iyi bir hale geldi mi? Toplumun içinde bulunduğum için daha iyi bir insan oldum mu? gibi sorgulamalardan oluşan oldukça pratik ve sistematik bir yaklaşım için bkz. T. SHANKS, ISSUES IN ETHICS, (1997), s. 2-4. Etik karar verebilme yetisinin geliştirilmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. ANTHONY WESTON, A PRACTICAL COMPANION TO ETHICS, (2002).

¹⁶ Bkz. T. J. TRAAEN, A Matter of Ethics: Perceptions of Arizona City Managers, WORKING PAPER, (1991); J. R. REST, MORAL DEVELOPMENT: ADVANCES IN RESEARCH AND THEORY, (1994); Dennis P. Wittmer, Ethical Decision-making, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (1994), s. 349-372. Perry'e göre, "...Erdem, haysiyet, saygı, dürüstlük, toplum hizmeti..., günlük konuşmalarımızda oldukça geçen fakat karşılıklı etkileşimlerimizde nadiren uygulanan kavramlardır. Bu kavramların hepsi, etik felsefesini ilgilendirir. Genel olarak, etik, bir insana aileden veya ilk öğretimden başlayarak bütün eğitim sürecinde aşılması amaç edilen değerler bütünüdür." Bkz. RON PERRY, ED., A MATTER OF ETHICS: FACING THE FEAR OF DOING THE RIGHT THING, (2000), s. 2-3.

lar oluşmuştur. Etik ise, daha evrensel ve genel geçerliğe sahip “ideal olma” kavramı gündeme gelmektedir.¹⁷ Kültürel farklılıkların etik ilkelerde değişiklikler meydana getirdiği de bilinen bir gerçek olsa da, yalan söyleme, hırsızlık yapma gibi bazı davranış ve eylemlerin, herkes tarafından ve her yerde etik dışı davranış olarak kabul edildiğini söylemek mümkündür.

Hepimizin bildiği ve uygulamaya çalıştığı ama çoğunlukla yazılı olmayan bazı kurallar vardır. Bunları, genelde etik değerler şekillendirir. Bu değerler, genel kabul görme açısından evrensel bazı temeller üzerine oturmuş olsa da, toplumlara, hatta coğrafyaya göre farklı algılanabilmekte ve genelde farklı uygulanabilmektedir. Bu nedenledir ki etik değerler, herkes için aynı değildir. Bir toplumun etik değerlerden uzaklaşmasını, salt ekonomik, hatta siyasi nedenlere bağlamak, buzdağının sadece görünen kısmı ile ilgilenmek olacaktır. Temeli ailede atılan, okulda şekillenen ve yaşanan toplumsal düzende ise son halini alan tutum ve davranışlar, etik anlayışını oluşturur. Sonrasında ise, sahip çıkma veya önemsememe aşaması ile bireyi yüzleştirir. Olaylar karşısında bireyler etik davranma veya davranmamayı seçebilir. Bu durumda toplum, gerekli tepkiyi vermelidir. Öte yandan, kamu kurumlarının etik davranmama gibi bir lüksü yoktur.¹⁸

Ülkeler arasındaki farklılıklara karşın, gerek değişik kültürlerde, gerekse değişik siyasi ve idari sistemlerde, iyi ve düzgün davranış olarak görülen noktalar, giderek ortak bir özellik göstermektedir.¹⁹ Demokrasi, piyasa ekonomisi ve profesyonel bir bürokrasi ile yakından bağlantılı temel değerler vardır. Örneğin, siyasi değerler olan “özgürlük ve adalet” ile idari değerler olan “etkinlik, etkililik ve duyarlılık”²⁰ bu temel değerlerden birkaçıdır.

Etik kuralları, geleneksel olarak kendiliğinden oluşur, ancak daha sonra hukuk kuralı haline dönüşür. Etik kuralları, günümüzde etik davranış kodları (*ethical code of conducts*) adı altında yazılı hale getirilip sistemleştirilmektedir. OECD başta olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluşlar, kamu hayatında etik değerleri sistemleştirmek ve yazılı hale getirmek için çalışmalar yapmaktadır.²¹ Bu çalışmaların amacı, ülkelerin etik altyapılarını inceleyerek etik ilkeler konusunda uluslararası standartları ortaya koymak ve kamu hayatında etik anlayışın benimsenmesine yardımcı olmaktır.

Son olarak şunu belirtmek gerekir ki, **etik, tarihte sıkışıp kalmış bir disiplin değil, insanlığın yaşayan, organik bir incelemesi, doğruluk, iyilik ve adaletin gelişen bir muhakemesidir.**

¹⁷ Etik kavramı konusunda evrensel prensiplerin olduğu görüşünün aksine, bazı yazarlar, etik değerlerin tartışmaya açık olduğu ve toplumdan topluma değiştiği görüşünü benimsemektedirler. Bkz. N. PRESTON, UNDERSTANDING ETHICS, (1996), s. 16; Bkz. İNAYET PEHLIVAN AYDIN, YÖNETSEL MESLEKİ VE ÖRGÜTSEL ETİK., (2002), s.7.

¹⁸ Bkz. Abdullah Bozgeyik, Nasıl Bir Ülkede Yaşamak İstersiniz?, www.tedmer.org.tr.

¹⁹ Bkz. OECD, 1996, s. 21.

²⁰ Bkz. Stuart Gilman, Carol Lewis, Public Service Ethics: A Global Dialogue, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, (Ekim/Kasım 1996).

²¹ Örneğin, OECD, GRECO, Uluslararası Saydamlık Örgütü ve Birleşmiş Milletler etik konusunda araştırmalar yapmakta ve raporlar yayınlamaktadırlar.

1.2. Etik ile İlgili Felsefi Yaklaşımlar

1.2.1. Platon (427-347 B.C.)

Sokrat'ın öğrencisi ve Aristo'nun hocası olan Platon'un eserlerinin çoğu, etik ideallere adanmıştır. Ona göre, etiğin birincil amacı olan iyi bir yaşam sürmek, iyilik ve erdem in ayrıntılı bilgisine dayanır. Platon'un etiği, iyinin gerçekleştirilmesi ve ahlaki kusursuzluğu amaç edinir. Platon'un etik anlayışı, aynı zamanda idealistiktir. Bunun nedeni, adalet ve erdem fikirlerinin insanların aradığı mükemmelliği ifade etmesidir. Bu fikirleri, daha iyi anlayabilmek için, öncelikle, insanın var oluş amacını anlaması gerekir. Adalet düşüncesini incelediği "Devlet" adlı eserinde de belirttiği gibi, en saygı değer ve asil düşünce, iyiliğin düşüncesidir. Adaletli olmayı amaç edinmek, aslında iyi olmayı amaç edinmektir. Bu da, insan hayatının en önemli amacıdır. *İdealar*ın varlığı bizim onları düşünmemize ya da bizim onları nasıl anlamlandırdığımıza bağlı değildir. Platon'a göre *idealar* bizim ruhumuzdan ve mantığımızdan bağımsız olarak var olmaktadır. Adalet gibi *idealar* evrenseldir, gerçek tanımları her zaman ve her yerde aynıdır, kişiden kişiye veya zaman içinde değişmez.²²

1.2.2. Aristo (385-322 B.C.)

Aristo, etik teorisini kuramsal bilimlerden uzak bir alan olarak tasarlamıştır. Aristo'ya göre, etiğin amacı insan yaşamını geliştirmektir.²³ Dolayısıyla, etik biliminin başlıca uğraş noktası, insanoğlunun refah ve mutluluğudur.²⁴ Aristo, erdemlerin iyi yaşanmış bir hayatın odak noktasına yerleştirilmesi gerektiğini savunmasıyla Platon ve Sokrat'ı takip eder. Platon gibi Aristo da adalet, cesaret, kendine hakim olma ve bunun gibi etik erdemlerin karmaşık mantıksal, duygusal ve toplumsal yetenekler olduklarını savunur.²⁵ Ancak Aristo, Platon'un bilim ve metafizikte eğitim almanın kendi iyiliğimizin tam olarak anlaşılması için gerekli bir önkoşul olduğu fikrini reddetmektedir. İyi bir yaşam sürmek için bize gereken dostluk, zevk, erdem, onur ve zenginlik gibi değerlerin bir bütün olarak insan karakterine uymasıdır.²⁶ Bu genel anlayışı, belirli vakalara uygulamak için hangi faaliyetin en iyi şekilde mantıklı nedenlerle desteklendiğini görebilmeliyiz. Dolayısıyla, Aristo'ya göre, pratik bir etik muhakeme, sadece genel kuralları öğrenerek geliştirilememektedir.²⁷

²² Platon'un etik ile ilgili fikirleri için bkz. JULIA ANNAS, AN INTRODUCTION TO PLATO'S REPUBLIC (1981); TERENCE IRWIN, PLATO'S ETHICS: THE ETHICAL VIEWS OF SOCRATES AND PLATO (1982); RICHARD KRAUT, PLATO'S REPUBLIC: CRITICAL ESSAYS (1997).

²³ Bkz. SARAH BRODIE, ETHICS WITH ARISTOTLE, (1991).

²⁴ Bkz. GEORGE HANS GADAMER, THE IDEA OF THE GOOD IN PLATONIC-ARISTOTELIAN PHILOSOPHY, (1986).

²⁵ Bkz. STEPHEN WHITE, SOVEREIGN VIRTUE, (1992).

²⁶ Bkz. WILLIAM KAUFMAN ED., ARISTOTLE: NICOMACHEAN ETHICS, (1998).

²⁷ Aristo'nun etik ile ilgili fikirleri için bkz. D. S. HUTCHINSON, THE VIRTUES OF ARISTOTLE, (1986).

Kutu 1: Antik Çağda Etik

Perikles Etiği: Perikles'e (İ.Ö. 495-429) göre vatandaşlar kendi özel işlerini yaparlarken kamu işlerinden de kendilerini tamamen soyutlamamalıdır. Vatandaşlar, toplumsal sorunlar ve devlet yönetiminde ortaya çıkan sorunlarla da ilgilenmelidirler.

Stoa Etiği: İlkçağ etik felsefelerinden biri olan Stoa etik anlayışına göre, doğru yasalar ve kurallar ancak akıl yolu ile bulunabilir. Stoa etik anlayışına, “*rasyonel etik*” anlayışı da denilmektedir.

Epiktetos Etiği: İlkçağ düşünürlerinden Epiktetos'un etik öğretisi, Epiktetos'un ifadeleriyle “*bilge odur ki kimseyi kötülemez; kimseyi övmez; kimseden yakınmaz; kimseyi suçlamaz,*” düşüncesinde yer bulur. Bu etik felsefesi, “*sekinizm*” olarak da adlandırılmaktadır.

Epiküros Etiği: Epiküros (İ.Ö. 341-270)'un etik anlayışına göre mutluluk “*erdem*” peşinde koşmakla değil, gündelik ve yalın kaygıların ötesinde sükun ve huzurla temin edilir.

Sokrates Etiği: Sokrates'in (İ.Ö. 469-399) öğretisi, Sokrates felsefesiyle ilgili yazılı belgeler bırakmamıştır. Ancak, insanın temel amacı erdeme ulaşmak olmalıdır. Erdem, ancak bilgelikle mümkündür. İlkesi, kısaca “*kendini bil*”dir.

1.2.3. Makyavelizm: Machiavelli (1469-1527)

Machiavelli, ülkelerin kurtuluşunun kuvvete dayanan ulusal devlette olduğuna inanan, ulusal devlet ya da ulus-devlet düşüncesinin ilk temsilcisidir. Bu nedenle de ulusal devlet yapısının ve modern siyaset biliminin babası sayılır. Machiavelli'nin felsefesi Makyavelizm olarak anılır.²⁸ Machiavelli etikle ilgili çalışmalarında insanı ele almış, bütün tutku ve zaaflarını incelemiş, dahası insanları yönetmek için bu zaafların nasıl kullanılacağını da açıklamıştır.

Machiavelli'nin fikirleri, kendi zamanındaki siyaset bilimini temelden değiştirmiştir. Halen siyasi doğru ve yanlışlarla ilgili bilimsel fikirleri etkilemeye devam etmektedir. Machiavelli'nin çalışmaları adil devleti tanımlamaya çalışan zamanının diğer politik araştırmalarından, iktidar ve gücü elde etmek için gerekli olan stratejiler üzerinde fikir geliştirmesi yönüyle ayrılmaktadır. Bunun anlamı, Machiavelli'nin çalışmalarının, insanların ne yapması gerektiğini ortaya koyan ideallerden ziyade, insanların ne yaptığı üzerinde temellendirilmiş etik normlar üzerine yoğunlaşmış olduğudur.

Machiavelli'ye göre, bir siyasal lider kendi ülkesinin menfaatleri için doğru olan ne ise onu yapmalıdır. Bu anlayışa göre, ülke menfaatlerinin üstünde ahlaki bir otorite yoktur ve tanım itibarıyla amaca yönelmiş her türlü faaliyet, kabul edilebilirdir. Machiavelli, erdemi, bir ülkeyi etkili bir

²⁸ Bkz. ERWIN A. GAEDE, POLITICS AND ETHICS: MACHIAVELLI TO NIEBUHR, (1983), s. 1-13; J. W. ALLEN, A HISTORY OF POLITICAL THOUGHT IN THE SIXTEENTH CENTURY, (1960), s. 466.

biçimde yönetmek için gerekli özellikler olarak tanımlamıştır. Ülkesini etkili bir biçimde yönetebilecek özelliklere sahip bir liderin, bu özelliklerinin ahlaki veya dini değerlendirmeden bağımsız olarak “doğru” olduğunu savunmuştur. Bugün evrensel olarak kabul edilen dürüstlük, cömertlik, merhamet gibi etik değerlerin bir ülkenin zararına olabileceğini ileri sürmüştür. Machiavelli'nin bu fikirleri “Prens” adlı eserinde aktarılmaktadır.

Machiavelli, iyi veya kötünün insan faaliyetlerinde ortaya çıkmasıyla değil, iyi veya kötünün siyasal etkileri ile ilgilenmiştir. Ancak, bugün bile görüşleri, siyasi konularda zalimlik veya ahlaksızlığın ahlaki olmaktan daha fazla yarar sağlayacağı şeklinde yorumlanmaktadır. Bu yanlış anlaşılma, Makavelizm teriminin belki de temelini oluşturmaktadır. Machiavelli, geleneksel etik normlarının devletin menfaatleri için göz ardı edilebileceğini ileri sürse de, etik olmamanın bir devlete mutlak menfaat sağlayacağını savunmamaktadır. Machiavelli'ye göre, devletin amacı, kalkınma ve daha fazla güç elde etmektir; adaleti uygulama değildir. Ancak bu düşünce tam olarak devlet tarafından yapılan herhangi bir etik dışı faaliyete izin verilebileceği anlamına gelmemektedir. Prens adlı eserinde Machiavelli lidere, yalnızca devletin vazgeçilemez menfaatleri tehlikeye düştüğünde etiğin göz ardı edilebileceği tavsiyesini vermektedir, daha sonraki eserlerinde ise bu düşüncesini geliştirmektedir.

Bununla birlikte Machiavelli, siyaset felsefesinin insan doğasından ayrı oluşturulamayacağını, devletin egemenliğinin insan doğasıyla sınırlandırıldığını savunmuştur. Gücün kullanılması ve sistimal edilmesi üzerine fikirler geliştirmiş, devletin meşruiyetini sorgulamış, vatandaş hak ve yükümlülüklerini incelemiş ve azınlık hakları üzerinde yorumlar yapmıştır.

1.2.4. Etiksel Fundamentalizm

Etiksel fundamentalizm anlayışında bireyler etik karar alma sürecinde yol gösterecek merkezi bir otoriteye ya da kurallar bütününe bakarlar. Örneğin, bazıları dini kurallara, bazıları ise ideolojik çalışmalara dayanır.

1.2.5. Etiksel Görecelilik

Etiksel görecelilik (*relativism*) doktrinine göre, bireyler eylemleri, kendileri neyin yanlış ya da doğru olduğunu düşünüyorlarsa ona göre yargılamalıdır. Ahlaki bir sorunla ilgili bir anlaşmazlığın iki tarafı da haklıdır çünkü ahlak görecelidir. Etiksel görecelilik, açık görüşlülük ve toleransı geliştirse de, bazı sınırlamaları olmalıdır. Her insanın eylemi, kendisi için her zaman doğruysa o zaman davranışı tanım itibarıyla ahlaki olacak ve kimse gerçek anlamda eleştiremeyecektir. Bir ke-re insan bazı davranışları eleştirmenin uygun olduğunu kabul ederse etiksel göreceliliği sınırlandırmış olur.

1.2.6. Faydacılık

Faydacılık (*utilitarianism*), eylemlerin koşullarına bakarak iyiyi ve kötüyü belirleyen doktrindir. Faydacılığın iki önemli türü vardır. Bunlardan ilki olan “eylem faydacılığı”, eylemleri her ayrı eylemin acıya karşı zevki maksimize edip etmediğine bakarak tayin eder. Örneğin belli bir durumda yalan söylemek, acıdan daha çok mutluluk getirecekse, bir faydacı yalan söylemeyi ahlaka uygun bir eylem olarak tayin eder. Diğeri, “kural faydacılığı”dır. Kural faydacılarına göre, izlenecek genel kurallar belirlenmeli ve kurala uymak uymamaktan daha az mutluluk getirirse de insanlar bu kurallara uymalıdır. Kural faydacılarının geliştirdiği kurallar, herkes için en büyük tatmini sağlamayı hedefler. Bu doktrine getirilen en büyük eleştirilerden birisi, adaleti göz ardı etmesidir. Toplumun büyük çoğunluğuna fayda sağlayacak bir durum, azınlık için büyük bir toplumsal bedel teşkil edebilir. Bir hastalığın tedavisini sağlayacak bir ilacın bulunabilmesi için bazı insanları kobay olarak kullanmak toplumun çoğunluğu için faydalı bir eylem olsa da ahlaki olarak değerlendirilemez.²⁹

John Stuart Mill (1806-1873), faydacılık felsefesiyle tanınmaktadır. Mill’in felsefesi ampirik bir felsefedir. Deneyim ve gözleme dayalı bir etik sistemi kurmayı amaçlamıştır. Mill’in felsefesi aynı zamanda sonuçlara dayalı bir felsefedir. Mill bir davranışın iyi ya da kötü olduğuna, sonuçlarına göre karar verir. Bu noktada, onun için insanın amacının, olaydaki güdünün veya karakterin bir önemi yoktur. Böylece Mill, erdem etiğini de reddeder.

1.2.7. Deontoloji

Yunanca “*deon*” (görev ve yükümlülük) kelimesinden gelen deontoloji teorisi, faydacılığın uygulamadaki sorunlarına dikkat çeker. Belirli temel prensiplerin zevkten ve acıdan bağımsız olarak iyi ya da kötü olduğunu savunur. Ceza kanunları, deontolojik muhakemeyi uygularlar.

Diğer yandan deontolojistler, eylemlerin ahlaki boyutlarının sadece sonuca bakarak değil, eylem neden olan güdülerini de göz önünde bulundurularak yargılanması gerektiğine inanırlar. Ahlaki bir eylem için insan, sadece adil sonuçlara varmamalı, uygun araçları da kullanmalıdır.

En tanınmış deontolojik teori, Kant tarafından ortaya atılmıştır. Kant (1724-1804), katı deontoloji görüşüyle tanınan ahlak teorisyenidir. Kant’ın etik anlayışı, sonuçlar ne olursa olsun aldrmadan yükümlülüklerde odaklanmaktadır. Kant, imtiyazlar yaratmaya şiddetle karşı çıkarak bütün insanlara saygıyla yaklaşılması gerektiğini savunmaktadır. Kant’a göre, ahlaki övgüyü hak eden tek

²⁹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. BERNHARD ROSEN, ETHICAL THEORY: STRATEGIES AND CONCEPTS, (1993); J. B. SCHNEEWIND ED., JOHN STUART MILL: UTILITARIANISM, (1965).

davranış, görevimiz itibariyle yaptığımız faaliyetlerdir. Sevgi dolayısıyla sergilenen davranışlar, ahlaki bir yükümlülük nedeniyle yapılmadığından övgüyü hak etmezler. Ahlakın mutluluk ya da Tanrı'nın buyruklarına uymakla ilgilenmediğini, fakat mantık üzerinde temellendirilmesi gerektiğini savunur. Kant'ın etik anlayışı, önceden belirlenmiş kurallarla, ilkelerle, düsturlarla ilgilenir. Kant'ın "koşulsuz buyruk" olarak ifade ettiği bu anlayışa göre, bir kişinin eyleminin ahlâki olarak nitelenebilmesinin temel koşulu, aynı eylemin, evrensel bir ilke haline gelebilmesidir. Kant, bunu şöyle formüle eder: "Öyle davran ki, davranışının evrensel bir yasa haline gelmesini arzula." Kant ayrıca, hiçbir kişinin amaca giden yolda bir araç olarak kullanılamayacağını belirtir. Kanta göre;

- 1) İnsan, bir kurala olabildiğince uymalı ve bu kural evrensel bir kural haline gelmelidir.
- 2) İnsan, başka bir insanı sadece bir sonuca varmak için araç olarak kullanmamalıdır.

Yani, bir eylemin ahlaki olabilmesi için eylemin tutarlı olarak uygulanan evrensel bir kanun haline gelme potansiyelinin olması gerekir. Bu eylem, bütün insanların varlığına ve rasyonelliğine saygılı olmalı ve onlara yardımcı bir araç olarak davranmaktan da kaçınılmalıdır. İnsanlar, başkalarına aynı koşullar altında yaptırılmayacakları şeyleri yapmaktan kaçınılmalıdır. Kant rasyonalizmi "eğer herkes böyle hareket etmiş olsaydı," sorusu sorularak uygulanır. Kant'ın yaklaşımında, bir ilkeyi kabul ettirirken kendin için muafiyet istemeye yer yoktur. Başka bir insan için yalan söylemek yanlış iken, kendin için doğru olduğunda ısrar etmek uygunsuz olur. Kant'a göre, herkes kendi içinde bir sondur ve sadece insan olduğundan dolayı bile saygıyı hak eder. Toplumun menfaati için bir insanın bile feda edilmesi, Kant için kabul edilemez bir anlayıştır.³⁰

Günümüz kamu yönetiminde etik anlayışının Kantçı evrensel etik anlayışına uyum gösterdiğinden söz edilebilir. Demokratik ve çağdaş toplumların hemen hemen hepsinde ortak olarak kabul edilen kamu yönetimi etik değerlerinin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Günümüz kamu yönetiminde, etik sistemleri, nesnel ve evrensel bilim düşüncesi ve buna bağlı olarak evrensel ahlak ve hukukun olabirliğini savunan aydınlanma (*modernizm*) projesine de uyum göstermektedir. Genel olarak pozitivist, teknoloji merkezli ve rasyonalist eğilimli olarak algılanan modernizm, doğrusal gelişmeye ve mutlak doğrulara inançla, toplumsal düzenin rasyonel biçimde planlanmasıyla ve bilgi ve üretimin standartlaştırılmasıyla özdeşleştirilir. Modernizm düşüncesi, bir aydınlanma projesi olarak sürekli ve doğrusal bir ilerleme anlayışı üzerine oturmaktadır. Bu ilerlemenin, aydınlanma felsefesine göre belli bir amacı vardır. Söz konusu amaç, ideal toplum düzeni olarak ifade edilmektedir. Buradan aydınlanma projeksiyonu için geçerli bir diğer öncülün altı çizilebilmektedir. Bir ideal toplum düzenini varsaymak aynı zamanda bir mutlak gerçek kavramını düşünce

³⁰ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. R. C. Chandler, Deontological Dimensions of Administrative Ethics Revisited, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2000), s. 179-183; IMMANUEL KANT, (Çev: Lewis White Beck), CRITIQUE OF PRACTICAL REASONING, (1956).

sistemine sokmak demektir. Bilindiği gibi, aydınlanma felsefesinin başlangıcı sayılabilecek doğal toplum ve doğal hukuk kavramları, bir tür laikleştirilmiş mutlak gerçek düşüncesinin yansıması olarak kabul edilmektedir.

1.2.8. Kural Faydacılığı ve Adalet Teorisi

Harvardlı ünlü filozof John Rawls'un kural faydacılığını kavramlaştırması ve bununla birlikte adaletle ilgili teorisi ünlüdür. Rawls, 1950'lerde kural faydacılığının tanımlanmasına yardımcı olmuştur. Faydacılığın bu türüne göre, toplum çıkarları bazı kurallara istisnalar getirilerek maksimize edilemez. Bu istisnalar, kısa dönemli menfaati sağlasalar bile kurallara istisna tanınması toplum zararlıdır. Kural faydacılarına göre, bazı durumlarda hukuk sistemini tanımayarak en büyük çoğunluk için en büyük menfaat başarılabilir. Faydacılığa getirilen bu değişiklik klasik faydacılığın birçok adil olmayan sonuca neden olmasından şikayetçi olan eleştirmenleri de tatmin etmiştir. Rawls'un etik alanına ikinci büyük katkısı da 1971 yılında yayınlanan "Adalet Teorisi" (*Theory of Justice*) kitabıyla olmuştur.³¹ Rawls'a göre, toplumların barış içerisinde varlıklarını sürdürebilmesi için yasal düzenlemelere, bir toplumun temel menfaatlerinin nasıl sağlanacağına karar verebilmek için de kurallara ve ilkelere ihtiyaç vardır. Toplumdaki servetin, gelirlerin, fırsatların, özgürlüğün dağıtılması kurallara ve ilkelere dayalı olarak yapılmalıdır. Toplumsal ilkelerin sağlanması için en iyi yol, özgür ve eşit insanların hangi ilkeleri seçeceklerine karar vermektir. Rawls, bazen eşitliğin herkesin çıkarına hizmet etmeyeceği gerçeğini tanımaktadır. Böyle durumlarda adalet ilkelerine karar veren kişilerin, eşitsizliğin avantajlı durumda olmayan insanlara yardım edebilecek tek çözüm olduğu durumlarda eşitsizliğe izin vermeleri gerekmektedir; "eğitimde ve istihdamda eşit fırsatlar sağlama gayreti" (pozitif ayrımcılık - *affirmative action*) örneğinde olduğu gibi. Ancak, Rawls özgürlüğün ve fırsatın eşit olması gerektiği konusunda ısrar etmiştir.³² Toplumdaki adaletsizliğin meşruluğu ancak alttakilerin yararına olmasıyla sağlanır. Yani, insanları kendi yeteneklerinden ve bilgilerinden haberdar olmadıkları bir duruma indirgersek, bu durumda eşitlikçi bir toplumda yaşamayı eşitlikçi olmayan bir toplumda yaşamaya yeğ tutacaklardır. Toplumda fakir kalma korkusu, zengin olma arzularını geçecektir. Bu da onları daha eşitlikçi olmaya zorlayacaktır (*veil of ignorance* teorisi). Rawls, insanlığın sahip olması gereken temel haklar konusunda "*original position*" adını verdiği bir fikir geliştirmiştir. Rawls'a göre, insan dünyaya geldiği zaman ne olacağını bilmediği bir dönemde kendisine uygun hakları seçmesi istenirse, yapılan seçimler herkes için aynı olur. Bu da en adil ve objektif seçim yöntemi olduğundan temel hak ve hürriyetler bunlardan oluşmalıdır.³³ Rawls, ortak yurttaşlık, "makul olma, hakkaniyet, uzlaşma isteği ve ötekine yardım elini uzatma" gibi siyasi erdemleri de iletir. Bu da bizi, küresel etiğin (dolayısıyla küresel yönetişimin) kozmopolit demokrasi anlayışına bir başka kapıdan ulaştırmaktadır.

³¹ Bkz. JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE, (1971).

³² Bkz. ENCYCLOPEDIA OF ETHICS, TERKEL, DUVAL, (1999).

³³ Bkz. JOHN RAWLS, COLLECTED PAPERS, (1999); ETHICS: SELECTIONS FROM CLASSICAL & CONTEMPORARY WRITERS, OLIVER A. JOHNSON, ANDREWS REATH, THOMSON & WADSWORTH, (2004).

1.3. Hukuk ve Etik

Hukuk, etik denizinde yüzmektedir.
Earl Warren, ABD Yüksek Mahkemesi Baş Yargıcı

Hukuk, haklar ve ödevler yaratan, tanıyan ve yaptırıma tabi tutan yetkili bir güçtür.³⁴ Hukuk, toplumun, kamuyu ilgilendiren belirli sorunlar karşısındaki iradesini ortaya koyma çabası olarak ifade edilebilir. Bir açıdan, neyin kamunun yararına olduğunun beyannamesidir.³⁵

Kamu görevlileri, yasal bir dünyanın sınırları içinde yaşamaktadırlar ve bütün eylemlerinde hukukun etkisine vakıf olmalıdırlar. Hükümet kararları ve eylemleri, belirli haklar ve sorumluluklar yükleyen kanunlar çerçevesinde ortaya konulmaktadır. Bürokrasi, kanunların etkili ve makul bir biçimde uygulandığını temin etmek için kurulan kurumdur. Nihayetinde, hukuk, kamu için bir başlangıç noktasıdır. Kamu bürokrasilerinin var oluş nedeni (*raison d'être*) hukuku uygulamak olduğundan, kamu görevlisi, takdir yetkisine ve aldığı kararlara etki eden kanunları, bu kanunların işlediği hukuk sistemini ve hukuk sistemini kuran siyasal sistemi idrak etmiş olmalıdır.³⁶

Bütün karışık ve zor soruların kanun koyucu tarafından çözümlenemeyeceği, fakat uygulama sırasında karar verileceği gerçeği, etik ikilemlerin ortaya çıktığı noktalardan biridir. Kamu görevlisi, kanunun yol gösterici olmadığı noktada etik kılavuz ilkelerden yararlanır.³⁷ Bu kılavuz ilkeler etik davranış kodları şeklinde kodifiye edilmişlerse, kamu görevlisi bu kodlara uygun davranarak; eğer yazılı halde etik davranış kodu mevcut değilse, etik karar verebilme yetisini ve analitik düşünce araçlarını kullanarak etik ikilemleri çözebilir.

Hukukla etik arasındaki belirgin tamamlayıcı ilişkinin yanında farklılıklar da mevcuttur. Amerikan Yüksek Mahkemesi Baş Yargıcı Earl Warren'ın yaklaşık 40 sene önce isabetle tesbit ettiği gibi; “[Zaten] hukuk etik denizinde yüzmektedir.”³⁸

Hukuk, genel anlamda, toplumu yöneten, düzenleyen kurallar (yasalar) sistemidir. Bu anlamda birçok işleve sahiptir. Yurttaşların davranışlarını düzenler, kurallar getirir, anlaşmazlıkların çözümünü için araçlar sunar, hükümetlerin bireysel hak ve özgürlüklere müdahalesini engeller. Hukuk

³⁴ Bkz. WILLIAM ZELERMYER, LEGAL REASONING: THE EVOLUTIONARY PROCESS OF LAW (1960), s. 105.

³⁵ Bkz. HAROLD F. GORTNER, ETHICS FOR PUBLIC MANAGERS, (1991), s. 61. [Bundan böyle GORTNER, ETHICS FOR PUBLIC MANAGERS diye anılacaktır].

³⁶ Bkz. TOM L. BEAUCHAMP, TERRY P. PINKARD EDS., ETHICS AND PUBLIC POLICY: AN INTRODUCTION TO ETHICS, (1983).

³⁷ Bkz. JOHN ROHR, ETHICS FOR BUREAUCRATS: ON LAW AND VALUES, (1978), s. 3.

³⁸ Aktaran Gerard Carney, Members of Parliament: Law and Ethics, AUSTRALIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION, VOL. 60, ISSUE 1., (2000), s. 89-97.

ilkeleri ya da yasalar, eylemleri doğru ya da yanlış şeklinde sınıflandırırken; etik ilkeler, hangi eylemlerin iyi olduğunu söyler. Hukuk, yasalar çerçevesinde ne yapılabileceğini; etik ise, ne yapılması gerektiğini belirtir.³⁹

Etik ve hukukun aynı şey olmadığı, yasalar ve etik ilkeler karşılaştırıldığında daha iyi görülecektir. Öte yandan, yasaların suç saydığı eylemlerin büyük çoğunluğu etik açıdan da yanlış eylemlerdir (hırsızlık yapmak gibi). İkisi arasındaki fark, yaptırım biçiminden kaynaklanır. Hukukta yaptırım, maddidir. Suç işleyen cezalandırılır. Geleneksel olarak etikte ise, yaptırım vicdanidir.

Hukukun amacı, adaleti gerçekleştirmektir. Buna karşın, etiğin amacı, “iyi”yi gerçekleştirmek ya da iyiye ve doğruya ulaşmaktır. İnsanlık tarihi boyunca temel etik değerlerin bir çoğu zaman içerisinde hukuki norm haline gelmiştir. Kanunlar, genellikle, yapılmaması gereken insan eylem ve davranışlarını belirlemiş ve sınırlamıştır. Bir başka ifadeyle, insanların eylem ve davranışlarının ahlaki ölçüleri, hukuksal norm haline dönüştürülmüştür. Ancak hukuk ve etik arasında öteden beri bir çatışma süregelmektedir. **Temel sorun şudur, acaba etik değer yargılarının temel koruyucusu hukuk mu olmalıdır? Devlet bir takım kurallar koyarak etik kuralların uygulanmasını sağlayabilir mi?**

Hukuk, insanların gerek birbirleriyle gerekse devletle olan ilişkilerinde uyulması gereken kuralları belirler ve bunları yaptırıma bağlar. Hukukta “yaptırım gücü”, toplumda yanlışları ve kötülükleri cezalandırır. Bu bakımdan, hukuk kuralları ile etik değerler korunabilir. Ancak, sorun her zaman bir kanun ile çözümlenmeyebilir. Kanunun gücü, bazen belirli kişi ve/veya gruplara karşı etkili olmayabilir veya uygulanamayabilir. Bu bakımdan etik bilincin tesisi, kanun dışında vicdan ile de yakından ilişkilidir. Vicdan, etik değer yargılarını bir yaptırım gücü olmaksızın korur ve gözetir.

Etik ile hukuk arasında başlıca farklılık ve benzerlikler şunlardır:

- Hukuk kuralları, insanların davranış ve eylemlerini düzenler ve bunlara bazı sınırlamalar getirir. Hukuk kurallarının yaptırımı söz konusudur. Etik kuralları da insan davranış ve eylemlerini sınırlandırır, ancak hukuk kurallarından farklı olarak etik kurallarının resmi bir yaptırımı olmayabilir. Son dönemlerde kamuda artan etik dışı faaliyetler, ülkeleri, kamuya bahşedilen yetkiyi kontrol edebilmek amacıyla, etik ilkeleri yaptırıma bağlamak için çeşitli düzenlemeler yapma yoluna itmiştir. Kamu yönetiminde etiğin yaptırımı, günümüzde manevi olmaktan çok maddidir.

³⁹ Bkz. SÜLEYMAN İRVAN, RAGİP DURAN, FİKRET İLKİZ, DERLEYEN: SEVDA ALANKUŞ, MEDYA, ETİK VE HUKUK (2003), s. 57-58.

- Hukuk kuralları, yazılıdır. Oysa, etik kuralları çoğunlukla yazılı olmayan normlardır. Bu ayırımın, günümüz açısından giderek ortadan kalktığını görmekteyiz. Zira günümüzde çeşitli meslekler için etik davranış giderek yazılı bir hale gelmektedir. Bununla birlikte, kamu yönetiminde etik ilkeler de kodlar halinde sistemleştirilerek yazılı hale getirilmektedir.

- Hukuk kuralları, “dışa yönelik”tir. Daha açık bir ifadeyle, hukuk kurallarının amacı, insan eylem ve davranışları sonucunda başka insanların zarar görmesini engellemektir. Etik kuralları ise, daha ziyade “içe yönelik”tir. Etik kurallarında kişilerin ya da organizasyonların kendi kendilerini kontrol etmeleri ve etik olmayan davranışlarını sınırlandırmaları geçerlidir. Otokontrol mekanizmaları, günümüzde kurumsal kontrol mekanizmalarına dönüşmektedir.

- Hukuk kuralları, devlet tarafından oluşturulur. Etik kuralları ise, devletin yanı sıra diğer organizasyonlar tarafından da oluşturulabilir. Örneğin, etik kuralları devlet tarafından oluşturulacağı gibi (yasama organı), bağımsız sivil toplum kuruluşları ve özel organizasyonlar tarafından da oluşturulabilir.

- Hukuk, bir deyişle “resmi etik kuralları” olarak da kabul edilebilir. Etik ise, hukuk kurallarından farklı olarak, genellikle, gayri resmi kurallardır. Örneğin, vergi kanunları vergi kaçakçılığını etik dışı bir davranış olarak kabul etmekle kalmaz, aynı zamanda yaptırımlar (hapis cezası, vergi cezası vs.) öngörür. Etik ise, vergi kaçakçılığının sadece yanlış bir davranış olduğunu belirtir. Yani hukuk resmi; etik ise gayri resmi kurallar bütünüdür.⁴⁰ Ancak, bu durum günümüzde değişim göstermektedir.

Günümüzde etik standartların belirlenebilmesi ve kamu yönetiminin her kesiminde etik davranışın zorunluluk haline getirilmesi için etik kurallar da resmileşmekte ve kanunlaşmaktadır. Ülkemizde, “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ve “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” kamu yönetiminde etik davranış kurallarını düzenlemektedir.

Artık hukukta olduğu gibi, etik ilkelerin yaptırımı da maddi hale gelmeye başlamıştır. Ülkeler, etik ilkeleri kodifiye etme yoluyla bu ilkelere maddi birer karakter kazandırmakta, aynen diğer kanunların ihlalleri gibi etik standart ya da ilkelerin ihlali de devlet tarafından maddi yaptırımlara tabi tutulmaktadır (örneğin disiplin cezaları).

⁴⁰ Bkz. C. C. AKTAN, AHLAK VE AHLAK FELSEFESİ, (1999).

Etik davranış ilkelerini yasalaştırmak, kamu yönetiminde belirlenen temel etik değerleri düzenlemenin birincil yolu haline gelmiştir. Hemen hemen tüm çağdaş demokratik ülkeler, kamu görevlilerinin resmi bilgileri ve kamu kaynaklarını kullanma, hediye kabul etme, kamu dışında çalışma gibi çıkar çatışmasına neden olabilecek durumlarda uyması gereken standartları oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir.

Tüm kamu görevlilerinin uyması gereken genel standartların yanı sıra bazı gruplar, hassas alanlarda çalışanlar, kanunun uygulanması veya vergi ve gümrük idaresi gibi yüksek oranda çıkar çatışması riski olan dallarda görevli olanlar için ek ilkeler belirlenmiştir. Kimi ülkeler, hükümet işlerini yürütmeye ilişkin olarak bakanlar için geçerli olan etik değerleri düzenleme yoluna gitmiştir.⁴¹

Kutu 2: Yasalar ve Kamu Hizmetinde Etik

Yasalar, kamu görevlilerinin istenilen davranış standartlarına uymaması durumunda başvuru- lan soruşturma, ihbar, disiplin ve takibat usullerinin çerçevesini çizer. Ancak artan sayıda ülke, temel etik değerler dizisi ve davranış kuralları gibi etik altyapısının diğer unsurlarını da yakın geçmişte mevzuata dahil etmiştir. Ceza kanunu, özel yolsuzluk türlerine yaptırım getirir. Temel değerlerin ihlali durumunda da cezai yaptırım uygulanır. Örneğin yapılan araştırmalar, hemen hemen tüm OECD ülkelerinde, kamu görevlilerinin etkin ya da edilgin olarak karıştığı yolsuzlukları ceza kanunu kapsamına aldığı göstermektedir. Benzer şekilde, doğrudan, dolaylı ve teşebbüs edilen yolsuzluk gibi yolsuzluk türleri de giderek daha çok ülkede ceza kanununa dahil edilmekte ve yabancı kamu görevlilerini de kapsamaktadır. Karar vermede tarafsızlık ve kamuoyunun güvenine layık olmak, diğer bir deyişle, kamu makamını kişisel kazanç için kullanmamak gibi kamu yönetiminin temel değerlerinin ve ilkelerinin ihlali de artan sayıda ülkede cezai yaptırma tabidir.

Kaynak: OECD, 2000

1.4. Kamu Yönetiminde Etik Neden Önemlidir?

“Kamu görevlilerinin dürüstlüğü, demokratik bir toplumun barçını oluşturan kritik bir unsurdur.”⁴²

• Kamu görevlileri, gündelik çalışmaları sırasında, kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkiler ve politika oluşturma işlevleri gibi bazı durumlarda takdir yetkisi kullanırlar. Etik, bu kamu gücünün yanlış veya kamu yararına aykırı kullanılmasına set çeken kontrol ve denge noktalarından biridir. Bu, devlete ve kurumlarına karşı güven oluşturmanın ve bunu korumanın hayati bir unsurudur.

⁴¹ Bkz. OECD, (2000), s. 12.

⁴² Bkz. Alice Rivlin, Vice Chair, Board of Governors, Federal Reserve System, United States Chair of the OECD/PUMA Ministerial Symposium on the Future of Public Services, (Feb, 1997).

Ayrıca uygulamaların, teamüllerin ve genelde davranışların sınındığı bir temel oluşturarak, kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir. Bu yüzden, yönetişimin kalitesi açısından kilit önem taşır. Kamu yönetiminde etik, bir durum değil, bir faaliyettir. Etik davranışın desteklenmesi, sadece uyulması gereken kuralların listesinin ya da ulaşılması gereken bir statünün belirlenmesi değildir. Devletin işleyişinin temelini oluşturan ve hep devam eden bir yönetim sürecidir. Yönetişimin başarısında ve devamlılığında son derece önemlidir.⁴³

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, her şeyden önce, hukuk sistemine ve devlete olan güveni azaltmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da bireylerin, tüm alanlarda kuralları çiğneme eğilimleri güçlenmektedir.

- Kamu yönetiminde etiğin en önemli özelliklerinden birisi, sosyal sorumluluk bilincini içermesidir. Sosyal sorumluluk bilinci, topluma karşı sadakat ve bağlılığı gerekli kılmaktadır. Kamu gücünü kişisel çıkarlar için kullanmadan, toplum menfaatine öncelik vererek hareket etmek, her kamu görevlisinin yükümlülüğüdür.

- Etik bilincin devlet yönetiminde en tepeden aşağıya kadar var olması, bir siyasal sistemin iyi işleyişinin garantilerinden birisidir. Bunun en büyük kanıtı, gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, siyasi, sosyal sistemlerinin gelişiminin sağlanması için öncelikle atılması gereken adımın toplumda etik standartların yerleştirilmesi olduğuna dair bir görüş birliğinin var olmasıdır. Gelişmekte olan ülkeler bir yana, gelişmiş ülkelerde de kamuda iyi yönetişimin sağlanması için en çok altı çizilen konulardan birisinin kamu yönetiminde etik olması, üzerinde düşünülmesi gereken bir gerçektir.

Etik, belki gerçekten de yalnızca bir amaca hizmet eden bir araçtır. Ancak bu, zorunlu bir araçtır. Kamu yönetiminde etik, adaletli ve faziletli bir toplumsal yaşamın ve iyi bir kamu politikasının önkoşuludur. Bu anlamda başka herhangi bir politikadan daha önemlidir, çünkü tüm politikalar ona dayanır.⁴⁴ Etiğin yokluğu, varlığından daha kolay farkedilir.

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin, ülkenin kalkınmasına da doğrudan olumsuz etkisi bulunmaktadır. Etik davranış ilkelerine bağlılık, kamu yönetiminin işlevlerini verimli olarak yerine getirmesini sağlar. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu bir bürokrasi, kalkınmanın etkili bir aracı olmaktan çok, kalkınmayı engeller bir konuma gelir.⁴⁵

⁴³ Bkz. OECD, 1996, s. 21.

⁴⁴ Bkz. Dennis F. Thompson, Paradoxes of Government Ethics, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, C. 52, NO. 3, (Mayıs-Haziran 1992), s. 255. [Bundan böyle Thompson, Paradoxes of Government Ethics diye anılacaktır.]

⁴⁵ Bkz. Mark Robinson, Corruption and Development: An Introduction, in MARK ROBINSON ED., CORRUPTION AND DEVELOPMENT, (1998), s. 1-15.

- Bürokrasinin etkisizliği ve verimsizliği, kamu görevlilerinin motivasyonlarını azaltırken, kamu hizmetinin kalitesini düşürür. Kalitesiz bir kamu hizmeti, devletin işlerliğini felce uğratar. Devletin işlerliğinin olmadığı bir ülkede, siyasal sistem aksamaya başlar ve devletin var olma amacı olan kamu yararının sağlanması da tehlikeye girmiş olur.

Kamusal ahlak çöktüğünde ya da vatandaşlara bunu düşündürecek bir durum oluştuğunda, bu konudaki tartışmaların siyasi gündemi bastırması şaşırıcı değildir. Demokrasilerde yüksek bir ahlak düzeyi, kamu politikasının içeriği ile ilgili tartışmaların güven içinde yapılmasını sağlar. Kamuda etik, bu yüzden çok önemlidir. Başka herhangi bir konudan daha önemli olması bu anlamdadır.⁴⁶

- Kamu yatırımlarındaki etik dışı faaliyetler, büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir. Belirli bir proje, yapılan analizlerin sonucuna göre değil, bazı çıkar gruplarının veya bir kamu görevlisinin çıkarına hizmet edecek şekilde onaylandığında yatırımların verimliliği, olabilecek olan düzeyin altında gerçekleşmektedir. Bu da sonuçta, büyüme oranını olumsuz etkilemektedir.

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler söz konusu olduğunda altyapı ve hizmetler için ayrılan kamu kaynakları etkin olmayan bir şekilde kullanılacağından, bu altyapı ve hizmetlerin kalitesi düşük düzeyde olacaktır.

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu ülkelerde enflasyonist eğilimler de yüksektir.⁴⁷

- Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin hem yerli hem de yabancı yatırımcıların yatırım kararları üzerinde ciddi negatif etkileri vardır. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olması, yolsuzluğu da beraberinde getirdiğinden, yatırım için gereken izin verilmesi sürecinde kamu görevlisi rüşvet veya kişisel çıkar talep etmekte ve bu tarz etik dışı faaliyet keyfi, tesadüfi ve önceden tahmin edilemeyen bir vergi niteliğini almaktadır. Bu sebeple de, yatırımcılar etik dışı faaliyetlerin çok olduğu ülkelerde yatırım yapmak istememektedirler.⁴⁸

⁴⁶ Bkz. Thompson: Paradoxes of Government Ethics, s. 256.

⁴⁷ Bkz. V. Tanzi, H. Davoodi, Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth?, IMF ECONOMIC ISSUES, NO: 12, (1998).

⁴⁸ Yatırım izninde rüşvetin etkili olması veya buna benzer uygulamalar özellikle küçük işletmeler üzerinde daha büyük bir baskı yaratmaktadır. Bu gibi işletmeler, büyük işletmelerin aksine genellikle daha rekabetçi endüstrilerde faaliyet gösterdiklerinden, rüşvet nedeniyle artan maliyetlerini fiyatlarına yansıtarak tüketicinin üzerine kolayca aktaramazlar. Pek çok ülkede ve özellikle de gelişmekte olan ülkelerde küçük işletmeler, büyümenin temel motoru olduğundan bu ülkelerde yolsuzluğun ekonomik büyüme ve istihdam üzerindeki olumsuz etkileri daha da yoğun olacaktır. Bkz. V. Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF WORKING PAPER, NO: WP/98/63, (1998).

• Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu ülkelerde bürokratik işlemler yavaşdır. Bu yolla bir rant elde edilebildiğinin görülmesiyle, bu rantı daha da artırabilmek için işlemlerin daha da yavaşlatılması olasılığı mevcuttur.

• Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, devlete olan güveni olumsuz yönde etkilemekte, devletin gerekli kamu ihtiyaçlarını karşılamaındaki etkinliğini düşürmekte, sosyal ve ekonomik kurumların verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını engellemekte ve kaynak dağılımını bozucu etkilerde bulunmaktadır (Bir araştırmaya göre, yolsuzluk endeksindeki 1 standart sapmalı bir iyileşme, yatırımların GSYİH'nın yüzde 5'i kadar artmasına neden olmakta, ayrıca GSYİH'daki kişi başına yıllık büyüme oranı da yüzde 0,5 artmaktadır).⁴⁹ Üstelik her şeye rağmen yatırım yapmaya karar veren bir girişimci, ödediği rüşvet nedeniyle artan yatırım maliyetini karşılayabilmek için fiyatlarını artırabilmekte, bu da tüketici refahını azaltabilmektedir. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu bir ülkede, bazı çıkar grupları ve kamu görevlileri, geniş toplum kesimlerinin refahının azalması pahasına tatmin edilmiş olmaktadır.⁵⁰

1.5. Kamu Yönetiminde Etik İle İlgili Çeşitli Tanımlar

“İnsanları yasa ve ceza ile yönetirseniz, onlar bir daha yanlış yapmayacaklar, ancak şeref ve utanma duygularına da sahip olmayacaklardır. İnsanları erdemle ve etik kurallar ile yönetirseniz, o zaman onlar hem utanma duygusuna sahip olacaklar, hem de doğruyu yapmaya çalışacaklardır.”

Konfüçyüs

1.5.1. Genel Olarak Kamu Yönetiminde Etik Kavramı

Kamu yönetiminde etik kavramı, devletin idari alanında doğru davranış standartları ve ilkelere karşılık gelir.⁵¹ Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin gündelik çalışmaları sırasında kullandıkları, kamu gücüne set çeken kontrol ve denge noktalarının bütünüdür.⁵²

⁴⁹ Bkz. P. Mauro, Corruption and Growth, QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS, 110(3), (1995), s. 681-712. Ayrıca bkz. Paul Mauro, Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research, Finance & Development, A QUARTERLY PUBLICATION OF THE IMF AND THE WORLD BANK, (Mart, 1998), s. 12.

⁵⁰ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. George Moody-Stuart, The Costs of Grand Corruption: Economic Reform Today, CENTER FOR INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY, NO. 4, (1996).

⁵¹ Bkz. CHAPMAN, ETHICS IN PUBLIC SERVICE, s. 1-2.

⁵² Bkz. OECD, 1996.

Kamu yönetiminde etik, sadece devletin anayasal yapısının nasıl olması gerektiğiyle ya da kamu görevlilerinin yasalardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmek için verdikleri hizmetin kalitesiyle ilgili değildir. Elbette kurumların kalitesi ve standartlarının kabul edilebilirliğine karar verebilmek için kurumsal yapıların unsurlarıyla ilgilenir, fakat daha genel olarak hükümetin ve idari teşkilatın kalitesini inceler. Dolayısıyla, idarenin bütün kurum ve kuruluşlarının profesyonel standartlarıyla ilgili çıkarımlar yapar.⁵³ Bu çıkarımlar, bütün topluma yayılır. Nihayetinde kamu hizmeti, toplumun değer yargılarını yansıtan kamu görevlileri tarafından yerine getirilmektedir. Kamu yönetiminde etik, siyaset biliminin kapsamı içinde bulunan en önemli konulardan bir tanesidir.⁵⁴ Dahası kamu yönetiminde etik, son yıllarda kamuoyunda en çok ilgi çeken ve en büyük tartışmaların yaşandığı alanlardan bir tanesi haline gelmiştir. Kamu yönetiminde etik alanındaki bu yaygın ilginin odak noktası, kamu görevlileri arasında etik davranışı teşvik etmektir. Etik davranışın teşvik edilmesi, öncelikle kamu yönetiminde temel etik değerlerin belirlenmesi ve sistemleştirilmesini gerekli kılar.⁵⁵

1.5.2. İdealler, Normlar, Değerler, Etik, Davranış, Bütünlük

İdealler, normlar, değerler, etik, davranış ve bütünlük (*integrity*) terimlerinin ne anlama geldiğine ilişkin görüş birliği olmasa da bunlar birçok kez birbirlerinin yerine kullanılır. Kamu yönetiminde etik bağlamında bu raporda terimler şu anlamlarda kullanılmaktadır:

İdealler: Kamu yönetiminin egemen kültürünü oluşturan unsurlardır.

Etik: Daha önce de açıklandığı üzere etik, değerlerin ve normların bir bütünlük sistemi kurmak üzere ahlaki standartlar ve prensipler şeklinde bir bütün haline getirilmesidir. Etik, günümüzde ahlaki ilkelerin genellikle davranış kuralları şeklinde tanımlanarak maddileştirilmesidir.⁵⁶

⁵³ Bkz. CHAPMAN, ETHICS IN PUBLIC SERVICE, s. 1.

⁵⁴ Terry L. Cooper, The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2000), s. 1-30.

⁵⁵ "Kamu görevlilerinin hizmet verdiği kişilere karşı sorumluluk bilinci içerisinde davranmasını sağlayan etik davranış ilkeleri, kamu görevlilerinin hizmetten yararlananlara karşı hukuka uygun, adaletli ve objektif işlem ve eylemlerde bulunmalarını amaçlamakta, hizmet sunumunda kalite ve standardı gözetmekte ve bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde karşılaşılan şikayetleri gidererek, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve düzenli sunulmasını sağlamayı amaçlamaktadır. OECD tarafından 1998 yılında yayımlanan kamu yönetiminde etik ilkeler başlıklı tavsiye kararında, üye ülkelerin kamu hizmetlerinde etik davranış ilkelerini hayata geçirmek amacı ile iyi işleyen kurumsal yapılar oluşturmaları ve gerekli diğer tedbirleri almaları önerilmiştir." Bkz. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun Gereği. www.tbmm.gov.tr. Ayrıca bkz. PRINCIPLES FOR MANAGING ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE, OECD RECOMMENDATION, 23 April 1998, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>.

⁵⁶ Bkz. Alan Lawton, Social Enterprise and the Public Services Manager, in L.W.J.C. HUBERTS AND J.H.J. VAN DEN HEUVEL EDS., INTEGRITY AT THE PUBLIC-PRIVATE INTERFACE, (1999), s. 57-73.

Değerler: Neyin doğru ve yerinde olduğuna dair hükümleri yönlendiren standartlardır.⁵⁷ Etik kavramı, mevcut durumlar arasında seçim yapmamızı etkileyen değerler kavramıyla yakından bağlantılıdır. Etik ile değerler arasındaki kritik bağlantı, etik standartların ve ilkelerin değerlerle ilgili çatışmaların ve ikilemlerin çözümünde yol gösterici olmasıdır.⁵⁸

Hiç bir siyasal sistem, değerlerin olmadığı bir ortamda iyi işleyemez. Toplumdaki bütün çıkar gruplarının memnuniyetini sağlayacak bir değerler sistemi kurmak da oldukça güçtür. Çağdaş devlet, siyasal, bürokratik ve yargısal değerlerle etik ilkeler arasındaki bağlantıyı kurabilen ve bunu hayata geçirebilen devlettir. **Kişisel, kurumsal, toplumsal ve siyasal ikilemler gibi etik ikilemlerin bütün çeşitlerinde ve bunları çevreleyen bütün ihtilaflarda değerlerin belirlenmesi, faaliyetlerin devamını sağlayacak iyi işleyen kamu politikasını oluşturmayı ve uygulanmasını sağlamayı başarma sürecini başlatan en kritik olgudur.**⁵⁹

Tablo 1: Karşılaştırmalı Değer Sistemleri

Sosyal Değerler	Bürokratik Değerler	Ekonomik Değerler	Demokratik Değerler	Profesyonel Değerler
Hümanizm, Güvenlik, Rahatlık, Eşitlik, Etkililik, Uygulanabilirlik.	Teknik yeterlilik ve uzmanlık, Amaçların belirliliği, Kamusal faaliyetlerde kişisel mevzuları öne çıkarmama, Mantıksallık, İstikrar, Kariyer, Hiyerarşik yükümlülük, Hesap verebilirlik, Tarafsızlık, Liderlik, Eşitlik, Yasallık, Dürüstlük, Saydamlık, Sorumluluk.	Mantıksallık, Bilimsellik, Etkililik, Maddi kavramlarda değerlerin ölçülebilirliği, Amaçların belirliliği, Piyasaya minimal müdahale	Bireysel değer ve haysiyet, Kendini gerçekleştirilme (örneğin kendini geliştirebilme ve ifade etme), Azınlık hakları, Bağımsızlık, Yararlık, Yetkilendirme.	Uzmanlık, Faaliyetlerde kişisel çıkarın reddi, Otonom kararlar, Müşteri memnuniyeti, Toplum tarafından benimsenme, Kendini adama, Toplumsal yükümlülük, Bireysel denetim ve yönetim.

Not: Tabloda bulunan değer sistemleri içerisinde belirtilen değerlere daha birçok değer eklenebilir. Yukarıdaki değerler sınırlı sayıda değildir.

⁵⁷ Bkz. JOYCELYN M. POLLOCK, ETHICS IN CRIME AND JUSTICE: DILEMMAS AND DECISIONS, (1998) s. 13. Ayrıca ünlü filozof David Hume'a göre, gerçekler neyin olduğu ya da olmadığıyla ilgiliyken değerler neyin olması gerektiği veya olmaması gerektiğiyle ilgilidir. Bkz. SELBY-BIGGE ED., DAVID HUME'S A TREATISE OF HUMAN NATURE, (1978).

⁵⁸ Bkz. Harold F. Gortner, Values and Ethics, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2000), s. 509-26; Kenneth Kernaghan, Promoting Public Service Ethics: The Codification Option, in RICHARD A. CHAPMAN, ED., ETHICS IN PUBLIC SERVICE, (1993), s. 16 [Bundan böyle CHAPMAN, ETHICS IN PUBLIC SERVICE diye anılacaktır].

⁵⁹ Değerler ve gelişim konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. S. M. LIPSET, CONTINENTAL DIVIDE: THE VALUES AND INSTITUTIONS OF THE UNITED STATES AND CANADA, (1990). Ayrıca bkz. David K. Hart, A Dream of What We Could Be: The Founding Values, the Oath and Homo Virtutis Americanus, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2000), s. 207-223.

Normlar: Belli bir durumda neyin ahlaki olarak doğru olduğunu göstermektedir.

Davranış: Kamu görevlilerinin somut faaliyet ve davranışlarıdır.

Bütünlük (Integrity):⁶⁰ Bireysel ya da kurumsal davranışın kalitesi ya da vasıflarıdır. Bu davranış değerler, normlar ve kurullarla uyum halindedir. Bu durum bir kurumdan ve çalışanlarından gerçekten etik olarak beklenen bütün davranışlarla ilgilidir. Erdemle ilgili değerlerin bütününe kapsamaktadır. Kendi çıkarı uğruna kamu makamını suistimal eden bir kamu görevlisi, bütünlüğüne karşı gelmiş olur. Bu kişinin güvenilirliği artık bozulmuş ve eksiktir.⁶¹

Bütünlük, devletlerin vatandaşlarına toplumsal ve iktisadi yaşantılarında güvenilir ve etkili bir çerçeve sunmasının temel şartı haline gelmiştir. Kamusal bütünlüğü geliştirmeye yönelik kurum ve mekanizmalar giderek iyi yönetişimin ana unsurları olarak görülmektedir.

Kamusal bütünlük şunları içerir:

- Kamu görevlilerinin davranışları, çalıştıkları kurumun amaçlarına uygun olmalı,
- Günlük kamu hizmeti çalışmaları güvenilir olmalı,
- Vatandaşlar, hukukilik ve adalet temelinde tarafsız muamele görmeli,
- Kamu kaynakları etkili, etkin ve doğru bir şekilde kullanılmalı,
- Karar verme usulleri kamuoyu açısından saydam olmalı ve kamuoyunun inceleme yapmasını ve yanlışları düzeltmesini sağlayacak önlemler mevcut olmalıdır.⁶²

Değerler ve normlar faaliyetlerimize kılavuzluk ederler ve yaptığımız şeylerin değerlendirilmesi konusunda ahlaki bir zemin oluştururlar. Bütünlük ise, ahlaki değerler ve normlar doğrultusunda hareket etmektir.

⁶⁰ Integrity kavramının Türkçe karşılıkları dürüstlük, bütünlük, güvenilirliktir. Sözlük anlamıyla integrity, “ahlaki değerleri kapsayan bir davranış kuralları bütününe sıkı sıkıya bağlıdır.” Bkz. Merriam Webster’s Collegiate Dictionary, s. 608. “Bütünlük” kavramı, etik değerlerin bir bütün halinde insanda bulunmasıyla ilgilidir. Bütünlük, dürüstlük, güvenilirlik, onur, liderlik gibi temel etik değerlerin hepsini kapsadığından, güvenilirlik ve dürüstlükten çok daha geniş bir kavramdır. Dolayısıyla, bu raporda “integrity” kelimesinin karşılığı “bütünlük” olarak kullanılmaktadır.

⁶¹ Bkz. W. Sorgdrager, Putting the Cards on the Table: Integrity at the Public-Private Interface, in L.W.J.C. HUBERTS AND J.H.J. VAN DEN HEUVEL EDS., INTEGRITY AT THE PUBLIC-PRIVATE INTERFACE, (1999), s. 15-20; Muel Kaptein, Johan Wempe, Working on the Integrity: Differences and Similarities Between Public and Private Sector Organizations, in L.W.J.C. HUBERTS AND J.H.J. VAN DEN HEUVEL EDS., INTEGRITY AT THE PUBLIC-PRIVATE INTERFACE, (1999), s. 113-131; Alan Montefiori, Integrity: A Philosopher’s Introduction, in ALAN MONTEFIORE AND DAVID VINES EDS., INTEGRITY IN THE PUBLIC AND PRIVATE DOMAINS, (1999), s. 3.

⁶² Bkz. TRUST IN GOVERNMENT: ETHICS MEASURES IN OECD COUNTRIES, OECD REPORT, (2000). [Bundan böyle OECD, 2000 olarak anılacaktır.] Kurumsal bütünlük konusunda daha geniş bilgi için bkz. R. B. Denhardt, Morality as an Organizational Problem, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW: 52, (1992), s. 104-105; R. T. GOLEMBIEWSKI, MEN, MANAGEMENT, AND MORALITY: TOWARD A NEW ORGANIZATIONAL ETHIC, (1989); J. PATRICK DOBEL, PUBLIC INTEGRITY, (1999); JEFFREY J. KNOWLES, INTEGRITY WITH TWO EYES: AN INSIDER’S SLANT ON THE MORAL CLIMATE OF GOVERNMENT, (1999).

Bütünlük ile çarpıklık arasında ters orantılı bir ilişki vardır. Kurumsal çarpıklık, dışsal ve içsel düzenlemelerin ihlali olarak tanımlandığında vurgu, kurallara yapılmaktadır. Çarpıklık, değerler, normlar ve kuralların ihlali olarak tanımlandığında ise, dürüstlüğün zıttı olarak ortaya çıkmaktadır.⁶³ **Etik ve bütünlük, yolsuzluğa karışmış olmaktan veya kurumsal hilelerden çok daha kapsamlı kavramlardır. Ancak, şu da bir gerçektir ki yolsuzluğun ortaya çıkması etik standartlara uyulmamasıyla başlar.**

İdealler, davranışa dönüşürken soyuttan somuta doğru ilerlenir. Ancak, bu kavramlar arasındaki ilişki karmaşıktır ve anlamları bazen çakışır. Ayrıca, bu kavramların kamu görevlilerinin günlük rutinlerine uygulanması, kamu görevlilerinin meslekleri ve rollerine ilişkin görüşlerin son yıllarda oldukça değişmesi nedeniyle zordur. Bu güçlüğü aşmak için kamudaki etik değerleri ayrıntılı ve açık biçimde tanımlamak gerekir.

1.5.3. Bireysel Etik

“Hayatımızı anlamlı kılan şey merhamet ve şefkattir. Bunlar, sonsuz haz ve mutluluğun kaynağıdır. Merhamet ve şefkat başkalarına yardım etme arzusuyla davranan iyi bir kalbin temelidir. İyilik, sevgi, dürüstlük, doğruluk ve adaletle kendi menfaatimizi garanti ederiz. Bu, karmaşık bir kuram oluşturma meselesi değildir. Bu, sağduyu meselesidir. Bizim mutluluğumuz başkalarının mutluluğuna kaçınılmaz bir biçimde bağlıdır. Toplum acı çektiğinde kendimizin de acı çekeceği inkar edilemez. Kalplerimiz ve akıllarımız ne kadar kötü niyetle bezenmişse o kadar zavallı hale geliriz. Bunun dışında berşeyi; dini, ideolojiyi, elde edilen bütün hikmeti inkar edebiliriz. Ancak, şevkat ve sevginin gerekliliğinden kaçamayız.”

Dalai Lama, Ethics For The New Millenium, (1999)

Etik davranış kodunun geliştirilmesini amaçlayan ülkelerin ve uluslararası kuruluşların çalışmaları, genelde kamu görevlilerinin davranışları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu yaklaşımın, gerekli olmakla beraber yetersiz olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü yönetim, ilgili tüm aktörlerin birbiriyle etkileşen müdahale çabalarının ortak bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da aktörler grubuna indirgenemez. Kamusal ya da özel hiç bir aktör, karmaşık, dinamik ve çok çeşitli problemleri çözmek için gerekli olan tüm bilgilere, belli araçların etkin kullanımını sağlamak için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modeline tek taraflı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir. Bu nedenle bir toplumun etik davranış kodu tartışılırken, bireysel etiğin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

⁶³ Bkz. MAURICE PUNCH, DIRTY BUSINESS: EXPLORING CORPORATE MISCONDUCT, (1996), s. 55.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetin unsurlarından tek kontrol edilemeyen olanı, kişisel bütünlüktür (*personal integrity*). Kamu görevlilerinin bireysel etik değerleri, oldukça büyük önem arz etmektedir. Bunun nedeni, kamu adına kamu gücünü kullanma rolünü üstlenmeleridir. Dolayısıyla, sahip olmaları gereken kişisel etik özelliklerinin diğer vatandaşlara nazaran üstün olması gerekmektedir.⁶⁴ Kamu görevlilerinin sahip olmaları gereken temel bireysel etik değerler, bütünlük, temel vatandaşlık hakları ile insan haklarına sahip olmak ve liderliktir. Kamu görevlilerinin bireysel etik değerleri açısından “bütünlük”, bir kişiden beklenen kabul edilen temel etik değerlerin bütünlüğünün kamu görevlisinin vasıflarından biri olmasıdır.⁶⁵ Temel vatandaşlık hakları ve insan haklarına sahip olmak, diğer vatandaşların sahip oldukları hak ve özgürlüklerin kamu görevlilerine tanınmış olması, bunun yanında da ifa ettikleri görevlerinin doğası gereği bazı yasal kısıtlamalara tabi olmalarıdır. Liderlik ise, kamu görevlilerinin toplum içinde sergiledikleri faaliyetlerde, etik değerlere uygun davranış açısından topluma öncü olmalarıdır.⁶⁶

Kutu 3: Bireyin Etiksel Gelişimi

Filozoflar ve diğer düşünürler, insanoğlunun karşılaştığı etik ikilemleri çözmeye çabalarında, daha önceden tartışılan çeşitli sistemleri arıtma çabasına girişmişlerdir. Uygulanabilirlik açısından, bütün sistemlerin sınırlı olmalarının yanı sıra bazı durumlarda kabul edilemez reçeteler oluşturmaya eğilimleri vardır. Ancak, her sistemin sınırının olduğunu söylemek bu sistemlerin işe yaramadıkları anlamına gelmemektedir. Aksine, bu sistemlerden bazıları etik karar verme sürecinin iç yüzünü kavrama olanağı verirken, sorunları formüle etmeye ve etik ikilemleri çözmeye de yardımcı olurlar. Dahası, etik standartlara tercüman olmanın zor ve bu standartların muğlak olduğu sonucuna varmak, etik standartların gereksiz oldukları ve var olmadıkları sonucuna varmakla aynı şey değildir. Ünlü psikolog Lawrence Kohlberg tarafından yapılan araştırma, etik karar verme sürecinin iç yüzünü kavramamızı sağlarken, fiziksel gelişim gibi etiksel gelişimin de insan doğasının bir parçası olduğuna bizi inandırmaya çalışmaktadır. Kohlberg’in yaptığı incelemelere göre insanların sıralı etik gelişim aşamaları, iki önemli değişkene göre oluşmaktadır. Bunlar yaş ve muhakemedir. İlk aşama sırasında -konvansiyonel öncesi aşama- çocuğun davranışı, cezalandırma korkusu ve ödüllendirilme arzusuna verilen bir reaksiyondur. Bazen bu aşamada davranış sergileyen insanlar etik bir tavır sergileseler de bunu davranışlarının neden etik olduğunu anlamadan yaparlar. Kurallar, onlara empoze edilmiştir. Ergenlik süresince -Kohlberg’in konvansiyonel aşaması- insanlar davranışlarını aile, eş ve bütün olarak toplumun beklentilerini karşılamak için şekillendirirler. Bu uygun davranışın motivasyonu sadakat, sevgi ve

⁶⁴ Bkz. M. P. Glazer, P. M. Glazer, Individual Ethics and Organizational Morality, in JAMES BOWMAN, FREDERICK A. ELLISTON EDS., ETHICS, GOVERNMENT, AND PUBLIC POLICY: A REFERENCE GUIDE, (1988).

⁶⁵ Bkz. David Norton, Moral Integrity, Organizational Management, and Public Education, INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION 17, NO. 12, (1994), s. 2270-71.

⁶⁶ Bkz. MONTGOMERY VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES, (1998), s. 33. [Bundan böyle, VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES diye anılacaktır].

güvendir. Yetişkinlerin çoğu bu aşamada davranış sergilerler. Kohlberg'e göre, bazıları üçüncü aşamaya- konvansiyonel sonrası aşama-erişirler. Bu kişiler, ilkelerin neden doğru ve bağlayıcı olduklarını anladıkları için etik ilkeleri kabul eder ve onlara uygun davranırlar. Bu aşamada etik ilkeler, gönüllü bir biçimde içselleştirilmiştir; dışsal kuvvetlerle empoze edilmemiştir. Dahası bu aşamadaki bireyler, kendi evrensel etik ilkelerini geliştirirler ve hatta toplumun ve diğerlerinin adapte ettiği kanunları ve değerleri sorgularlar. Kohlberg, birçok insanın üçüncü seviyeye ve hatta ikinci seviyeye ulaşamadıklarına inanmaktadır. Dolayısıyla yaptığı çalışmalarda, etik felsefesinin, insanların konvansiyonel sonrası seviyeye ulaşabilme yollarını araştırmasının gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Diğer psikologlar ise, insanların sıralı olarak bütün seviyeleri geçerek gelişmediğini fakat simultane olarak üç seviyede de davranış sergileyebileceklerini savunmaktadır. Seçilen etik yaklaşımı ne olursa olsun, doğru şeyi tanıma ve yapma konusunda çaba harcanmasını gerektiren etik ikilemlerle yüzleşmekten kaçmak mümkün değildir.⁶⁷

Etik, kendimiz hakkında düşünmemizi ve kendi çıkarlarımız hakkında karar verirken toplumun diğer üyelerinin menfaatlerini göz önünde bulundurmamızı sağlar. Etik önemlidir; çünkü bireysel kararlar üçüncü kişileri ve hatta bir bütün olarak toplumu etkileyebilmektedir. Etik, ani durumların detaylarının ötesine bakıp sonuçları göz ardı etmeden karar verebilmemize yardımcı olur.⁶⁸

1.5.4. Mesleki Etik (Profesyonellik)

Kamu görevlilerinin tabi oldukları mesleki etik değerlerin en önemlisi profesyonelliktir. Vatandaşlara kendini adama ve uzmanlık gerektiren profesyonellik, çağdaş bir topluma daha çok zenginlik sağlar.⁶⁹ Profesyonellik, yüksek düzeyde eğitim ve uzmanlıktan çok daha öte bir kavramdır. En gelişmiş haliyle mesleki kültür, kendini düzenleme yeteneği ve kararlara ağırlıklı tesiri gerekli kılar. Mesleğini etik ilkelere göre ifa etmek, profesyonelliğin en önemli göstergelerinden birisi sayılmalıdır.⁷⁰ Kamu görevinin ifası sırasında vatandaşlarla etkileşimde bulunmak ve karar alma sürecinde kamuoyunun fikrini almak, kamu yönetiminde etik bilincin yerleşmesi ve halkın kamuya olan güveninin sağlanması açısından gereklidir. Bu, mesleki etiğin bir parçası olarak kabul edilmektedir.⁷¹

Küresel rekabet devam ettikçe mesleki etiğin önemi toplumun bütününe daha iyi anlaşılmaktadır. Kamu sektörü etik değerlere bağlılık konusunda toplumun denetiminden kendini sıyırama-

⁶⁷ Bkz. LAWRENCE KOHLBERG, THE PHILOSOPHY OF MORAL DEVELOPMENT: MORAL STAGES AND THE IDEA OF JUSTICE, VOL. 1, (1981).

⁶⁸ Bkz. Dorothy C. Wertz, Ethics: What is it and Why is it Important?, SOCIAL SCIENCE, ETHICS AND LAW, THE SHRIVER CENTER PUBLICATIONS, (2003).

⁶⁹ Bkz. HOWARD M. VOLLMER, DONALD L. MILLS, PROFESSIONALIZATION, (1966), s. 2.

⁷⁰ Bkz. VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES, s. 78.

⁷¹ Bkz. DAVID OSBORNE, TED GAEBLER, REINVENTING GOVERNMENT, (1992); AL GORE, CREATING A GOVERNMENT THAT WORKS BETTER AND COSTS LESS: THE REPORT OF THE NATIONAL PERFORMANCE REVIEW, (1993).

maktadır. Kamu sektöründe kabul edilen mesleki etik ilkelerin başında topluma kendini adama, objektif karar verebilme, nesnellik, tarafsızlık, uzmanlık bilgisi, vatandaşların taleplerine tarafsız ve eşit bir biçimde cevap verebilirlik gelmektedir.

1.6. Yasadışı, Etik Dışı Davranışlar ve Yolsuzluk

Yasadışı davranış, ağır suçlardan küçük ihlallere kadar yasalara aykırılıktır. Etik dışı davranış ise, etik kural, ilke ya da değerlere aykırılık ve uygunsuzluk, teamül ya da uygulamaya aykırılık olarak tanımlanır. Yolsuzluk, bu başlıklardan herhangi biri altında değerlendirilebilir.

İnsanlık tarihi boyunca var olan yolsuzluk, zamana ve ülkeye bağlı olarak azalıp artmakla birlikte her dönem varlığını sürdürmüştür. Günümüzde yolsuzluk, uluslararası alanda, toplumun güvenliği ve istikrarını tehlikeye düşürme, toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişmeyi tehdit etme ve demokratik ve ahlaki değerleri zayıflatma kapasitesine sahip, toplumdaki en önemli problemlerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu durum, hem uluslararası hem de ulusal düzeyde geçerlidir. Gerçekten de küreselleşmeyle birlikte yolsuzluğun uluslararası boyutu önem kazanmıştır. Bu nedenle, yolsuzluğun azaltılması hem uluslararası hem de ulusal düzeyde öncelik kazanmaktadır. Planlı çabalar, tecrübelerin paylaşılması ve yolsuzlukla mücadele standartlaşmayı gerektirmektedir.⁷²

Etik ihlali, yolsuzluktan çok daha kapsamlı bir kavramdır. Bilindiği gibi her türlü yolsuzluk etik ihlalidir. Ancak, her etik ihlali yolsuzluk olarak değerlendirilemez. Buna rağmen kamuoyunda etik dışı faaliyet denilince genellikle yolsuzluk anlaşılmaktadır. Örneğin, müftülükte görevli devlet memuru bir imamın, turizm il müdürü olarak atanmasının yolsuzluk olarak değerlendirilmesi tartışmalıdır, fakat burada bir etik ihlali olduğu çok açıktır. Şunu da belirtmekte fayda vardır ki yolsuzluğun ortaya çıkması etik değerlere uymamakla başlar.

Yolsuzluk, kavram olarak henüz siyaset bilimi literatüründe bütünüyle tanımlanmış değildir.⁷³ Bugüne kadar, yolsuzluk hakkında çok değişik bilimsel tanımlar yapılmıştır. Gerek ilgili kuruluşlar, gerekse akademik çevrelerde kabul edilen en yaygın ve genel kabul görmüş tanıma göre yolsuzluk, **“kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması”**dır. Bunun yanında da-

⁷² BİRLEŞMİŞ MİLLETLER UYUŞTURUCU KONTROLÜ VE SUÇ ÖNLEME OFİSİ ULUSLARARASI SUÇ ÖNLEME MERKEZİ YOLSUZLUĞA KARŞI GLOBAL PROGRAM EYLEM PLANI, (Şubat, 1999).

⁷³ David H. Bayley yolsuzluk tanımını şu şekilde yapmaktadır: “Özellikle rüşvet fiili ile çok yakından ilişkili olan yolsuzluk (corruption) şahsi menfaat sağlama çabasının bir sonucu olarak yetkinin kötüye kullanımını ifade eden bir terimdir. Şahsi menfaatin mutlaka para olması gerekmez.” Bkz. David H. BAYLEY, The Effects of Corruption in Developing Nation, in ARNOLD J. HEIDENHEIMER, MICHAEL JOHNSTON, VICTOR T. LEVINE, EDS., POLITICAL CORRUPTION-A HANDBOOK, (1990), s. 935-953. Bir başka tanım ise Joseph S. Nye tarafından şu şekilde yapılmıştır: “Kamu yönetiminde özel bazı nedenlerden dolayı (aile ya da yakınlık ilişkisi gibi) parasal veya mevkisel bir çıkar sağlama davranışı; özel çıkar sağlama amacıyla çeşitli yollarla kuralların ihlal edilmesi; örneğin, “rüşvet, nepotizm, kaynakların yanlış yönlendirilmesi ve benzeri şekillerde çıkar sağlama.” Joseph J. Nye, Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, in HEIDENHEIMER ET AL, (1990), s. 963-985. Jacob Van Klaveren'in tanımı ise şu şekildedir: “Yolsuzluk, bir kamu görevlisinin devletten ekstra bir gelir sağlama gayesiyle yetkisini kötüye kullanması demektir.” Jacob Van Klaveren, The Concept of Corruption, in HEIDENHEIMER ET AL (1990), s. 25-29.

ha geniş yolsuzluk tanımı ise, **“kamu gücü ile sınırlı olmayarak herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması”** şeklinde yapılmaktadır. Bu tanımla, yolsuzluk kamu gücünü kullananlarla sınırlandırılmamış, ayrıca kaynakların kullanılmasında tekel konumunda bulunanlar, tek başlarına karar alma yetkisi olan kişi ya da gruplar ile çeşitli nedenlerle hesap verme sorumluluğundan kaçınabilenlerin de kişisel çıkarlarına yönelik eylemleri kapsama alınmıştır.⁷⁴

Yolsuzluk tanımı, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgelerden 4 Kasım 1999 tarihli “Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi”nde (*Civil Law Convention on Corruption*) tanımlanmıştır. Bu sözleşmenin ikinci maddesine göre yolsuzluk, **“doğrudan ya da dolaylı yollardan rüşvet ve haksız bir menfaat temin eden kişinin görevi veya kendisinden beklenen davranışları doğru bir şekilde yerine getirmesine engel olan, rüşvet veya her türlü haksız menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi”**dir.⁷⁵

Bir yolsuzluk eylemi ya da ilişkisinde dört esas unsur bulunmaktadır: (1) Kamusal yetkiyle donatılmış kişi ya da kişiler, (2) kişi ya da grubun karar alma gücünü veya kamusal yetkilerini düzenleyen mevcut kurallar, (3) kuralların kişi ya da grup tarafından ihlal edilmesi ve (4) kuralların ihlal edilmesi sonucunda kişi ya da gruba çıkar sağlanırken ortak değerlere zarar verilmesi.⁷⁶ Yolsuzluğun en önemli özelliği, kamusal karar (ya da karar vermeme) talep eden kişisel bir çıkarın varlığıdır. Kişisel çıkar, meşru şekilde belirdiğinde elbette normal bir olgudur. Ancak yolsuzluk merceğinden bakıldığında konumuz, “meşru olmayan” veya “meşru kabul edilemeyecek” kişisel çıkardır. Meşru olmayan kişisel çıkar vuku bulduğunda, doğal olarak kamusal çıkarlar zarar görmektedir.

Ülkelerin tarihsel ve kültürel değerleriyle evrensel kriterler arasındaki açık farklılıklar dünyanın her yerinde mevcuttur. Bununla birlikte, değişik ülkelerdeki farklı uygulamaları açıklayan ve evrensel bir niteliğe sahip temel bir insani unsur bulunmaktadır. Bu da “kişisel çıkar”dır. Bu çıkar tanımı, kişinin ailesi ya da arkadaş gruplarının refah ve saadetini de içerebilir. Düşünürlerin “hırs” ve “tamah,” ekonomistlerin ise, “yararın ençoklaştırılması” biçiminde tanımladıkları kişisel çıkar, üretim sürecinde denetlenememesi nedeniyle, yolsuzluğun yaygın olarak ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Kişisel çıkar iyi yönetildiği takdirde, üretime yönelik etkinliklere yönlendirilerek, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayabilir. Kötü yönetilen kişisel çıkar ise, toplumsal refah konusunda yıkıcı bir etki yaparak kaynakların israf edilmesine yol açar. İnsanların kaynakları hem üretim hem de kişisel yarar sağlamak amacıyla kullanmaları durumunda, ekonomik etkinliğin olum-

⁷⁴ Serdar İğdeler, “Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele”, TÜRK İDARE DERGİSİ, S: 442, (Mart, 2004).

⁷⁵ 9-11 Aralık 2003 tarihli “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”nde (United Nations Convention Against Corruption), çeşitli gelişmelere paralel olarak yolsuzluğun tanımı, “emanet edilmiş olan yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı”, şeklinde kabul görmektedir.

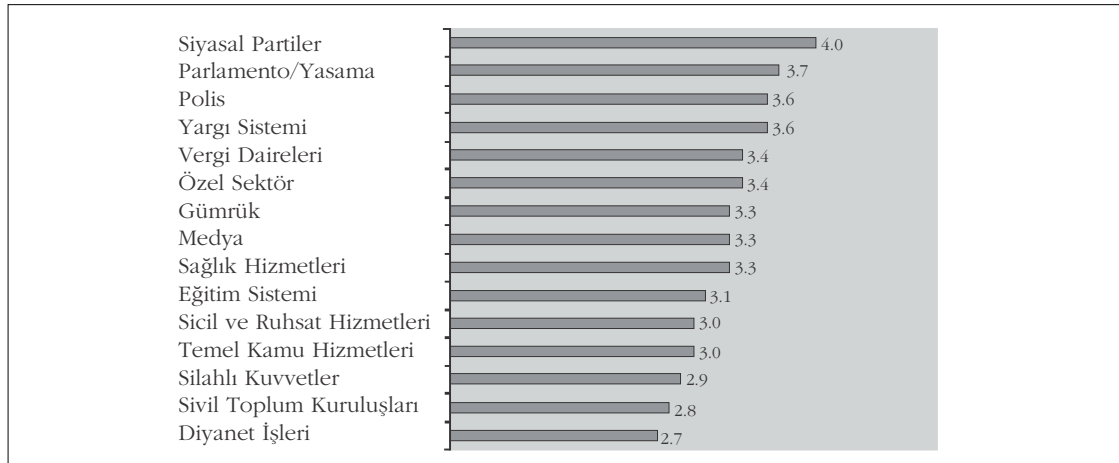
⁷⁶ Bkz. Mark E. Warren, *Corrupting Democracy*, Amerikan Siyasi Bilimler Derneği Yıllık Toplantısında sunulmuş tebliğ, Boston, 29 Ağustos-1 Eylül 2002, s. 11-12. Yolsuzluğun kavramsal olarak tanımlanmasındaki güçlükler yolsuzluğun ortaya çıkarılmasında da devam etmektedir. Kasıtlı gizlenmiş bir olayı ortaya çıkarmak her zaman kolay olmamaktadır. Yolsuzluğun malesef ülkemizde ve Dünya'nın bir çok bölgesinde kamusal hayatın bir parçası olmuştur. Bkz. M. JOHNSTON, WHAT CAN BE DONE ABOUT ENTRENCHED CORRUPTION?, PAPER PRESENTED TO THE NINTH ANNUAL BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, THE WORLD BANK, WASHINGTON DC, (30 Nisan-Mayıs, 1997).

lu yararları bölünerek ekonomik anlamda “rant arama” olarak tanımlanan süreç başlar.⁷⁷ Yeterli ve iyi işleyen düzenlemelerin ve denetim mekanizmalarının olmadığı demokrasilerde rant arama, küçük yolsuzluklardan büyük soygunlara kadar yıkıcı etkilere sebep olur.

Her şeyden önce, devlet bütçesi yolsuzluktan büyük zarar görmektedir. Kamu kaynakları bu yolla soyulmaktadır. Yolsuzluk, hukuk devleti, demokrasi ve insan hakları için büyük bir tehdit olarak ortaya çıkmaktadır. İyi ve hakkaniyete uygun yönetimin, yani sosyal adaletin temellerini sarsmaktadır. Serbest piyasa ekonomisi ve onun temelindeki rekabet düzeni, yolsuzluk olaylarından yara almaktadır. Serbest piyasa ekonomisinin gereği olan rekabet, yerini haksız rekabete bırakmaktadır. Bunun sonucunda toplumsal servet, rüşvet veren veya alanların, bu çeşit menfaatler sağlayabilenlerin lehine el değiştirebilmektedir. Böylelikle serbest piyasa düzeni bozulmakta, ekonomik gelişme engellenmektedir.

Demokratik kurumlar da yolsuzluklarla büyük yara almaktadır. Demokratik kurumların işleyişi, rüşvet ve yolsuzluklarla tahrip edilmektedir. Bu durum, toplumun istikrarla gelişmesinin önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Ahlaki değerler erozyona uğramaktadır. Toplumsal düzen bozulmaktadır. Kurallar işlememektedir. Kural dışı işlem yapanlar, bundan avantaj sağlamaktadır. Geniş kitlelerde demokratik kurumlara, hukuk sistemine inançsızlık ortaya çıkmakta; vatandaşların kamu hizmetlerine ve demokratik kurallara güveni sarsılmaktadır. Sonuç itibariyle bütün bu olaylar, toplumsal dengeleri temelinden alt üst etmektedir. Ayrıca küreselleşen dünyada bu olaylar, hiçbir ülkenin ulusal sınırları içinde kalmamakta; çeşitli ülkeler, bazen aynı suçun icra edildiği alanlar haline gelebilmektedir.

Tablo 2: 2004 Senesinde Uluslararası Saydamlık Örgütü Tarafından Yayımlanan Küresel Yolsuzluk Ölçümü Araştırmasına Göre Dünyada Etik Dışı Faaliyetlerin En Yaygın Olduğu Kurum ve Kuruluşlar



Kaynak: www.transparency.org

⁷⁷ Bkz. SUSAN ROSE-ACKERMAN, CORRUPTION AND GOVERNMENT, CAUSES, CONSEQUENCES, AND REFORM, (1999), s. 2.

Yolsuzluk olarak adlandırılan evrensel hastalık, topluma hem ahlaki hem de ekonomik açıdan zarar vermektedir. Bu nedenle, bütün dünyada yolsuzluğun önüne geçilmelidir. Bununla beraber, her toplum kendine özgü sosyal ve kültürel geçmişe, ekonomik ve siyasal gelişmişlik düzeyine ve bürokratik gelenek ve politikalara sahip olduğu için çözümler de o topluma özgü olmalıdır.⁷⁸

Yolsuzluk;

- Toplumda ahlak sistemini yozlaştırır,
- Fakir ve muhtaç grupların ekonomik ve sosyal haklarını ihlal eder,
- Demokrasiyi temelinden sarsar,
- Uygur toplumun temeli olan hukukun üstünlüğü ilkesini alt üst eder,
- Kalkınmayı geciktirir,⁷⁹
- Toplumlara serbest ve açık rekabetin yararlarından mahrum eder.

Yolsuzlukla mücadele yöntemleri bir ülkeden diğerine değişse de, yolsuzlukların sonucu her ülkede aynıdır. Bu sonuç, milli gelirden artış olmaması hiç ya da çok az artış olması ve kamu kaynaklarına verilen zarardır. Dünya Bankası'nın bir çalışmasına göre, yolsuzluk düzeyi ile yabancı yatırım ve ekonomik büyüme arasında açık bir ters orantı bulunmaktadır.⁸⁰ **Yapılan bir araştırmaya göre, dünyada şu anda ortalama olarak GSMH'nin %3'ü yolsuzlukla erimektedir. Bu hiç de göz ardı edilebilecek bir miktar değildir.**⁸¹

1990 yılından bu yana yolsuzluğun evrensel özelliği, onu, ulusal ve uluslararası düzeyde yoğun olarak tartışılan bir konu haline getirmiştir. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve Amerika Devletleri Örgütü gibi uluslararası organizasyonlar tarafından yeni girişimler başlatıl-

⁷⁸ Bkz. James D. Wolfensohn, Dünya Bankası Başkanı, 1966 Banka Fonu Yıllık Toplantı Konuşması.

⁷⁹ "Yolsuzluk ekonomik verimliliği azaltır, kaynakları fakirlerden zenginlere aktarır, iş hayatının çalışma maliyetini artırır, kamu giderlerinde sapmalara yol açar ve yabancı yatırımcıları caydırır. Kalkınma programları ve insani yardım için gerekli olan unsurları aşındırır. Resmi kalkınma yardımları gittikçe artan bir baskı altında kaldığından, bu fonların nasıl kullanıldığı konusuna büyük bir önem verilmektedir. Dünya Bankası, üyesi olan ülkelerin siyasi işlerine müdahale etmezken, kurulduğundan beri, borç verdiği fonların tasarlanan amaçlar doğrultusunda kullanılmasını ve mal ve hizmetlerle ilgili sözleşmelerin saydam ve maliyet-etkin bir çerçevede verilmesini sağlamayı istemektedir. Ancak günümüzde, Banka, bunun da ötesine gitmektedir; yolsuzluk ile mücadele etmeyi isteyen hükümetlere destek sağlamakta ve desteklediği programlarda yolsuzluğa hoşgörü ile yaklaşılması üzerinde önemle durmaktadır." Bkz. Dünya Bankası "Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel" Başlıklı Bildirisi, 7 Ekim 1996.

⁸⁰ Bkz. Reinold Ethiel, Küreselleşme Döneminde Yolsuzluk, Siyasal ve Yönetimsel Yolsuzluk Semineri Ankara 1997, Uluslararası İdari Bilimler Kurumu & Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.

⁸¹ http://www.weforum.org/site/knowledgenavigator.nsf/Content/_S12008?open.

mıştır. Son yıllarda, yolsuzluk literatürüne katkıda bulunan bütün araştırmacıların üzerinde uzlaştığı görüş, yolsuzluğun ülke ekonomilerine zarar verici bir olgu olduğu şeklindedir.⁸²

Kutu 4: Yolsuzlukla Mücadele

- Yolsuzlukla mücadele, bir toplumda herkesin görevidir. Bu mücadele toplumda ahlaki değerleri güçlendirme ve bu değerleri savunmayı da içerir.
- Bu konuda hükümet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında işbirliği yapılması gerekir. Böyle bir işbirliği, yolsuzlukla mücadele konusunda kararlılıkta hükümet için gerçek bir test niteliğindedir.
- Mevcut yapının değişmesinden rahatsızlık duyanları ikna ve bertaraf etmek ve reformlar konusunda kamuoyunu seferber etmek için sivil toplum örgütlerinin rolü özel bir önem arz etmektedir.
- Özelleştirme dolayısıyla devlet tarafından yüklenilen bir ekonomik rol özel sektöre geçeceğinden, özel sektörde de devamlı olarak yolsuzluklara karşı bir kampanyanın devam ettirilmesi gerekir.
- Tüm toplumlarda liderlerin bu konuda başı çekmesi gerekir.
- Hükümetler, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar, dünyadaki tüm vatandaşlar, yolsuzluğa karşı eylemlerde gayret ve enerjilerini seferber etmelidirler.

⁸² Daha önceki yıllarda yolsuzluğun etkinliği artacağı ve büyümeye yardımcı olacağı yönünde görüşler de ileri sürülmekteydi. Bu yöndeki görüşleri destekleyen en önemli argümanlardan biri, rüşvetin kamu hizmetlerindeki işlemleri hızlandırdığı, böylece kurallar, regülasyonlar ve yavaş ilerleyen kuyruklar nedeniyle kaybolan zamanı azalttığı yönündeki görüştür. Bkz. P. Bardhan, Corruption and Development: A Review of Issues, JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE, 35(3), (1997), s. 1320-1346. Ayrıca, yolsuzluğun lehindeki bir başka görüşe göre ise, en yüksek rüşveti veren birey, ilgili mal veya hizmete ve/veya zamana en fazla değer biçen kişidir ve bu bireyin işi en hızlı ve etkin bir şekilde yürüyecektir. Dolayısıyla yolsuzluk sayesinde arz-talep süreci etkin ve hızlı bir şekilde işleyecek ve yolsuzluk kaynaklarının etkin bir şekilde tahsisine yardımcı olacaktır. Yolsuzluğun lehindeki diğer bir görüş de kamu görevlilerine yapılan rüşvet ödemelerinin düşük ücretleri telafi edici yönde bir etkide bulunacağıdır. Bu sayede bu kişilerin gelirleri artacak ve daha verimli bir şekilde çalışacaklardır. Ancak bu argümana göre hareket edilmesi durumunda uzun dönemde istenmeyen sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Bunlar oldukça temelsiz iddialardır. Bkz. V. Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF WORKING PAPER, NO: WP/98/63, (1998). Yolsuzluğun bazı olumsuz etkileri şunlardır: Özellikle yolsuzluğun yaygın olduğu toplumlarda, bazı siyasilerin ve bürokratların yeni rant kapıları açabilmek için yeni birtakım regülasyonlar yaratmaları veya mevcutları kendi işlerine gelecek şekilde yorumlamaları da mümkündür. Mevcut karmaşık regülasyonların bir kısmının da zaten başlangıçta kamu görevlilerince rüşvete imkân sağlayacak şekilde tasarlanmış olma ihtimali yüksektir. Yani katı kurallar ve karmaşık regülasyonlar bu yönüyle dışsal değil içseldir. Eldeki ampirik bulgular da, rüşvet miktarı ile kaybedilen zaman arasında pozitif yönlü bir ilişkiye işaret etmekte ve rüşvetin işlemleri hızlandırdığı yönündeki iddiaları çürütmektedir. Ayrıca rüşvetin firmalar için sermaye maliyetlerini azaltmayıp tersine artırdığı da bulgular arasındadır. Bkz. W. C. Gray, D. Kaufmann, Corruption and Development, FINANCE AND DEVELOPMENT, (Mart, 1998), s. 7-10. Yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde eğitim ve sağlık harcamaları gibi yolsuzluk yapma imkânları sınırlı olan alanlar için daha az harcama yapılacaktır. Bunların yerine büyük ölçekli kamu yatırımları tercih edilecektir. Bu, aynı zamanda, sektörel önceliklerin dikkate alınmaması, yanlış teknoloji tercihleri gibi sonuçları da beraberinde getirebilecektir. Bkz. P. Mauro, The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure, IMF WORKING PAPER, NO: WP/96/98, (1996). Yolsuzluğun diğer bir olumsuz yönü de vergilerle ilgilidir. Vergi kaçırma, haksız bir şekilde vergi muafiyetinden yararlanma veya vergi idarelerinin göstereceği zayıflıklar devletin en büyük gelir kalemi olan vergilerde kayıplara neden olacaktır. Yolsuzluk, verginin tabana yayılmamasına ve az sayıdaki mükelleften yüksek oranlarda vergi toplanmasına da neden olmaktadır. Bu da toplum içindeki adalet duygusunu zedelemektedir. Yapılan bir araştırmaya göre diğer faktörler sabit kalırken yolsuzluk derecesi ile devlet gelirleri arasında negatif yönlü bir ilişki vardır. Bkz. V. Tanzi, H. Davoodi, Corruption, Public Investment and Growth, IMF WORKING PAPER, NO: WP/97/139, (1997).

1.6.1. Yolsuzluk Türleri

Yolsuzlukların bir kısmı ceza yasalarında veya ceza hükmü içeren özel yasalarda yaptırıma bağlanan eylemler olarak sayılırken, bir kısmı da herhangi bir suç tanımı içinde yer almamaktadır. Türkiye’de doğrudan ceza yaptırımına tabi olan yolsuzluk türlerini, rüşvet, irtikap, zimmet, ihale-ye fesat karıştırma, emniyeti suistimal, dolandırıcılık, karaparanın aklanması şeklinde sayabiliriz. Dolaylı olarak ceza yaptırımına bağlanan yolsuzluk türleri ise, ceza kanununda veya ceza hükmü içeren diğer kanunlarda suç olarak tanımlanmayan, ancak unsurlarının mevcudiyeti halinde görevi ihmal ya da görevi suistimal suçlarının kapsamında düşünülebilecek yolsuzluk eylemleri olarak açıklanmaktadır. Bu yolsuzluk türlerini açmakta fayda vardır;

- **Rant Kollama:** Rant kollama, “çıkarcı ve baskı gruplarının, devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetler”dir. Suni rant, bazı ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi veya ekonomik faaliyetler üzerine sınırlar konulması suretiyle ortaya çıkmaktadır. Rant kollama kavramı da, suni rantın baskı ve çıkar grupları tarafından elde edilmeye çalışılmasını ifade etmektedir.⁸³

- **Lobicilik:** Lobicilik, çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde, iktidar partilerini, muhalefet partilerini, bürokratları etkileyerek, kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleridir. Bu tür faaliyetlerle, kamu sektöründe en uygun kararın alınması engellenmektedir. Lobicilik faaliyetleri, seçimler aşamasında bir siyasal partiye maddi ya da diğer şekillerde yardımda bulunma, seçimlerden sonra milletvekillerini çeşitli şekillerde etkileyerek, parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini sağlama biçimlerinde ortaya çıkabilmektedir.

- **Oy ticareti:** Oy ticareti, yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamada ortaya çıkan siyasal bir yozlaşma türüdür. Yasama faaliyetlerini yürüten parlamentoda, siyasal kararların alınmasında, siyasi partilerin menfaatleri doğrultusunda parlamentoya sundukları kanun tasarı ve tekliflerini karşılıklı olarak desteklemelerine, “oy ticareti” denir. Bu durum, karşılıklı oy alış veriş anlamına gelmektedir. Oy ticaretinin, bazı durumlarda parlamentonun karar alma sürecini hızlandırdığı iddia edilmektedir. Ancak

⁸³ Rant kollamanın bazı çeşitleri şunlardır: a) Monopol kollama: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyetlerdir. b) Tarife kollama: Çıkar ve baskı gruplarının yurt içi piyasada kârlarını maksimum düzeye çıkarmak için mal ve hizmetlerin ithalinde yasaklamalar ya da ithalat vergisi konulması için giriştikleri lobicilik faaliyetleridir. c) Lisans kollama: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan lobicilik faaliyetleridir. d) Kota Kollama: İthalatın kota veya kontenjan sistemine tabi olması durumunda bazı kişi ve kurumların global kota ve tahsisli kotaların artırılması girişimleridir. e) Teşvik kollama: Çıkar ve baskı gruplarının, faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri gibi devletten mali yardım elde etmek için yaptıkları faaliyetlerdir. f) Sosyal yardım kollama: Ekonomide kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten sosyal amaçlı mali yardım (ör. işsizlik yardımı, fakirlik yardımı vb.) elde etme faaliyetleridir. Bkz. Coşkun Can Aktan, Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, 1980-1990 Türkiye Deneyimi, İstanbul: Afa Yayıncılık A.Ş., 1992.

çoğu durumda, oy ticareti siyasal yozlaşmaya neden olabilmektedir. Uygulamada siyasal partilerin, genellikle “ortak çıkarları” doğrultusunda birbirlerini destekledikleri görülmektedir. Örneğin, milletvekili maaşlarının yükseltilmesi, emekli ikramiyesinin artırılması, milletvekili emekliliğinin kolaylaştırılması gibi konularda milletvekillerinin daha kolay uzlaşmaya varıldığı görülebilmektedir.

• **Kayırmacılık:** Kayırmacılık, kamu görevlilerinin, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması, arka çıkmasıdır. Türkçe’de kullanılan “iltimas” ve “torpil” kavramları da kayırmacılık kavramına karşılık gelmektedir. Örneğin, Türk kamu yönetiminde kamu personelinin istihdamında, aynı zamanda bir etik ilke olan “liyakat ilkesi”nin dikkate alınmaması sonucu, kayırmacılığa yaygın olarak rastlanmaktadır. Türkiye’de liyakat (yeterlik), başta kamu kuruluşlarında, işe alınmada belirleyici olma özelliğini yitirmiştir. Kamu sektörüne girişte açık bir kalite gerilemesi ortaya çıkmıştır. Yandaşlara çıkar dağıtmaya yönelik siyaset yapma anlamında kayırma ve kollama, liyakat ilkesinin işlerliğini neredeyse tüm kamu kuruluşlarında, sadece işe almada değil, atama, yükseltme ve görevden almada da yok etmiştir.⁸⁴ Kayırmacılığın değişik türleri bulunmaktadır.

1. Akraba kayırmacılığı (nepotizm): Beceri, yetenek, başarı ve eğitim düzeyi gibi unsurlar dikkate alınmaksızın sadece siyasetçi, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir kimsenin bir devlet görevinde istihdam edilmesi, atanması ya da terfi ettirilmesi. Akraba kayırmacılığı, geleneksel bağların ve ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı az gelişmiş ülkelerde daha yaygın olarak görülmektedir. Bunun sonucunda, kamu görevlisinin, “itibar görme”, “takdir edilme” gibi psikolojik ve toplumsal kazanç elde ettiği, ayrıca hak etmeden bulunduğu statünün olanaklarından yararlanması nedeniyle maddi çıkar elde ettiği kuşkusuzdur.

2. Eş-dost kayırmacılığı (kronizm): Eş-dost kayırmacılığı, kamu görevlilerinin işe alınmasında liyakat ve eşitlik ilkeleri yerine, eş-dost ilişkileri esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılıktır. Nepotizmde kayırılan kişi akraba, kronizmde ise eş-dost olmaktadır. Günümüzde Türkiye’de yaygın olarak görülen “hemşehri kayırmacılığı” da kronizmin özel bir türü olarak değerlendirilebilir.

3. Siyasal kayırmacılık (partizanlık/patronaj): Siyasal kayırmacılık, siyasal partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, bu kimselere haksız menfaat sağlamaları olarak tanımlanmaktadır. Partizanlık, merkezi kuruluşların yanında, özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda da yaygın olarak görülmektedir. Siyasal kayırmacılığın bir başka biçimi de, üst düzey bürokratların siyasi iktidarların değişmesiyle birlikte, ideoloji, nepotizm-kronizm gibi faktörler esas alınarak, görevden alınmalarıdır ki literatürde bu duruma “patronaj” adı verilmektedir.

⁸⁴ Ibid.

4. Hizmet kayırmacılığı: Hizmet kayırmacılığı, siyasal iktidarın, gelecek seçimlerde iktidar da kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde kendi seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarını yağmalamasıdır. Bu tür yozlaşma ile kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, hizmetler siyasal iktidarların kendi seçim bölgelerine götürülmektedir.⁸⁵

Kutu 5: Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Lima Deklarasyonu, 11 Eylül 1997

- Tüm hükümetler, her türlü işlemlerinde saydam ve hesap vermeye hazır şekilde hareket etmeli ve halk azami ölçüde hükümetteki tüm bilgileri isteyip alabilmelidir. Halk araştırması için kamu hesaplarının açık tutulması garanti altına alınmalıdır. Sivil toplum örgütlerinin en kritik olduğu ulusal ve yerel seviyelerde katılım, karar verenlere bilgi sağlanması ve önemli konularda genel görüşme açılması suretleriyle takviye edilmelidir.
- Hükümetler, yolsuzlukla savaşın bağlı olduğu hukukun üstünlüğü ilkesinin temel taşı olan adaletin bağımsızlığını, doğruluğunu ve siyaset dışı kalmasını sağlamalıdır.
- Ombudsman kurumu, hükümetler ile halk arasında bir köprü oluşturacağı için, bürokrasinin haksız engel ve yolsuzluklarına karşı etkin bir katkı yapabilir. Halen ombudsmanı olmayan ülkeler, parlamentonun bağımsız bir kuruluşu olarak kurulmasını incelemeye almalıdırlar.
- Hükümetler, sivil toplum ve özel sektörle birlikte devlet organlarının ve anayasal makamların hesap verme kapasitesini periyodik incelemelere tabi tutmalıdır. Yerel yönetimde hesap verme kapasitesinin, yolsuzlukları önleyip önlemediği dikkatle incelenmelidir. Çıkar çatışması ile ilgili ilkeler, özel bir dikkatle ele alınmalıdır.
- Daha önce önlem almayan hükümetler iş hayatını engelleyen gereksiz izin ve kayıtlar, tekeller, keyfi harçlar, ağır vergiler vs. gibi rüşvet ve yolsuzluğu artıran fırsatları en aza indirmelidirler.
- Aşağıdaki haller dahil olmak üzere, hükümetler, anayasa ve insan hakları ile uyumlu bir şekilde, yolsuzluklarla ilgili yasa hükümlerini azami etkinlikle uygulamalıdır:
 - Yasa dışı bir hediye alan memurun karşılığında bir çıkar sağladığının ispat külfetinin kaldırılması,
 - Kamu yönetimde bulunanların ve ailelerinin mal beyanında bulunması ve mal artışlarının yasal yollarla sağlandığının ispatının onlara yüklenmesi (aile ve ortakları dahil),
 - Bağımsız bir kuruluş tarafından önemli kamu yöneticilerinin malları ve yaşam biçimlerinin periyodik olarak veya rastgele seyreklikle gözden geçirilmesi,

⁸⁵ Ibid.

- Yolsuzluktan suçlu görülen kişilerin servetlerinin nerede olursa olsun ve kimin adına kayıtlı olursa olsun dondurulması, el konulması ve müsaderesine olanak sağlayacak yasaların çıkarılması,
- Görgü tanıkları ve ihbar edenlere (aileleri dahil) gerekli yasal himayenin sağlanması,
- Memurların aldıkları hediyelerin kayıtları için bir sistem geliştirilmesi,
- Yolsuzluktan sabıkalı kişilerin siyasi makamlara ve kamu güvenliği ile ilgili yerlere tayinlerinin önlenmesi.

• Hükümetlerin sivil toplum ve özel sektörle işbirliği halinde ulusal ve yerel ihale sistemlerini saydamlık, doğruluk, rekabet açısından gözden geçirerek kamu parasının değerini bulmasını ve özel sektör için serbest ticaret koşullarını yaratmasını sağlamalıdır.

• İhalelerde rüşvet veren firmalar, gerekli soruşturma yapıldıktan sonra belli sürelerle kamu ihalelerine sokulmamak üzere kara listeye alınmalıdır.

• Seçimlerde ve siyasi süreçte yolsuzluk ciddi bir sorun yarattığı için siyasetçilere ve partilere verilen bağışlar düzenlenmeli ve derhal kayda alınmalıdır. Kampanyalarda sarf limitleri konulmalı ve parti hesapları yeminli denetçiler tarafından denetlenmelidir. Bu konuda vatandaş eğitici sürekli programlara ihtiyaç vardır.

• Özellikle avukatlar, saymanlar, mühendisler başta olmak üzere ulusal kuruluşlar meslek ahlakı ile ilgili ilkelerin yeterliliğini, etkinliğini ve yolsuzluğu kolaylaştıran fiilleri olan üyelerin disipline alınması yollarını araştırmalıdır.

• Etkin ve bağımsız bir basına ihtiyaç vardır. Basının yolsuzlukla mücadelede rolünü en iyi şekilde yerine getirebilmesi için hükümetleri, sivil toplum örgütlerini ve özellikle yine basını bu şartların oluşması için birlikte çalışmaya davet ediyoruz.

• Reform gayretlerinin boşa gitmemesi için yolsuzluk kültürünün “doğruluk” kültürüne çevrilmesi şarttır. Bu amaçla, hükümetler, okullar ve dini kuruluşlar yolsuzluğun gençlerde yaptığı amansız tahribatı ortaya koyan ve yolsuzluğa karışmanın yarattığı şahsi riskleri de belirleyen eğitim programları hazırlamalıdır.

• Gazete editörleri, kamuoyunu yolsuzluğa karşı uyaran yayınlarının oynadığı rolü, bunların şikayet makamlarını nasıl harekete geçirebileceği ve halkın bunları nasıl etken bir şekilde kullanabileceği konularında yeni fikir üretmelidirler. Ayrıca basın ne kadar zengin ve güçlü olursa olsun, yolsuzluk yapanların kamuoyunda layık oldukları çirkin görüntüyü vurgulamak için halka yardımcı olmalıdır.

• Bizzat basın, kendisini rüşvete ve aşırı ikramlara karşı dikkatle korumaya almalıdır.

• Bakanlar kurulu, parlamento, adli makamlar, tüm bakanlıklar ve sosyal hayatın bir çok kademesinde, ahlak ilkelerini içeren etik davranış kodları hazırlanmalı ve hükümetler yönetimlerin ahlak ve dürüstlüğüne sağlayacak yeni düzenlemeler yapmalıdır.

• Hükümetler sorun olan alanları ortaya çıkarmalı ve yolsuzluğa karşı yapılan düzenlemelerde sağlanan gelişmeyi saptamak üzere kamuoyunun hizmetlerle ilgili görüşlerini konu alan bağımsız anketlerin yapılmasını teşvik etmelidirler.

• Son olarak, hükümetler, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları birçok ülkede yolsuzluğa karşı halkı bilinçlendirmede başarılı bir şekilde kullanılan, yılda bir defa “rüşvete hayır” veya “hesap verme günleri” saptamalıdır. Birleşmiş Milletler de uluslararası bir eylem günü saptayarak bu kampanyayı genişletmelidir.

Kaynak: <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ablak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/anasayfa-yolsuzlukla-mucadele.htm>.

1.7. Kamu Güveni

Güven, kamu yönetiminin değişik aktörleri arasındaki işbirliğinin temelidir. Güveni tanımlamak, güvenin ölçütlerini belirlemek kadar zordur. Mantıksal veya ekonomik perspektiften güven, “bir kişinin kendi çıkarını maksimize edebilmesi için ona takdir yetkisi tanımayı sağlayan bir karar” olarak tanımlanabilir. Güveni, etiksel bir perspektiften tanımlamak da mümkündür. Buna göre güven, “karşılıklı toplumsal ilişkilerde başkalarının hakları ve menfaatleriyle ilgili olarak bir kişinin veya grubun faaliyetleri veya niyetlerinin etik ilkelere uygun, adaletli ve diğerlerini tehdit etmeyecek olduğuna duyulan inançtır”.⁸⁶ İnsanlar her zaman birbirlerine güvenmeseler de, güven aile üyelerinden, ülkeler arasındaki dayanışmaya kadar, kurumsal dayanışmayı mümkün hale getiren en önemli faktörlerden birisidir.⁸⁷ Devlete duyulan güvenin seviyesi ekonomik, kültürel ve politik faktörler gibi birçok faktörden etkilenir. Bir ulusun refahı, diğer ülkelerle rekabet edebilme kabiliyetiyle birlikte çoğunlukla tek bir kapsamlı kültürel özelliğe bağlıdır. Bu da toplumdaki güven seviyesidir.⁸⁸ Bazıları güveni, sosyo ekonomik durumların bir ölçütü olarak görmektedirler. Bu yazarlara göre, ekonomik durgunluk, düşük gelir seviyesi gibi negatif toplumsal koşullar ekonomik ve siyasi kaynakları azaltır ve devlete karşı duyulan güvensizliği artırır.⁸⁹

Yolsuzluk gibi etik dışı faaliyetler, devlete karşı duyulan güveni yok eder. Bu durum, özellikle, demokratikleşme sürecini yaşayan ülkeler için büyük önem arz eder. Vatandaşlar ve devlet arasındaki bağları güçlendirme yönündeki çabalar, öncelikle kamu idaresindeki etik dışı faaliyetleri

⁸⁶ Bkz. David G. Carnevale, and Barton Weshsler, Trust in the Public Sector: Individual and Organizational Determinant, ADMINISTRATION AND SOCIETY, VOL. 23, NO. 4, (1992), s. 471-494. Güvenle ilgili benzer bir tanım bkz. JAMES G. MARCH, JOHAN P. OLSON, REDISCOVERING INSTITUTIONS: THE ORGANIZATIONAL BASIS OF POLITICS, (1989).

⁸⁷ Bkz. ROBERT K. GREENLEAF, ON BECOMING A SERVANT LEADER, (1996).

⁸⁸ Bkz. FRANCIS FUKUYAMA, TRUST: THE SOCIAL VIRTUES AND CREATION OF PROSPERITY, (1995).

⁸⁹ Bkz. Evan Berman, Jonathan P. West and Anita Cava, Ethics Management in Municipal Governments and Large Firms: Exploring Similarities and Differences, ADMINISTRATION AND SOCIETY, Vol. 26, (August 1994), s. 185-203.

ortadan kaldırmaya yönelmelidir. Devlet, vatandaşların ihtiyaçlarına göre amaçlarını belirlemeli ve kamuoyunun beklentilerini karşılayacak temel etik değerlerin ve etik davranış standartlarının uygulandığını garanti etmelidir. Bu etik değerlerin faaliyetlerde vücut bulmasını sağlamak için ülkeler etik davranış kodları düzenlemeli ve etik değerlerin kamu görevlilerinin karar alma süreci ve faaliyetlerine kılavuz olmasını sağlayacak altyapıyı kurmalıdır. Ancak bu şekilde devlete duyulan güven sağlanır. Böylece toplumsal işbirliği ve dayanışma için de önemli bir adım atılmış olur.

Kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleştirilmesi gerekliliği, sadece kamu güveninin sağlanması amacına hizmet etmemektedir. Bir toplumun kendini yeniden üretme sürecinde eşitlik, adalet, dayanışma gibi ilkeler, toplumsal etiğin içinde düşünülmelidir. Etik ilkelere bağlı işleyen bir kamu yönetimi, vatandaşların devlete duyduğu güveni artırır. Bu da toplumsal dayanışma ortamını sağlamlaştırır. Bununla birlikte, kamu güveninin sağlanması kamu yönetiminde etiğin arz ettiği önemin yalnızca bir boyutudur. Daha önce de ayrıntılı bir biçimde açıklandığı üzere, **“kamu yönetiminde etik, demokratik devletin harcını oluşturan en kritik unsurlardan biridir.”** Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmeti, kamuya olan güveni artıracığı gibi, iş dünyası için de uygun bir ortam oluşturacaktır ve bu suretle, piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunacaktır. Bununla birlikte, kamu güveni, adaletli ve faziletli toplumsal bir yaşam için de önkoşullardan birisidir.

B Ö L Ü M
2

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK
DAVRANIŞ KURALLARI

2. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞ KURALLARI

2.1. Kamu Yönetiminde Temel Etik Değerler (Etik Davranış İlkeleri)

Temel etik değerler, kamu hizmetinin temelini oluşturur. Giderek artan sayıda ülke, kamu görevlileri için etik davranışla ilgili düzenlemeler yaparak kanun, kod ve kılavuz ilkeler yürürlüğe koymaktadır. Bu kanunlar, kodlar ve kılavuz ilkeler, kamu sektöründe faaliyetleri şekillendirmek için sistemleştirilen temel etik değerleri içermektedirler.⁹⁰ Temel etik değerler, kamu görevlilerinin günlük çalışma düzeni içinde neyin iyi ve doğru olduğuna dair muhakemelerini yönlendirir. Yasal düzenlemeler ve değerler, vatandaşın kamu kurum ve kuruluşlarının vazife ve görüşlerinden haberdar olduğu bir çevrenin temelini oluştururlar. Ayrıca, günlük kamusal faaliyetler için genel bir kılavuz görevi görürler.

Toplumsal değerler, etik anlayışı belirler. Bu, devlet etiğine de yansır. Zaman içinde toplumsal değerler geliştikçe etik değerler de gelişim gösterir. Bazı konular hakkında etik değerlendirmeler ülkeden ülkeye, hatta aynı ülke sınırları içinde bölgeden bölgeye değişse de günümüzde kamu yönetiminde etik değerler konusunda evrensel bir anlayış oluşmaya başlamıştır. Bununla birlikte, örneğin “İnsan hakları evrensel midir? Yoksa ulusların kültürleri ve dinsel yükümlülükleri arasındaki farklılıklar temel insan haklarında farklılıklar yaratabilir mi?” soruları uluslararası hukukta yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Hatta benzer gereksinim ve menfaatlere sahip kültürlerde farklı hukuk kurallarının kabul edildiği de bilinmektedir.⁹¹ Kısaca ifade etmek gerekirse, burada bir tür diyalektik söz konusudur. Etik evrenseldir ama aynı zamanda toplumsaldır, yani kültürelidir. Örneğin, günümüzde Birleşmiş Milletler verilerine göre dünyada yaklaşık olarak 130 milyon kadın ve kız çocuğu sünnet edilmektedir.⁹² Bu kişilerin yaklaşık olarak 2 milyonu hayati tehlike yaşamaktadır. Kadın sünnetinin kişinin bedensel bütünlüğüne yapılan müdahalenin en uç noktalarından birisi olduğu kabul edilmektedir. Evrensel insan hakları anlayışına göre, bu müdahale insan hakkı ihlali olarak sayılırken, diğer açıdan bazı ülkelerde kişilerin dinsel ve kültürel yükümlülüklerini yerine getirmeleri hakkı olarak kabul edilmektedir. Olaya etik açısından bakmak da mümkündür. Kadına karşı şiddet, evrensel etik anlayışı içerisinde hiç bir şekilde etik sayılmazken, bazı Afrika ülkelerinde bu faaliyet etik dışı olarak kabul edilmemektedir. Aynı şekilde, ülkemizde sıkça rastlandığı şekilde

⁹⁰ Bkz. Tom Sherman, Public Sector Ethics: Prospects and Challenges, in CHARLES SAMPFORD AND NOEL PRESTON EDS., PUBLIC SECTOR ETHICS: FINDING AND IMPLEMENTING VALUES, (1998), s. 13-15.

⁹¹ Bkz. Cüneyt Yüksel, “Globalization of Law and Society”, ANNELES DE LA FACULTE DE DROIT D'ISTANBUL, (Forthcoming 2005); bkz. Erhard Blankenburg, Legal Cultures Compared, in FERRARI ED., LAWS AND RIGHTS: PROCEEDINGS OF THE INTERNATIONAL CONGRESS OF SOCIOLOGY OF LAW FOR THE NINTH CENTENARY OF THE UNIVERSITY OF BOLOGNA, (1991).

⁹² Bkz. UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, INTEGRATION OF THE HUMAN RIGHTS OF WOMEN AND THE GENDER PERSPECTIVE: VIOLENCE AGAINST WOMEN, (31 Ocak 2002).

kamu görevlilerine yöresel nitelikleri yansıtan küçük hediyelerin verilmesi, kamu hizmeti sırasında memleketlisine daha ilgili davranılması gibi durumlarda kültürel özelliklerin bireysel etik anlayışına yansıdığından söz edilmektedir. Hediye getiren vatandaş veya memleketlisine daha ilgili davranan kamu görevlisi açısından bu davranışlar etik dışı kabul edilmezken, hediyein veya kamu görevlisi açısından ayrıcalık yaratan olgunun kamu hizmetinin bütünlüğünü etkileme tehlikesi doğduğundan bu davranışlar etik olarak değerlendirilemez. Kültürel farklılıklar yüzünden yukarıda verilen örnekler bile bir kültürde etik olarak değerlendirilirken, diğer bir kültürde büyük bir etik ihlali olarak kabul edilir. Dolayısıyla, etik anlayışın insandan insana, kültürden kültüre değişebileceği kabul edilmektedir. Ancak öyle bir nokta gelir ki bazı etik değerler evrensel normlar haline gelir. Bazı değerler ise, kültürel kalmaya devam eder. Bu çalışmanın birinci ve ikinci cildinin amacı, öncelikle evrensel etik değerleri tespit etmek ama aynı zamanda Türkiye'ye özgü kültürel gerçekleri göz önünde bulunduran bir model oluşturmaktır.

Günümüzde kamu yönetiminde etik değerlerden bazıları evrenselleşmiştir. Aşağıda incelenen temel etik davranış ilkeleri evrensel kabul edilmektedir.

- **Hesap verebilirlik:** Tüm kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalı, rapor edebilmeli, açıklama yapabilmeli, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olmalıdırlar. Kamu görevlileri kendi kararları ve eylemlerinden dolayı kamuya hesap verirler ve uygun denetim tabi tutulurlar. Kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dahil olmak üzere, kendilerine kamu gücü ve kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetleri vardır.

- **Saydamlık:**⁹³ Kamu görevlileri aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmalıdırlar. Kamu görevlileri, karar alma sürecinde bu kararların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmalıdırlar. Mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilgi erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır. Kamu görevlileri halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına da yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerden talep edilen bilgileri usulüne uygun olarak verirler.

- **Tarafsızlık:** Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken tüm vatandaşlara dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk ve cinsiyet ayrımı yapmadan hizmet ederler. İnsan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede, fırsat eşitliğini engelleyici davranış veya uygulamada bu-

⁹³ Saydamlık konusu, bu çalışmanın ikinci cildinde ayrı bir bölüm olarak ele alınacaktır.

lunamazlar. Kamu görevlileri, siyasi açıdan tarafsız davranırlar ve kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını veya eylemlerini engellemeye teşebbüs edemezler. Kamu görevlileri, tarafsızlık ilkesinin gereği olarak herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; gerçek veya tüzel kişilere, öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı, eşitlik ilkesine aykırı muamele veya uygulama yapamazlar. Kamu görevlileri, tüm vatandaşların hizmetlere eşit erişimini sağlarlar.

- **Hukukilik:** Kamu görevlileri, kamu görevinin ifası sırasında yürürlükteki kanunlara, etik davranış kodlarına ve tüm yasal düzenlemelere uygun davranmalıdırlar. Karar verme aşamasında yasalara ve talimatlara uygun davranmalı, takdir yetkilerini anayasal amaçlara ve etik davranış kodlarının ruhuna uygun olarak kullanmalıdırlar.

- **Bütünlük:** Kamu görevlileri, kamu görevlerinin ifası sırasında kendilerinden beklenen bütün etik ilkelere uygun davranmalıdırlar. Kamu görevinin ifası sırasında dürüst, güvenilir, tarafsız ve saydam olmalıdırlar. Hiçbir zaman, kişisel çıkarlarının kamusal çıkarlar önüne geçmesine izin vermemelidirler.

- **Dürüstlük:** Kamu görevlileri, tüm eylem ve işlemlerinde dürüst olmalıdırlar. Kendilerini etkileyebilecek kurum ve bireylerden uzak durmalıdırlar.

- **Eşitlik:** Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinden herkesin yararlanmasını sağlamalıdırlar. Kamu hizmetleri aynı durumda olanlara, aynı koşullara göre, aynı biçimde sunulmalıdır. Kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden yararlananları serbestçe seçme hakları bulunmamaktadır.

- **Liderlik:** Lider, 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, kendisini izleyenlerin, uygulanan liderlik türünden hoşnut olmalarını sağlayan kişidir.⁹⁴ Liderlik ise, amaçları gerçekleştirmek için grup aktivitelerini etkileme sürecidir.⁹⁵ Kamu görevlileri, gerek kamu görevinin ifası sırasında gerekse toplum içerisinde sergiledikleri davranışlarda temel etik ilkelere bağlılık göstererek vatandaşlara örnek oluşturmalıdırlar. Kamu görevlileri, kamu yönetiminde temel etik değerleri savunur ve desteklerler. Toplumda kamu yönetiminde etik bilincinin yerleştirilmesi konusunda liderlik sergilerler.

⁹⁴ Bkz. ISABEL WERNER, LIDERLIK VE YÖNETİM, (Çev: Vedat Üner), (1993). Liderliğin bir başka tanımı için bkz. ROBERT P. VECCHIO, ORGANIZATIONAL BEHAVIOR, (1991).

⁹⁵ Bkz. DON HELLRIEGEL, J. W. SLOCUM, R. W. WOODMAN, ORGANIZATIONAL BEHAVIOR, (1986).

• **Sadakat:** Kamu görevlileri, yasalara uygun bir şekilde atanmış ulusal, yerel ve bölgesel otoritelere sadakatle hizmet etmekle görevlidirler.

• **Liyakat ve profesyonellik:** Kamu görevlileri, kamu hizmetleri sırasında liyakat, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi şekilde kullanarak görevlerini ifa etmelidirler. Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında kamu hizmetine kendilerini adanmalı, ifa ettikleri görevleri hakkında uzmanlık bilgisine sahip olmalıdırlar. Mesleki kültürleri geniş olmalı, görevleriyle ilgili konularda kendilerini yetiştirmelidirler.

• **Nesnellik:** Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken tercihlerini nesnellik esasına göre yapmalıdırlar.

• **Nezaket ve saygı:** Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, alt düzeydeki personel ve hizmet ettikleri vatandaşla olan ilişkilerinde nazik ve saygılı davranırlar. Hizmetten yararlananlara karşı gerekli nezaket, saygı ve ilgiyi göstermelidirler.

• **Saygınlık ve güven:** Kamu görevi, kamu yararına uygun faaliyette bulunmayı gerektiren güvene dayalı bir hizmettir. Bu nedenle, kamu görevlileri, halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyecek, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınarak güvenilir işlem ve eylemde bulunurlar. Kamu görevlileri, kamuya güveni sağlayacak şekilde davranırlar. Görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Kamu görevlileri, halka hizmetin, kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket ederler. Kamu görevlileri görevlerinin ifası sırasında halka kötü davranmamalı, işlerini savsaklamamalı, çifte standart uygulamamalı ve tarafgir davranmamalıdırlar.

Bu ilkeler, birçok çağdaş ülke tarafından kabul edilmiştir. Örneğin, Avustralya'nın kamu yönetiminde etik ile ilgili kodları ve kılavuz ilkeleri, şu temel etik değerleri kapsamaktadır: Dürüstlük, tarafsızlık, yasalara karşı saygı, insanlara karşı saygı, gayretli çalışma, etkililik, cevap verebilirlik, hesap verebilirlik. Bu temel etik değerler yasalarda da vücut bulmaktadır.⁹⁶

⁹⁶ Örneğin, Avustralya, Queensland'de Kamu Sektöründe Etik Kanunu (1994), Kanada'da Kamu Çalışanları için Çıkar Çatışması ve Görev Sonrası İstihdam Kodu (1996), Türkiye'de 5176 sayılı Kamu Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun (2004). Bununla birlikte spesifik olarak etik yasalarında bulunmasa da diğer mevzuatta da etik değerler düzenlenmiştir. Bu çalışmanın ikinci cildinde inceleneceği gibi Türkiye'nin ve daha birçok ülkenin ceza kanunları ve kamu görevlileriyle ilgili kanunlarda etik değerler sistemleştirilmiştir.

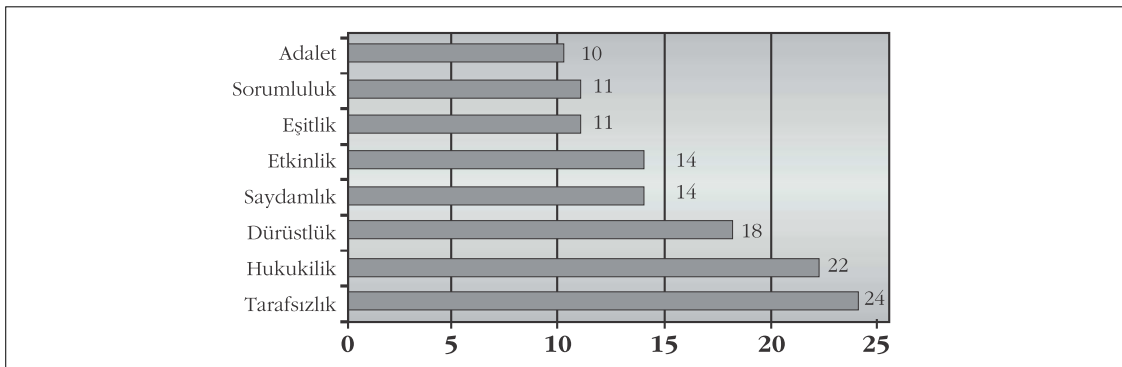
İngiltere’de atanma ve seçim yoluyla kamu makamlarını ellerinde tutanlara ilişkin yönetim standartlarının belirlenmesi ve bu konulardaki değişikliklerle yönelik tavsiyelerde bulunmak amacıyla kurulan Nolan Komitesi’nin hazırladığı kamu yaşamında standart ilkeler, İngiliz kamu görevlisi ile vatandaş arasındaki ilişkilerin çerçevesini çizen şu temel etik değerleri ihtiva etmektedir: Bencil olmamak, dürüstlük, nesnellik, hesap verebilirlik, açıklık, onur ve liderlik.

İki ayrı ülkede kabul edilen temel etik değerler arasındaki farklılık, bazı etik değerlerin ülkeden ülkeye değiştiğini göstermektedir. Bu değişim, ayrıca, etik değerlerin uygulanacağı kamu görevlilerinin konumlarına ve mevkilerine göre de oluşmaktadır. Nolan Komitesi’nin belirlediği etik davranış ilkeleri, tüm kamu görevlilerine uygulanırsa da, öncelikle İngiliz Parlamentosu için düzenlenmiştir. Avustralya’daki temel etik değerleri listesi ise, temelde kamu görevlilerine uygulanan kodlar ve kılavuz ilkelerden özetlenmiştir.

Ülkelerin kabul ettikleri temel etik değerler arasında farklılıklar olabilmektedir. Ancak, günümüzde gelişmiş demokratik ülkeler, en önemli kamu yönetimi temel etik değerlerinden olan hukukilik, bütünlük, tarafsızlık, saydamlık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adaleti etik davranış kodlarında ve yasalarda düzenlemiştir.

OECD’nin 2000 yılında yayınladığı kamu yönetimi etik sistemleriyle ilgili araştırmasının sonuçlarının yansıdığı ve aşağıda yer alan Tablo 3, “tarafsızlık”, “hukukilik”, “dürüstlük”, “saydamlık” ve “etkinlik” ilkelerinin OECD ülkelerinin birçoğunun mevzuatlarında en çok düzenlenen beş temel etik ilke olduğunu göstermektedir. Bu ilkelerin yanı sıra değişen toplumsal talepler ve kamu yönetimindeki değişikliklere uygun olarak “eşitlik”, “sorumluluk” ve “adalet” gibi etik ilkeler de bazı ülkelerin mevzuatlarında vardır.⁹⁷

Tablo 3: OECD Ülkelerinde En Çok Benimsenen Kamu Hizmeti Temel Etik Davranış İlkeleri (Ülke Sayısı)



Kaynak: OECD 2000.

⁹⁷ Bkz. OECD, 2000.

Kamu görevlilerinin, kamu hizmeti ifa ettikleri sırada verdikleri kararlarda bağılı buldukları değerlerin sayısının çokluğu konusunda fikir birliği bulunmaktadır.⁹⁸ Kamu görevlisi, bir durumda yasal yükümlülüklerini öne çıkartırken, diğer durumda kurumsal çıkarı tercih ederek karar verebilir ya da bazen kişisel çıkarını tercih etmesini sağlayan değerler baskın gelebilir. Araştırmacılar, kamu görevlisinin tabi olduğu önemli değer dizgelerini birçok şekilde sistemleştirmişlerdir. Bazıları bir tek alanı odak noktası olarak kabul ederler. Örneğin, kamu yönetiminde etik konusunda ünlü akademisyen John Rohr değerler dizgesini siyasal rejim değerleri üzerinde şekillendirmiştir (hukuk ve yasal gelenekler).⁹⁹ Diğer ünlü akademisyen George Frederickson, sosyal adalet ve kamu yararı üzerinde temellendirilen bir değerler dizgesini tercih etmiştir.¹⁰⁰ Bazı yazarlar ise, çeşitli değer kategorileri arasında karşılaştırmalar yaparak kamu görevlilerinin tabi olacakları etik değerleri tespit etmeye çalışmışlardır.¹⁰¹

Tek bir alanı odak noktası almayıp da, kamu sektöründe karar verme sürecinin bütün önemli unsurlarını kapsayacak bir değerler dizgesi oluşturulması, araştırmacılar arasında kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesi açısından daha faydalı olmuştur.¹⁰² Örneğin, Terry Cooper, etik değerler için dört temel kaynak tasnif etmiştir. Bunlar “bireysel vasıflar”, “kurumsal yapı”, “kurumsal kültür” ve “toplumsal beklentiler”dir.¹⁰³ Donald Warwick’in dört kaynağı ise “kamu yararı”, “seçmen menfaatleri”, “bürokratik menfaatler” ve “kişisel menfaatler”dir.¹⁰⁴ Günümüzde, kamu yönetiminde temel etik değerlerin sistemleştirildiği işlevsel ve etkili bir etik davranış kodunun bireysel değerler, profesyonel değerler, kurumsal değerler, yasal değerler ve kamu yararı değerlerini iyi tanımlamış ve aralarındaki ayrımları önem sırasına göre iyi sistemleştirmiş kod olduğu yönünde fikir birliği mevcuttur. Örneğin, Amerikan Kamu Yönetimi Derneği’nin (American Society for Public Administration-ASPA) kendi çalışanları için hazırladığı etik kodu, bu beş değerler dizgesini en iyi şekilde sistemleştiren kodlardan bir tanesidir.¹⁰⁵ Bununla birlikte, bugün birçok gelişmiş devle-

⁹⁸ Bkz. MONTGOMERY VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES, (1998), s. 5.

⁹⁹ Bkz. JOHN A. ROHR, ETHICS FOR BUREAUCRATS: ON LAW AND VALUES, (1989).

¹⁰⁰ Bkz. George H. Frederickson, Public Administration and Social Equity, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 50, NO. 2 (Mart/Nisan 1990), s. 228-237.

¹⁰¹ Darrell Pugh ve April Hejka-Ekins değer kaynaklarını bürokratik etik değerler ve demokratik değerler olarak ayırmışlardır. Bkz. Darrell L. Pugh, The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration, in JAMES BOWMAN ED., ETHICAL FRONTIERS IN PUBLIC ADMINISTRATION, (1991); April Hejka-Ekins, Teaching Ethics in Public Administration, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 47, NO. 5, (Eylül-Ekim 1988), s. 885-891; Barry Posner ve Warren Schmidt bireysellik etiği ile topluluk ve kurumsal etiğini karşılaştırmışlardır. Bkz. Barry Z. Posner, Warren H. Schmidt, An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 54, NO.1 (Ocak-Şubat 1994), s. 20-24.

¹⁰² Patrick Dobel’e göre kamu yönetiminde kamu görevlilerini bağlayacak üç kritik değerler dizgesi bulunmaktadır. Hesap verebilirlik, bireysel sorumluluk ve basiret. Bununla birlikte Kathryn Denhardt kamu sektörü için üç temel değer olarak onur, adalet ve iyilikseverliği belirlemiştir. Bkz. J. Patrick Dobel, Integrity in the Public Service, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW 50, NO.3 (Mayıs-Haziran 1990), s. 356-366; Kathryn Denhardt, Unearthing the Moral Foundations of Public Administration: Honor, Benevolence and Justice, in JAMES BOWMAN ED., ETHICAL FRONTIERS IN PUBLIC ADMINISTRATION, (1991).

¹⁰³ Bkz. TERRY COOPER, THE RESPONSIBLE ADMINISTRATOR, (1990).

¹⁰⁴ Bkz. Donal P. Warwick, The Ethics of Administrative Discretion, in JOEL L. FLEISHMAN, LANCE LEIBMAN, MARK H. MOORE EDS., PUBLIC DUTIES: THE MORAL OBLIGATIONS OF GOVERNMENT OFFICIALS, (1989).

¹⁰⁵ Bkz. <http://www.aspanet.org/scriptcontent/index.cfm>.

tin kamu görevlileri için yürürlükte olan etik kodları, bireysel değerler, profesyonel değerler, kurumsal değerler, yasal değerler ve kamu yararı değerlerini ayrıntılı bir biçimde tanımlamıştır.¹⁰⁶

2.1.1. Temel Etik Değerlerin Düzenleniş Şekilleri

Kamu yönetiminde temel etik değerlerin tespiti, kamu makamlarındaki kişilerden beklenen davranışla ilgili olarak gerek kamu görevlileri gerekse toplumun ortak bir anlayışa sahip olduğu bir kültür yaratmanın ilk adımıdır. Temel değerler, hukuki belgeler -örneğin anayasa- ve tanıtıcı yayınlar gibi çeşitli şekilde tezahür etse de; ülkeler bu değerleri toplum, demokrasi ve meslekler gibi aynı derecede önemli olan kaynaklardan çıkarır. Bununla birlikte temel değerler, kamudaki günlük çalışmalar için sağlam bir dayanak oluşturur. Dolayısıyla herhangi bir etik yönetimin ilk işi, bir kurumun kılavuz ilkelerini tanımlamak ve hayata geçirmektir.¹⁰⁷

Kamu yönetimi temel etik değerleri için çok sayıda ülke, kanuni çerçeveler düzenlemiştir. Ancak, bazı ülkeler kanuni çerçevenin dışında kamu yönetimi değerlerini düzenleyen çeşitli kılavuz belgeleri de yürürlüğe koymuşlardır. Genellikle kamu yönetimi etik değerleri, anayasada, temel kanunlarda ve özel kamu hizmeti düzenlemelerinde karşımıza çıkmaktadır. Bu kamu hizmeti düzenlemeleri, kamu görevlileri etik kurulları tarafından oluşturulan etik davranış standartları ya da kamu hizmeti kanunları olabilir.

Temel değerler bu yasal belgelere ek olarak iş kanunlarında (Çek Cumhuriyeti ve Almanya), idari usul kanunlarında (İzlanda ve İsveç), bilgi edinme hakkı kanunlarında (İzlanda, Türkiye), ceza kanunlarında (neredeyse bütün ülkelerde), çıkar çatışması mevzuatlarında (Kanada, İspanya) ya da bakanların yayınladığı genelgelerde bulunabilir (İrlanda). Bununla birlikte, temel etik değerlerin yasal kaynakları, ombudsman kararları ya da mahkeme kararları da olabilir. Almanya'da olduğu gibi, toplu iş sözleşmeleri ve bireysel istihdam sözleşmeleri ve Norveç'te olduğu gibi, hukuk doktrini, değerlerin yasal kaynakları arasındadır.¹⁰⁸

Temel etik değerlerin kaynakları, oldukça geniş çeşitlilikte olan yayınlar da olabilir. Örneğin, Danimarka ve Finlandiya'da olduğu gibi, kılavuz ilkeler, profesyonel gruplar için oluşturulan kodlar, değerleri açıklayan hukuki serhler, akademik kitaplar, Almanya'da olduğu gibi idare hukuku ve kamu yönetimi hukuku ile ilgili doktrin görüşleri kaynaklardan bir kaçıdır.

¹⁰⁶ Kamu sektörü değerleri ve değer kategorileri hakkında daha ayrıntılı açıklamalar için bkz. MONTGOMERY VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES, (1998). [Bundan böyle MONTGOMERY VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES diye anılacaktır.]

¹⁰⁷ Bkz. Lynn Sharp Paine, Managing for Organizational Integrity, in JOHN W. DIENHART, BUSINESS, INSTITUTIONS AND ETHICS. A TEXT WITH CASES AND READINGS, (2000), s. 28-39.

¹⁰⁸ Bkz. OECD, 2000.

Roma Hukuku temelli Kıta Avrupası ülkelerinde hukuk ilmi (*jurisprudence*) kamu yönetiminde etik değerlerin gelişiminde önemli role sahiptir. Tanımlanan değerler, kamu görevlilerinin eğitiminde kullanılmaktadır. Dahası bu temel değerler, kitaplardan ve hukuki şerhlerden yasal belgelere aktarılmış ve kamu yönetimi davranış kodlarında düzenlenmiş ve hatta Kıta Avrupası ülkelerinin anayasalarında vücut bulmuştur. Örneğin, Fransız kamu yönetimi için üç temel değer olan, eşitlik, tarafsızlık ve süreklilik, hukuk ilmi tarafından oluşturulmuştur.¹⁰⁹

2.1.2. Kamu Yönetimi Temel Etik Değerlerinin Güncelleştirilmesi

Kamu yönetimi değerlerinin belkemiğini hâlâ güncelleştirilmiş “geleneksel” değerler oluşturmaktadır. Değişen kamu sektörü ortamı, temel değerlerin güncelleştirilmesini gerektirir. Ülkeler, bu süreçte tekrar vurgulanan “geleneksel” değerlere güncel bir içerik kazandırmalı ve onları yeni değerlerle birleştirerek, giderek daha fazla sonuçlara dayalı hale gelen kamu hizmeti kültürüyle bütünleştirmeye çalışmalıdır.¹¹⁰

OECD tarafından yapılan araştırmalar, ülkelerin son on senede kamu yönetimi temel etik değerlerini yenilediğini göstermektedir. Bu yenileme sırasında ülkeler, ilgili personeli yenileme sürecine dahil etmenin gerekliliğini kabul etmişlerdir. Bunun nedeni, değerlerin karşılıklı anlaşılmasının sağlanması ve daha sonradan uygulamada sorun çıkmasının engellenmesidir. Bazı durumlarda bu yardımlaşma, kamu sektörünü de aşarak toplumun daha geniş alanına yayılmıştır. Buradaki amaç, vatandaşların değerlerin güncelleştirilmesinden haberdar edilmesi ve toplumda kamu sektörü hakkında olumlu değer yargılarının oluşmasının sağlanmasıdır.¹¹¹

Güncelleştirme sürecinde daha sıklıkla kullanılan metod müzakeredir (Avustralya, Almanya, İtalya, Portekiz, İsviçre, Amerika ve İngiltere). Kurum yöneticileri ve odak grupları diyaloglarda bulunurlar ve etik uzmanları (Amerika’da olduğu gibi etik memurları) temel etik değerlerin yenilenmesi sürecinde toplantılar yaparlar. Tarihi süreci içerisinde, A.B.D.’de Hükümet Etiği Dairesi (*The Office of Government Ethics*) yenilenmiş etik değerler taslağını yayınlamış, böylece ilgili herhangi bir grup bu yayınlanan taslak hakkında görüş ve yorum bildirme hakkına sahip olmuştur. Bu görüşler, daha sonra hazırlanan son etik davranış kodunun oluşturulması sürecinde dikkate alınmıştır. İtalya’da yayınlanan etik davranış kod taslağı için ticaret odaları ve medyadan gelen eleştiriler dikkatlice incelenmiştir.¹¹²

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ Id. Ayrıca kamu yönetiminde "yeni yöneticilik" anlayışının uygulandığı ABD, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde kamu görevlileriyle ilgili yeni etik ilkeler geliştirilmiş ya da bu ilkeler yeni koşullara göre yeniden düzenlenmiştir. Temel etik değerlerin güncelleştirilmesi hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. MONTGOMERY VAN WART, CHANGING PUBLIC SECTOR VALUES.

¹¹¹ Örneğin İrlanda, Meksika, İsviçre ve İngiltere’de kamu hizmeti etik değerleri güncelleştirilirken İdare mensubu olan kamu görevlileri bu yenileme sürecine katkıda bulunmuşlardır. Kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri bu yenileme sürecinde çalışmışlardır.

¹¹² Bkz. OECD, 2000.

Kamu yönetiminde temel etik değerler, toplumun bütününe birincil menfaatini ilgilendirir. Etik davranış kodlarının hazırlanması ve bu kodların ihtiva ettiği değerlerin güncelleştirilmesi sürecinde, sadece kamu makamlarının ya da etik kurullarının hazırladığı hukuki belgelerin değil, toplumun daha geniş kesiminin ortak iradesini yansıtan güncellenmiş etik değerlerin vücut bulduğu kodların, kamuda etik dışı faaliyetlerin engellenmesi yönünde duyulan ihtiyaca daha etkili bir biçimde cevap verebileceği açıktır.¹¹³

2.1.3. Temel Etik Değerlerin Kamu Görevlilerine Bildirilmesi ve Kamu Görevlilerinin Etik Değerlerle Bağlı Tutulması

Kamu görevlilerine bildirilmeyen ve kamu görevlilerini hukuken bağlamayan etik değerler, kağıt üzerindeki kelimelerden başka birşey değildir. Bu yüzden, bu değerlerin kamu görevlilerine aktarılması ve kamu görevlilerinin etik değerlere uyma yönünde yükümlülüklerinden haberdar edilmeleri gerekmektedir. En sık kullanılan yöntem, kamu görevlisinin kamu hizmetine başlamasıyla kendiliğinden bu etik değerlere uygun davranmakla yükümlü kılınmasıdır. Bununla birlikte, ülkeler, temel etik değerlerin yenilenmesinden sonra kamu görevlilerine dağıtılması veya kamu görevlisinin başka bir kamu kurumunda mevki sahibi olmasıyla temel değerlerin şart koşulması yöntemleriyle de çalışanları etik değerlerle bağlı kılar ve onlara değerleri bildirirler.

Bazı ülkeler, temel değerlere uyma yükümlülüğünü iş sözleşmesinin bir şartı olarak kabul eder. Kamu görevlisi işe başladıktan sonra, kamu yönetiminde etik ile ilgili aldığı eğitim sırasında bu etik değerlerden haberdar olur ve yükümlülüklerini öğrenir. Günümüzde gelişmiş ülkeler, teknolojiden yararlanarak çalışanlarına etik yükümlülüklerini bildirmektedirler.

Temel etik değerlerin merkezi ve sistematik yöntemlerle kamu görevlilerine bildirilmesi, kamu görevlilerinin vazifelerini etik değerlere uyumlu olarak ifa etmeleri açısından gereklidir. Gittikçe artan sayıda ülke, kamu görevlilerine etik değerlerin aktarılması amacıyla bağlayıcı hukuki mekanizmalar düzenlemekte ve kamu görevlilerine yönelik eğitim çalışmaları yapmaktadır.

Bu bağlamda,

- Temel etik değerlerin ve standartların çalışanlara aktarılması için el kitapçıkları ve broşürler hazırlanmalıdır.

¹¹³ 1995 senesinde İngiltere Başbakanı John Major, kamu görevlilerinin etik davranış standartları hakkında kamudaki mevcut endişeleri incelemek için özel bir komite kurmuştur. Bu komitenin diğer bir görevi de kamuda en yüksek davranış standartlarının sağlanması için tavsiyelerde bulunmaktır. Altı hafta süren kamuoyu yoklamaları sonunda ellerine geçen iki bin kadar mektup ve kamuda etik dışı faaliyetlere maruz kalan yüz kadar tanığın beyanlarının incelenmesi sonunda Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi (Nolan Komitesi) 1995 yılında ilk raporunu sunmuştur. Bu raporda kamudaki genel etik prensipler güncellenmiş halleriyle düzenlenmiştir. Oluşturulan bu güncel temel etik değerler İngiltere'de o yıllarda yapılan kamu hizmeti reformlarının bir parçasıdır. Toplumun geniş bir kesiminin, uzmanların ve çıkar gruplarının görüşleri alınarak hazırlanan güncel etik değerler İngiliz kamu sektöründe uzun yıllar etkili olmuştur. Bkz. <http://www.public-standards.gov.uk/>.

- El kitapçıkları ve broşürlerle aktarım konusunda izlenecek yol, öncelikle etikle ilgili yasal düzenlemelerin çalışanlara normlar hiyerarşisi sistematüğini izleyerek aktarılması ve ihlal durumunda yaptırımların açıklanmasıdır.

- Yasal düzenlemeler ve ihlaller aktarıldıktan sonra belirli olaylar örnek gösterilerek, vaka incelemelerinin ayrıntılı, açık ve kolayca anlaşılır bir dille belirtilmesi gerekmektedir.

- Teknolojinin olanakları kullanılmalı, çalışanların vakaları daha iyi anlayabilmeleri için Avustralya'da olduğu gibi video gibi iletişim teknikleri kullanılmalıdır. Günümüzde gelişmiş ülkelerde olduğu gibi yeni teknolojiden yararlanarak, örneğin internet ve cd-romlarla çalışanlara etik yükümlüklerini bildirmek gerekmektedir.¹¹⁴

- Periyodik olarak seminer ve konferanslar düzenlenmeli, uzman kişiler kamu görevlilerine konu hakkındaki bilgi ve deneyimlerini aktarmalıdır.

2.2. Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kuralları

Kamu yönetiminde etik davranış kuralları, "toplum çıkarlarını kendi çıkarları önünde tutmak, kendilerini mali bakımdan başkalarına bağımlı kılacak bağlantılara girmemek, tarafsız olmak, hesap verebilir olmak, saydamlık, açıklık ve dürüstlük, davranışlarla bu ilkeleri yaşatmak" şeklinde tanımlanabilir. Daha kısa bir ifadeyle, kamu yönetiminde etik davranış kuralları, toplum için dürüst, adil, sağlıklı olan ve demokratik devletin yasallığını geliştiren ve koruyan davranış kurallarıdır.¹¹⁵

Hammurabi ve Hipokrat'tan bu yana, kişinin neyin doğru olduğunu bilmesi durumunda, doğru olanı yapmasının daha kolay olacağına inanılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, yazılı hale getirilip sistemleştirilen davranış standartları, kabul edilir davranış hakkında minimum beklentileri izah etmek ve aydınlatmak için popüler bir araç haline gelmiştir.¹¹⁶ Etik davranış standartları genel olarak, etik standartları ihtiva eden yasalar, etik davranış kodları ve ek kılavuz ilkelerle yazılı hale getirilip sistemleştirilmektedir.¹¹⁷

Günümüzde etik davranış kuralları, toparlanıp mükemmelleştirilmeye çalışılarak, mevzuatlarla güçlendirilmektedir.¹¹⁸

¹¹⁴ Örneğin, Avustralya, Avusturya, Almanya, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İsviçre, İngiltere, Amerika.

¹¹⁵ Bkz. OECD, 1996. Benzer tanım için bkz. PATRICK BISHOP, CARMEL CONNORS, CHARLES SAMPFORD, EDS, MANAGEMENT, ORGANISATION AND ETHICS IN THE PUBLIC SECTOR, (2003); JAMES BOWMAN, FREDERICK A. ELLISTON EDS., ETHICS, GOVERNMENT, AND PUBLIC POLICY: A REFERENCE GUIDE, (1988).

¹¹⁶ Carol Lewis, Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends, in H. GEORGE FREDERICKSON ED., ETHICS AND PUBLIC ADMINISTRATION, (1993), s. 136. [Bundan böyle Carol Lewis, Ethics Codes and Ethics Agencies, olarak anılacaktır.]

¹¹⁷ Bu raporda etik davranış kuralları etik yasaları, etik kodları ve ek kılavuz ilkelerin genel adı olarak kullanılmaktadır.

¹¹⁸ Carol Lewis, Ethics Codes and Ethics Agencies, s. 136.

Hukuki ya da idari bir araç olarak davranış kuralları, etik altyapıda aslen yönlendirici bir rol oynar. Ancak kabul edilir davranışın sınırlarını yazılı olarak ortaya koyduklarından ve bazı standartlar getirdiklerinden, kontrol işlevleri de vardır. Çoğu kuralların, bir yandan disipline ağırlık veren diğer yandan en yüksek değerlere ulaşmaya çağıran ikili bir işlevi vardır.

2.2.1. Kamu Yönetiminde Etik Davranış Standartları

Temel etik değerler (etik davranış ilkeleri), kamu yönetimi faaliyetlerinde etik davranışın yönünü belirlerler. Ancak kamu görevlilerinin gündelik işlerinde uygulamaları beklenen standartları ve kabul edilir davranışın sınırlarını daha kesin olarak bilmeleri gerekir. Temel değerlere ek olarak sunulan kılavuzlar, standartları netleştirirler ve etik değerlerin somut olaylara uygulanmasına yardımcı olurlar. Hukuki çerçeve, her kamu görevlisi için beklenen davranış standartlarının ana çizgisini oluşturarak temel kuralları belirler. Dahası kanunlar, ihlallere ilişkin soruşturma ve kovuşturma usullerinin çerçevesini çizerek yaptırımların uygulanmasını sağlar. Ancak kanunlar, minimum standartlara uyumun uygulanmasını sağlayan ve sınırlar belirleyen, esnek olmayan araçlardır.¹¹⁹ Bu noktada, kanunların çizdiği genel çerçeve doğrultusunda, etik davranış standartlarını daha ayrıntılı olarak açıklayan ve kanunlara göre nispeten daha esnek olan etik davranış kodları devreye girmektedir.

Yapılan araştırmalar, neredeyse bütün ülkelerin kamu görevlilerinden beklenen davranış standartlarını düzenlediğini göstermiştir.¹²⁰ Temel etik değerleri ihtiva eden etik davranış standartları, genel olarak, çıkar çatışmasına yol açacak durumları düzenler ve özellikle resmi bilgilerin ve kamu kaynaklarının kullanımı, armağan veya benzeri faydaların kabulü ve kamu hizmetinin dışındaki işler ile ilgili olarak kamu görevlilerinin davranışlarını sınırlandırır.

Uyulması beklenen standartlar, rehber niteliğinde dokümanlar vasıtasıyla yaygın olarak ifade edilmekle birlikte; dünyada kamu yönetiminin bütününde davranış standartlarını yasalastırma yönünde güçlü bir eğilim olduğu görülmektedir.¹²¹

Kamu görevlilerinden beklenen davranış standartları, birçok şekilde düzenlenmektedir. En yaygın biçimleri, kanunlar, davranış kodları ve kılavuz ilkelerdir. Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin çoğu, kamu görevlilerinden beklenen davranış standartları için yasal çerçeveler dü-

¹¹⁹ Temel etik değerlerin sistemleştirilmesi hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. TERRY L. COOPER, THE RESPONSIBLE ADMINISTRATOR: AN APPROACH TO ETHICS FOR THE ADMINISTRATIVE ROLE, (1998), s. 131-163. [Bundan böyle COOPER, THE RESPONSIBLE ADMINISTRATOR diye anılacaktır.]

¹²⁰ Bkz. TRANSPARENCY INTERNATIONAL NATIONAL INTEGRITY SYSTEMS COUNTRY STUDIES, http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html. (Söz konusu sitede 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 senesine ait ülke araştırmalarına ulaşılabilir.) Başta 1974'te Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkarılan Watergate ve benzeri siyasi skandallar olmak üzere, kamuya güvensizliğin ve hükümetlere şüphe ile yaklaşmanın yaygınlaştığı dönemlerden sonra, etik standartların geliştirilmesi gündeme gelmiştir.

¹²¹ Bkz. OECD, 2000.

zenlemektedirler. Hukuki belgelerin biçimleri değişmektedir. Örneğin, Türkiye’de olduğu gibi davranış standartları anayasada belirlenmekte ya da Danimarka, Fransa ve Macaristan’da olduğu gibi, kamu yönetimine ilişkin mevzuatta düzenlenmektedir. Davranış standartları idari usul kanunları, iş kanunları ve memurlarla ilgili kanunlarda da bulunmaktadır. Amerika’da olduğu gibi davranış standartları kodunda ya da Portekiz’de olduğu gibi disiplin kanunlarında veya Kanada’da olduğu gibi çıkar çatışması ve kamu görevi sonrası istihdam kodlarında da düzenlendiği görülmektedir.

Etik davranış kodları (Fransa, İtalya) ve kamu yönetimi kodları (İngiltere), etik standartların belirlendiği kaynakların başında gelmektedir. Bununla birlikte, müşteri hizmetleri ana sözleşmeleri (Avustralya), genelgeler (Norveç, İrlanda), kamu kurum ve kuruluşları tarafından yayınlanan el kitapları (İngiltere), hukuk ilmi (Fransa) ve kamu hizmeti eğitimleri (Finlandiya) etik davranış standartlarının diğer kaynaklarını oluşturmaktadır.

Etik standartların gerçekten işlevsel olması isteniyorsa kurumsal kültürün¹²² bir parçası olmaları gerekir.¹²³ Kurumsal kültürün bir parçası halini alan etik standartlar, kurumsal dürüstlüğü ve hesap verebilirliği geliştirir. Bu açıdan, kurumsal kültürle bütünleşmesi oldukça önemlidir.¹²⁴ Bununla birlikte, kamu görevlilerinin bir kamu güveni unsuru olan bu standartlara uyum konusunda büyük bir sorumluluk taşıdıkları hakkında hemfikir olmaları gerekir. Kamu görevlilerinin, kamu hizmeti görevine başlamalarıyla tabi oldukları etik davranış standartlarının, kendilerinden beklenen kabul edilir davranışın minimum standartları olduğunu ve aslında toplumun kamu görevlilerinden daha fazlasını beklediğinin de farkında olmaları gerekir.¹²⁵ Nihayetinde toplumun gözünde kamu hizmetinin amacı, vatandaşların beklentilerine maksimum düzeyde cevap vererek kamu menfaatinin sağlanmasıdır.

¹²² “Kurumsal kültür bir kurumun bilgi, ideoloji, değerler, kanunlar ve gündelik işler sistemidir.” Bkz. GARETH MORGAN, IMAGES OF ORGANIZATION, (1986), s. 112. Benzer bir tanım için bkz. E. H. SCHEIN, ORGANIZATIONAL CULTURE AND LEADERSHIP, (1985), s. 6. “Kurumsal kültür genellikle kurumsal kültürün oluşturulmasına, kurum içi motivasyonun sağlanmasına, çalışanların kuruma kendilerini adanmalarına ve genel olarak yeni çalışanların kurum içi çalışmalarının kontrolüne yardımcı olur.” Bkz. Julianne Mahler, The Quest for Organizational Meaning: Identifying and Interpreting the Symbolism in Organizational Stories, ADMINISTRATION AND SOCIETY 20, (Kasım, 1988), s. 344-368. Kamu yönetiminde etik ve kurumsal kültür hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. Leigh E. Grosenick, Pamela A. Gibson, Governmental Ethics and Organizational Culture, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2001), s. 243-261; M. E. GUY, ETHICAL DECISION MAKING IN EVERYDAY WORK SITUATIONS, (1990); W. M. TIMMINS, A CASEBOOK OF PUBLIC ETHICS AND ISSUES, (1990); D. G. Carnavale, B. Wechsler, Trust in the Public Sector: Individual and Organizational Determinants, ADMINISTRATION AND SOCIETY, 23(4), (1992), s. 471-495; J. S. OTT, THE ORGANIZATIONAL CULTURE PERSPECTIVE, (1989).

¹²³ Bkz. J. S. Bowman, Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, (Mayıs-Haziran 1990), s. 345-353.

¹²⁴ Bkz. TERI J. TRAAEN, A MATTER OF ETHICS: FACING THE FEAR OF DOING THE RIGHT THING, (2000), s. 55.

¹²⁵ Bkz. R. C. Chandler, The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, (Ocak-Şubat 1989), s. 32-39.

2.2.1.1. Etik Davranış Standartlarını İhtiva Eden Kanunlar

Kamu yönetiminin meşruluğu hukuk ve yasal düzenlemelerden gelir. Kamu yöneticileri tarafından kullanılan takdir yetkisi geniş olsa da, vatandaşların beklentileriyle uyumlu olmalıdır. Bir kamu kuruluşunun günlük işlerinin muhakemesinin belirli somut olaylarda etkili sonuçlar doğurabilmesi için, esnek ve toleranslı olması gerekir. Diğer yandan, alınabilecek karar seçenekleri alanının, halkın iradesinin temsilcisi olan kanun koyucu tarafından düzenlenen etik mevzuatı ile kısıtlanması gerekmektedir. Etik mevzuatı, kamu yöneticileri tarafından gündelik işlerinde karşılaşılan etik ikilem ve çıkar çatışmalarına getirilen sınırlamalarla çözümler sunar.¹²⁶

Etik kanunları, kanun koyucu tarafından belirlenen sınırların ötesine geçilmesi durumunda, kamu görevlileri için yaptırımlar öngörür. Etik kanunlar ihlal edildiğinde, para ve hapis cezaları ile idari disiplin cezaları uygulanır. Hukuki yaptırımlar, kamu görevlilerine kamu yararına istihdam edildiklerini ve bu yükümlülüğün hafife alınmaması gerektiğini hatırlatan en etkili mekanizmalardır. Diğer yandan, bir kamu görevlisine etik kanununun ihlali sebebiyle yaptırım uygulandığında diğer kamu görevlileri için bu yaptırım, etik dışı davranışların oluşmaması yönünde bir önleyici mekanizma işlevi görür.

Etik davranış standartlarını ihtiva eden kanunların başında ceza kanunları gelmektedir. Bütün ülkeler, yolsuzluğun birçok çeşidini ceza kanunlarında tanımlamışlar ve yaptırıma tabi tutmuşlardır. Ceza kanunlarıyla birlikte kamu yönetimi kanunları, çıkar çatışması kanunları, mal beyanı kanunları, kamu kaynaklarının kullanımıyla ilgili kanunlar ve bilgi edinme hakkı kanunları da etik dışı davranışları düzenleyen mevzuata dahildir.

Etik kanunlarının sağladığı avantajlar yanında dezavantajları da bulunmaktadır.¹²⁷ İlk olarak etik kanunları genel durumları düzenleyen çerçeve normlar sunduğundan belirli somut olaylar söz konusu olduğunda eksik kalmaktadırlar.¹²⁸

Bir diğer dezavantaj ise, etik mevzuatının uygulanmasının genel olarak zor olmasıdır. Etik kanunlarındaki boşluklar, kanıt sağlamadaki güçlükler, etik dışı davranışlarda bulunan kamu görevlilerinin diğer kamu görevlileri tarafından ihbar edilmesindeki isteksizlik, düzensiz ve seyrek kovuşturmalara neden olmaktadır. Etik kanunlarının düzenli ve etkili uygulanmasındaki eksiklikler

¹²⁶ Bkz. COOPER, THE RESPONSIBLE ADMINISTRATOR, s. 149.

¹²⁷ Etik kanunlarının dezavantajları ve bu dezavantajların çözüm yolları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. GORTNER, ETHICS FOR PUBLIC MANAGERS; COOPER, THE RESPONSIBLE ADMINISTRATOR.

¹²⁸ Kamu idaresi alanında klasik yazarlardan Fritz Morstein Marx'ın seneler önce isabetle öngördüğü gibi "İdari sorumluluğun yönünü yasama kararları belirlese de, kanunlar idari faaliyetin rotasının çerçevesini spesifik olarak çizme konusunda eksik kalır. Kanunlar hiçbir zaman her somut olayı düzenleyemez." Bkz. F. M. MARX, PUBLIC MANAGEMENT IN THE NEW DEMOCRACY, (1940), s. 247.

genel olarak toplumun hukuka karşı saygısını sarsmakta ve etik kanunlarının gereksiz araçlar olarak görülmesine yol açmaktadır.¹²⁹

Kanunlar, yapıları gereği çerçeve normlar ihtiva ederler. Bütün somut olaylara uygulanacak bir kanun hazırlamak elbette imkansızdır. Bununla birlikte, çerçeve normları açıklayan ve somut olayları düzenleyen kılavuz ilkeler ve etik kodları, kanunların çizdiği çerçevenin etkili bir biçimde uygulanmasını sağlayarak, etik kanunlarının bu dezavantajını ortadan kaldırır.

Etik kanunlarının düzenli ve etkili uygulanmasındaki eksiklikler genellikle bir düzenleme sorunu değil, uygulama sorunudur. Kanunların tüm kamu görevlilerine tarafsız ve etkili bir şekilde uygulanmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirmek, her gelişmiş demokratik ülkenin başlıca yükümlülüklerinden birisidir. Etik kanunlarının dezavantajlarını ortadan kaldıracak nitelikli ve etkili kanunların uygulanması, toplumun hukuka karşı güvenini yerine getirir. **Unutulmamalıdır ki kamu yönetiminde etik reformları, demokratik ve gelişmiş ülkelerin hepsinde, etkili yaptırım mekanizmalarıyla desteklenen etik kanunlarının düzenlenmesiyle başlamıştır.**

2.2.1.2. Etik Davranış Standartlarını İhtiva Eden Etik Davranış Kodları

Bireylerin kurum içindeki davranışlarının tabi olduğu resmi ve gayri resmi kurallar ile düzenlemeler bulunmaktadır. Resmi kurallar düzenlilik, süreklilik, denetim ve hesap verebilmeyi sağlamaktadır. Gayri resmi kurallar ise, bir kurumsal kültür geliştirilmesi, gelenekler oluşturulması ve uyumlu ilişkiler geliştirilmesi yoluyla kurumların işleyişine katkıda bulunabilmektedir.¹³⁰

Kurum içinde davranış kurallarının düzenlenmesinin bir yolu, yönetime ilişkin etik davranış kodlarının oluşturulmasıdır. Etik davranış kodları, “iyi” olarak kabul edilen değerlerin alışkanlık, kural, ilke ya da standartlar şeklinde bir araya getirilmesiyle oluşturulan yazılı dizgelerdir. Birçok meslek alanında, iş dünyasında ve toplumsal örgütlerde geliştirilen davranış ilkelerinden kamu görevlilerinin istisna tutulması düşünülemez.¹³¹

Etik davranış kodları, kabul edilebilir davranışı tanımlayan sistematik çabalaradır.¹³² Kamu yönetiminde etik davranış kodları, kamu görevlilerinin doğru davranışına dair ilkeler ve standartların beyanıdır.¹³³ Normal olarak, etik davranış kodları, kamu yönetiminde etikle ilgili kuralların sadece bir bölümünü kapsamaktadır. Kanunları, düzenlemeleri ve kılavuz ilkeleri içine alan etik davranış kurallarından daha dar bir kavramdır.¹³⁴

¹²⁹ Bkz. GORTNER, ETHICS FOR PUBLIC MANAGERS, s. 65.

¹³⁰ Bkz. Ömer Faruk Gençkaya, Anı Hareketi ve Ulusal Demokratik Enstitüsü tarafından İstanbul'da düzenlenen 3. Etik Zirvesi'nde sunulan rapor, (4 Aralık 2003).

¹³¹ Id.

¹³² Bkz. Jeremy F. Plant, Codes of Ethics, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2001), s. 309.

¹³³ Bkz. CHAPMAN, ETHICS IN PUBLIC SERVICE, s. 18.

¹³⁴ Id.

Etik davranış kuralları, yazılı olabilir ya da olmayabilir. Yazılı etik davranış kuralları, uygulanabilen, ihlalleri yaptırma tabi tutulan ve kamuya hesap verebilirlik şartını ihtiva eden kodlardır.¹³⁵ Yazılı olmayan kurallar ise, kamu yönetiminde belli bir etik kültürün teamülde ortaya çıkmış ifadesidir. Yazılı kurallar bir yargı organı ya da devlet kademesi, bir meslek grubu, bir kurum ya da belli kurumları temsil eden kuruluşlar tarafından yürürlüğe koyulup ilan edilebilir.¹³⁶

Etik davranış kodları, genel ya da belirli, ilham verici ve idealist veya zorlayıcı ve yasalara harfi harfine uyan belgeler olabilir.¹³⁷ Kodlar, bir duvarda asılan on altın kural şeklinde ya da özenle hazırlanmış bir eğitim ve öğretim, uygulama ve revizyon sisteminin parçası olabilir.¹³⁸

Etik davranış kodları, kamu görevlilerine gündelik işlerinde nasıl davranmaları gerektiğini gösteren bir kılavuz işlevi görür.¹³⁹ Devlete duyulan güvenin yeniden kazanılmasını sağlar ve kamu kurumlarında davranış standartlarını yükseltir.¹⁴⁰ Değerlerin çatışma halinde olabileceği durumlarda karar vericilere ışık tutar.¹⁴¹ Kamu faaliyetinin kapsamıyla, mesleki standartları birbirine bağlayarak kamu görevlilerinin etik davranışlarını tanımlar.¹⁴² Etik davranış kodları ile yasalar arasında yakın bir ilişki vardır. Yasaların kimi zaman düzenlemekte yetersiz kaldığı öznel durumları etik davranış kodları düzenlemekte, belli bir statüye tabi olanların nasıl davranmaları gerektiği yönünde kurallar koymakta ve böylece bu kurallara uyulmasını sağlamaktadır.¹⁴³

Etik davranış kodları, özlü ve esnek yapıları, basit ve açık anlatımlarıyla bütün kamu sektörü çıkar çatışması politikasının standartlarını ortaya koymak ve belirli ilişkilere ve yaşanan toplumsal ve siyasi değişimler sonucu ortaya çıkan yeni sorunlara dikkat çekmek için oldukça kullanışlı bir yol sunmaktadır.¹⁴⁴

Kamu yönetiminde etik davranış kodları, genelde üç temel anlamı ihtiva ederler. Bu üç temel anlam (1) ideallerin beyanı, (2) ideallerle uyumlu olan faaliyet kuralları ve (3) kod tarafından ön-

¹³⁵ Bkz. R. C. Chandler, A Guide to Ethics for Public Servants, in J. L. PERRY ED., HANDBOOK OF PUBLIC ADMINISTRATION, (1989), s. 604. [Bundan böyle R. C. Chandler, A Guide to Ethics for Public Servants diye anılacaktır.]

¹³⁶ Bkz. G. C. S. BENSON, CODES OF ETHICS: A NEED FOR RESEARCH, (1991). [Bundan böyle BENSON, CODES OF ETHICS, diye anılacaktır.]

¹³⁷ Bkz. R. C. Chandler, The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration: The Case for a Code of Ethics, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 43, (1983), s. 32-39. [Bundan böyle R. C. Chandler, The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration diye anılacaktır.]

¹³⁸ Bkz. D. C. Menzel, Teaching Ethics and Values in Public Administration: Are We Making a Difference?, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 57, (1997), s. 224-230.

¹³⁹ Bkz. J. A. Rohr tarafından kamu yönetiminde etik hakkında 12 Haziran 1991 tarihli konferansta açıklanmıştır, Park City, UT, (12 Haziran 1991).

¹⁴⁰ Bkz. K. Kernaghan, Codes of Ethics and Administrative Responsibility, CANADIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION, 1(7), (1974), s. 524.

¹⁴¹ Bkz. C. W. LEWIS, THE ETHICS CHALLENGE IN PUBLIC SERVICE: A PROBLEM SOLVING GUIDE, (1991).

¹⁴² Bkz. W. P. Bruce, Codes of Ethics and Codes of Conduct: Percieved Contribution to the Practice of Ethics in Local Government, PUBLIC INTEGRITY ANNUAL, (1996), s. 13.

¹⁴³ Bkz. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun Gerekçesi, www.tbmm.gov.tr

¹⁴⁴ Id.

görülen sınırlar içindeki davranışın uygulanmasını sağlayan yaptırımları içerir.¹⁴⁵ Kamu yönetiminde etik davranış kodlarının işlevleri bakımından yasama ve yargı erklerinden farklılıklar arz etmesinin yanı sıra özel sektör, kâr amacı gütmeyen kurumlar ve ticari birlikler için hazırlanan kodlardan temelde farklı olduklarına dair doktrinde fikir birliği mevcuttur.¹⁴⁶ Bunun nedeni, kamu görevlilerinin toplumdaki diğer kişilerden daha yüksek etik standartlara sahip olmalarının mutlaka sağlanmasına duyulan ihtiyaçtır. Dolayısıyla, kamu yönetiminde etik davranış kodlarının değeri, yalnızca iyi davranışı teşvik etme ve kötü davranıştan sakınmayı öğütme konusundaki etkililiği baz alınarak ölçülemez.¹⁴⁷ Kamu yönetiminde etik davranış kodları, kamunun adaletli, dürüst ve liyakatli bir şekilde işlediğine dair kurala dayalı beyanlardır. Demokrasi değerlerini uygulamaya soktukları ve toplumun devlete karşı duyduğu güveni artırdıkları da göz ardı edilemez.¹⁴⁸

Etik davranış kodları üç farklı sisteme dahil edilmeye çalışılmaktadır. Bunlar hukuk sistemleri, ahlak sistemleri veya sembolik iletişim vasıtası sistemleridir. Bazı yazarlara göre, etik davranış kodlarının amacı, kamu görevlilerinin kamuda hesap verebilirliğini sağlayan yasal düzenlemelerin yeni bir şeklini yaratmaktır.¹⁴⁹ Bazı yazarlara göre kanunlar, ahlaki standartlar dizgesi olan etik kılavuzların kaynağı olamazlar.¹⁵⁰ Onlara göre, etik davranış kodlarının düzenlenmesinin nedeni budur. Bazılarına göre etik davranış kodları, hukukun zorlayıcı karakterinin dışında devlet gücünün, toplumsal birliğin ve iletişimin sağlandığı araçlardır.¹⁵¹

Kamu yönetiminde etik konusunda yıllardır yapılan çalışmalar, etik davranış kodları taraftarı olan ve olmayan prototip tartışmalar yaratmıştır.¹⁵² Etik davranış kodlarının zorlayıcı oldukları ve kamu yöneticilerinin hareket alanlarını azaltıp, pratik olanakları kısıtladıkları, etik davranış kodları aleyhine en sık karşılaşılan argümanlardır. Bunun yanında, yaptırımı olmayan kodların zayıf bir mesajdan öteye geçemedikleri ve temennileri bildiren kağıt parçalarından başka birşey olmadıkları da ileri sürülmektedir.¹⁵³ Herşeye rağmen, davranışlara kılavuzluk eden, yazılı olmayan kuralla-

¹⁴⁵ Bkz. R. C. Chandler, The Problem of Moral Reasoning in American Public Administration.

¹⁴⁶ Bkz. R. C. Chandler, A Guide to Ethics for Public Servants.

¹⁴⁷ Bkz. BENSON, CODES OF ETHICS.

¹⁴⁸ Bkz. J. A. Rohr, Ethics in Public Administration: A State of the Discipline Report, in N. B. LYNN, A. WILDAVSKY EDS., PUBLIC ADMINISTRATION: THE STATE OF THE DISCIPLINE, (1990), s. 97-123.

¹⁴⁹ Bkz. J. J. Walter, The Ethics in Government Act, Conflict of Interest Laws, and Presidential Recruiting, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 41, (1981), s. 659-665, J. F. Plant, H. F. Gortner, Ethics, Personnel Management, and Civil Service Reform, PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT JOURNAL, 10, (1981), s. 3-10.

¹⁵⁰ Bkz. G. D. Foster, Law, Morality, and the Public Servant, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 41, (1981), s. 29-33, T. L. COOPER, N. D. WRIGHT, EXEMPLARY PUBLIC ADMINISTRATORS: CHARACTER AND LEADERSHIP IN GOVERNMENT, (1992).

¹⁵¹ Bkz. W. Besuden, The Professions Heritage: The ICMA Code of Ethics, PUBLIC MANAGEMENT, 63, (Mart 1981), s. 2-5, P. H. Jos, Administrative Practice and the Waning Promise of Professionalism for Public Administration, AMERICAN REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION, 25, (1995), s. 207-229.

¹⁵² "Gerek kamuda gerekse özel sektör yöneticileri arasında davranış kurallarının etkililiğine ilişkin kaygılar ifade edilmiştir. Şikayetler, kuralların fazla özel ya da fazla genel olduğundan, işlevsiz, atıl, bilinmeyen, bulunmayan ve hatta çalışanlara hakaret eden belgeler olduğuna kadar uzanır. Ancak, bu kaygıların içinde en önemlisi, kamu görevlilerinin karşılaştığı karmaşık etik soruların görece basite indirgenmiş kural beyanlarıyla yanıtlanamayacağıdır. Hiçbir kural beyanı, kamu sektöründeki etik ikilemlerin tüm tezahürlerini karşılayamayacaktır." Bkz. CHAPMAN, ED., ETHICS IN PUBLIC SERVICE, (1993).

¹⁵³ Bkz. Carol Lewis, Ethics Codes and Ethics Agencies, s. 136.

ra dayanan ve etik ikilemlerin çözümünün kamu görevlilerinin vicdanına bırakıldığı bir kamu yönetiminden, temel etik değerlere dayanan iyi yönetişimin beklenmesi de büyük bir hatadır. Kamu görevlilerinin neyin kabul edilebilir davranış olduğunu ya da neyin olmadığını, yazılı kurallar aracılığıyla bilmeleri gerekmektedir.¹⁵⁴ Üstelik çalışanlardan görev yaptıkları kurumun standartlarını tahmin edip ona göre davranmalarını istemek günümüz kamu yönetimi anlayışına da sığmamaktadır.¹⁵⁵

Kutu 6: Etik Davranış Kuralları İle İlgili A.B.D. Başkanı Kennedy'nin Konuşması

A.B.D. Başkanı John F. Kennedy, etik davranış kodlarının olumlu ve olumsuz yönlerini 27 Nisan 1961 tarihinde Amerikan Kongresi'ne yaptığı bir konuşmada şu şekilde dile getirmiştir: "Devletin etik sorunlarının yegane çözümü, etik değerlere bağlı iyi bir kamu yönetiminde görev yapan dürüst insanlardır. Hiçbir kanun ve düzenlemeler dizgesi, kişinin dürüstlüğü ve kendini kamu menfaatine adanmasından daha etkili olamaz. Herşeyden önce, kamu politikasıyla ilgili açık kılavuz ilkeleri ortaya koyan, kamu görevlisinin nüfuz ve yetkisini kötüye kullanmasını cezalandıran, genel bir etik tavır gereklidir. Hukuki düzenlemeler, ne kadar dikkatlice tasavvur edilse ve ne kadar titizlikle hazırlansa da her etik davranış ve çıkar çatışması durumuyla etkili bir şekilde mücadele etmesi beklenemez. Sorunlar, belirsiz çeşitlilikte vuku bulmaktadır ve genellikle ince ve zor muhakemeleri gerektirir. En iyi kanunlar veya düzenlemeler bile gayretle ve zekice uygulanmazlarsa amaçlarına ulaşamazlar."

Kabul edilmesi gereken bir gerçek vardır ki etik davranış kodlarının hazırlanma sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarının ne kadar yaygın katılımı olursa, bu kodların idare edilmesi ve uygulanması da o kadar daha kolay olacaktır. Toplumun büyük bir kesiminden alınan görüşlerle bu kodların kamu görevlilerince sahiplenilmesi başarılabilir. Aslında etik davranış kodlarının hazırlanma ve güncelleştirilme süreci, sonuçta, ortaya çıkan ürün kadar önemlidir. Kodların hazırlanma sürecinde uygulanan toplumsallık kamu güvenini artırır, kamu görevlilerinin etik davranış kodlarına uygun davranmalarını teşvik eder.

İdeal bir etik davranış kodu şu özellikleri ihtiva etmelidir:

- Hazırlanma ve güncelleştirilme sürecinde toplumun daha büyük bir kesiminin katılımı sağlanmalıdır.

¹⁵⁴ Bkz. J. S. Bowman, The Management of Ethics: Codes of Conduct in Organizations, PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT JOURNAL, 10, (1981), s. 59-66.

¹⁵⁵ Benzer yönde görüş için bkz. COWAN COMMISSION, OPTION REPORTS PREPARED FOR THE COMMISSION TO DRAFT A CODE OF ETHICS FOR LOS ANGELES CITY GOVERNMENT, (Ekim, 1989).

- Taslaklarla ilgili yorumlar dikkatlice incelenmeli, kamuoyunun talep ve eleştirileri dikkate alınmalıdır.
- Eğitim, denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmelidir.
- Açık ve kapsamlı olmalı, kolayca anlaşılabilir bir dille yazılmalıdır.
- Ulusal etik davranış kodu, etik konusunda yeknesaklık sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.
- Üst düzey ve bazı hassas mevkilerde görev yapan kamu görevlilerine daha katı standartlar getirilmelidir.
- Kamu görevlilerine kılavuzluk edecek ve onları koruyacak kapsamlı bir “yap” ve “yapma”-lar listesi olmalıdır.

2.2.1.2.1. Etik Davranış Kodlarının İşlevi

Etik ilkeler dizgesi, kişisel etik, yasal düzenlemeler ve mesleki değerlere ilişkin kuralları yansıtır. Bu tür belgeler, faaliyetleri yerine getirirken nasıl davranılacağını anlatan rehber niteliğine sahiptir. Etik davranış kodları, her ne kadar gelişmekte olan ülkelerde kamu görevlileri tarafından çoğu zaman tehdit olarak algılansa da aslında uyulması gereken kuralları hiç bir şüpheye yer vermeyecek şekilde düzenlediğinden, toplumu koruma amacı güttüğü kadar kamu görevlilerini cezai ve hukuki soruşturmalardan da en baştan korumaktadır.

Etik davranış kodları, kurum içi bir belge olarak, özellikle karar alma sürecine ilişkin faaliyetlerin düzenlenmesine katkıda bulunur. Bu kurallar, vatandaşların ilgili kurum, örgüt ya da meslek grubundan beklentilerini düzenler. Bir başka deyişle, bu tür ilkelerin belirlenmesi, ilgili kurum ya da meslek grubunun faaliyetlerinin iç ve dış paydaşlarca değerlendirilmesine olanak verdiği gibi, kurum ve kurallara saygıyı da artırır.¹⁵⁶

Sürekli olarak değişen bir ortamda genellikle gözden kaçırılsa da, davranış kuralları, bireyler için mesleki ve örgütsel kimliklerinin kaynağı olarak da görülmelidir. Etik davranış kodunun işlevlerini şu şekilde sıralamak da mümkündür.¹⁵⁷

- Yolsuzluk, kamu makamını kötüye kullanma, taraf tutma ya da diğer etik dışı veya yasadışı davranışlarla mücadele etmek,
- Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken, davranışlarının kurallara uygunluğunu düşüncelerini sağlamak,
- Bir kamu görevlisinin uygun olmayan davranışını bildiren bir vatandaşın haklarını korumak,

¹⁵⁶ Aynı yönde görüş için bkz. Philip Monypenny, A Code of Ethics as a Means of Controlling Administrative Conduct, in WILLA BRUCE ED., CLASSICS OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2001), s. 213-220.

¹⁵⁷ Bkz. Barbara Kudrycka, "Polonya Kamu Görevlileri İçin Etik Kodlar," Tartışma Tebliği, Budapeşte: Açık Toplum Enstitüsü, (1999).

- AB standartlarına uygun kamu çalışma koşullarının yaratılması ve kamu politikalarının izlenmesine yönelik koşulları yaratmak,
- Çeşitli çıkar grupları tarafından ifade edilen toplumun ihtiyaçlarına uygun kamusal çözümler ve eylemlerin niteliğini geliştirmek,
- Kamuda “iyi yönetim” modelinin gelişmesinin temellerini atmak,
- Kamusal eylemlerin açık ve daha ussal bir şekilde gerçekleştirilmesi için daha büyük olanaklar sağlamak,
- Kamu görevlilerinin çalışmalarında çeşitli denetim araçları uygulamak,
- Kamu görevlilerinin davranışlarına ilişkin olarak, vatandaşların kişisel gözlemlerine dayanarak toplumun kamu yönetimine güvenini sağlamak.

2.2.1.2.2. Etik Davranış Kodlarının Kapsamı

Etik davranış kodlarının kapsamı şu şekilde sıralanabilir:¹⁵⁸

- Etik davranışların özendirilmesi ve etik dışı davranışların önlenmesi,
- Kamu görevlilerinin davranışlarının değerlendirilmesi için bir dizi yazılı standart ölçütler belirlenmesi,
- Kamu görevlisinin karar alma sırasında kamu yararıyla bireysel çıkar arasında tercih yaparken bir güçlkle karşılaşınca yararlanacağı bir rehber olması,
- Kamu görevlisinin faaliyetin sonuçlarıyla ilgili hak ve sorumluluklarını belirlemesi,
- Kamu görevlilerinin örgütsel ya da mesleki olarak amaçladığı hakkaniyet, tarafsızlık gibi temel ilkeleri oluşturması,
- Kamu görevlileri ile vatandaşlar arasında faaliyete ve hizmete ilişkin kuralları belirleyen bir anlaşma olması,
- Kamu görevlisinin mesleki ve etik gelişimiyle ilgili kuralları belirlemesi,
- Mesleki kuralların ve bu kuralların ihmal halinde ya da etik dışı davranışlar ortaya çıktığında uygulanacak yaptırımların temelinin sağlanması,
- Kamu görevinin toplumdaki konumunu güçlendirecek kurallar oluşturması,
- Vatandaşın kamu görevlilerinden beklentilerini belirleyen mesleki davranış kurallarını belirlemesi.

¹⁵⁸ Jolanta Palidauskaitė, "Doğu ve Merkezi Avrupa Ülkelerinde Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları: Karşılaştırmalı Yaklaşımlar," yayınlanmamış tebliğ, aktaran, ÖMER FARUK GENÇKAYA, ARI HAREKETİ VE ULUSAL DEMOKRATİK ENSTİTÜSÜ TARAFINDAN İSTANBUL'DA DÜZENLENEN 3. ETİK ZİRVESİNDE SUNULAN RAPOR (4 Aralık 2003).

2.2.1.2.3. Etik Davranış Kodlarının İçeriği ve Yapısı

Bir etik davranış kodunun yapısındaki genellik ve belirlilik arasındaki gerilim, etik davranış kodlarının iki ayrı çeşidini ortaya çıkarmıştır. Bir tarafta on emir modeli ve diğer tarafta da justinian kod modeli olarak adlandırılan model bulunur.¹⁵⁹ On emir modeli, genel terimlerle ifade edilen az sayıda genel hüküm içerirler. Bu hükümlerin somut vakalara uygulanmaları genellikle zordur ve normal olarak kodun yönetimiyle ilgili hüküm içermezler. Justinian kod modelinde ise, çok sayıda etik sorunun çözümüyle ilgili belirli hükümler vardır. Bu kod mevcut kanunları, düzenlemeleri ve diğer etik kuralları içerir veya bunlara atıfta bulunur. Bu çeşit etik davranış kodları, genellikle kamu görevlilerinin nadiren düzenli olarak kontrol ettikleri uzun ve karmaşık belgeler niteliğindedir. 1958 tarihli “Amerikan Kamu Yönetimi Etik Kodu” on emir modeline örnek olarak gösterilebilir. Bununla birlikte, kamu görevlileri için düzenlenen 1982 tarihli “Avusturalya Kılavuz İlkeleri” justinian kod modelinin bir örneğidir. Kanada’da kamu görevlileri için düzenlenen 1985 tarihli “Çıkar Çatışması Kodu” ise iki modelin tam ortasındadır.¹⁶⁰

Etik davranış kodlarının yapıları ve içerikleri ülkeden ülkeye hatta aynı ülke dahilinde bulunan eyaletten eyalete değişiklik göstermektedir. Etik davranış kodları, kanunların düzenlemediği gri alanı düzenlemek için öngörülürken, zaman içinde bu etik davranış kodlarının büyük bölümü yasalarda vücut bulmaktadır. A.B.D., kamu yönetiminde etik davranış düzenlemelerini diğer gelişmiş ülkelerden daha ağırlıklı olarak yasal mevzuata dayandırmaktadır. Avustralya, Kanada ve İngiltere’de etik davranış kodları, Amerika’dan daha az şekilde kanunlara atıfta bulunmaktadır.¹⁶¹

Sonuç olarak, günümüzde iç yapıları itibariyle etik davranış kodlarıyla ilgili üç eğilim bulunmaktadır. Bazı kurallar, genel ilkeleri ya da değerleri ifade eder ve uygulamaya ilişkin araçları içermez. “A.B.D. Kamu Yönetimi Etik Kodu” düzenlemesi bu eğilime bir örnektir. İkinci grup kodlar, mevcut etik yasalarına benzer ve sorumluluk ve yaptırımlara ilişkin açık düzenlemelerden oluşur. İngiltere’de uygulanan “Kamu Hizmeti Yönetim Kodu” ile “Birleşik Krallık Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası Üyelerine İlişkin Etik Davranış Kod ve Kuralları” bu eğilime örnektir. Bu düzenlemeler oldukça kapsamlı olup; yasalar, standartlar, bilgiye erişim, görevlilerin hizmet dışında uymaları gereken kurallar, kişisel çıkar, eşitlik, kişisel davranış, kamu yararı ve özel çıkar gibi konuları içerir. Son yıllarda geliştirilen kodlar ise, hem ilkeler hem de usullere ilişkin açıklayıcı nitelik taşırlar. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi “Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları”¹⁶² ve Avrupa Komisyonu “İyi İdare İçin Davranış Kuralları” ise bu kodlara örnektir.

¹⁵⁹ Bkz. KENNETH KERNAGHAN, ETHICAL CONDUCT: GUIDELINES FOR GOVERNMENT EMPLOYEES, (1975), s. 11.

¹⁶⁰ Bkz. CHAPMAN, ETHICS IN PUBLIC SERVICE, s. 21.

¹⁶¹ Id.

¹⁶² Bkz. <http://www.greco.coe.int/docs/codee.htm>.

2.2.1.2.4. Etik Davranış Kodlarının Yönetimi

Etik davranış kodlarının içeriği ve yapısı, özellikle kodların uygulanması sürecinde, kodların yönetimini de önemli şekilde etkilemektedir. Kabul edilmesi gereken bir gerçek vardır ki etik davranış kodlarının hazırlanma sürecinde kamu kurum ve kuruluşlarının ne kadar yaygın katılımı olursa, bu kodların yönetimi ve uygulanması o kadar kolay olacaktır. Toplumun büyük bir kesiminden alınan görüşlerle bu kodların kamu görevlilerince sahiplenilmesi başarılabılır.

Etik davranış kodlarının içerikleri ve yapılarındaki çeşitlilik, uygulanma mekanizmalarını da etkilemektedir. Birçok ülke etik sorunlarla ilgili devlete danışmanlık hizmeti veren ve etik ile ilgili düzenlemelerin uygulanmasını sağlayan etik komisyon ve kurullar kurmuştur. Örneğin, Kanada'da Kamu Sektörü Etik Dairesi etik sorunlarla ilgili danışmanlık hizmeti verir, kanunların ve kodların ihlallerini araştırır ve kamu görevlilerinin etik konusunda eğitimini sağlar.¹⁶³ Böyle bir komisyonun kurulmasındaki amaç, devletin etik rejiminin hesap verebilirliğini sağlamak ve yönetimin her kademesinde etik kuralların uygulanmasındaki devamlılığı geliştirmektir.

2.2.1.2.5. Kültürel Farklılıkların Etik Kodların Yapılarına Etkisi

Kamu yönetiminde etik uygulamalı bir alan olduğundan, kültüre özgü olarak görülen değerlere değinilmesi kaçınılmazdır. Bu da etik kurallar ve davranış biçimlerinin, kültürler arasında genellenmesiyle ilgili bazı tereddütleri ortaya çıkarabilir. Örneğin, bir ülkede kayırmacılık ve liyakat ilkesinin ihlali olarak görülen bir davranış, diğerinde "memleketisine yardım" olarak algılanabilir. Bir etik rejimi, ülkenin kültürünü yansıtacak ve ona saygı duyacak bir şekilde geliştirilmelidir. Örneğin, hediye vermek bazı kültürlerde sembolik önemi temsil etmektedir. Hediye vermek ve hediye kabul etmek bir bağlamda iş yaşamının ayrılmaz bir parçasıyken başka bir bağlamda büyük sorunlar yaratabilir. Ayrıca, ekonomik kalkınma ve demokratik olgunluk düzeyi gibi etkenler de ülkeler arasında farklılıklar yaratır.¹⁶⁴

Kapsamlı bir etik rejimin yürürlüğe girmesi her ne kadar kültürel farklılıklar tarafından engellense de kültürel kapsamdan bağımsız olarak herkesin şu iki prensipte karar kılması gerekir:¹⁶⁵

- Hükümetin yasama ve yürütme organları, somut sorunun özelliklerine göre kararlar vermesi ve etikle ilgili kararlar alırken maddi kazanç gibi dışsal baskıların etkisi altında kalmamalıdır.
- Demokrasilerde vatandaşların devlete inanması ve güvenmesi oldukça önemlidir. Bu yüzden bu kurallar, güvenin suistimal edilmediğini garantilemelidir.

¹⁶³ CANADA, TASK FORCE ON CONFLICT OF INTEREST, ETHICAL CONDUCT IN THE PUBLIC SECTOR, (1984).

¹⁶⁴ Bkz. OECD, 1996, s. 21.

¹⁶⁵ Bkz. "Briefing Paper on Ethics and Governance", Regional Ethics Roundtable, Mahatu Lodge, Botswana, (Ekim 16-17, 1998) (Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs); THE TI SOURCE BOOK, NATIONAL INTEGRITY SYSTEMS (2000).

B Ö L Ü M

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK
VE ÇIKAR ÇATIŞMASI

3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE ÇIKAR ÇATIŞMASI

3.1. Genel Olarak Çıkar Çatışması

Kamu yönetiminde çıkar çatışması (*conflict of interest*), en basit tanımıyla, kamu görevlisinin kendisinin ve yakınlarının (eş, çocuk, kardeş, akraba vs.) ya da özel bir yakınlığı veya ilişkisi olduğu kişi, şirket ve kuruluşların devletle olan ilişkilerinde bir görev ya da rol üstlenmesi ve kişisel menfaatin kamu menfaatiyle çatışmasıdır.¹⁶⁶ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'ne göre çıkar çatışması, "kamu görevlisinin resmi görevini icra ederken tarafsız ve objektif olmasını etkileyen veya etkileyecekmiş gibi gözükten ve benzeri şekilde kamu görevlisinin özel çıkarlarının bulunduğu bir durumda ortaya çıkar."

Kutu 7: Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2000 (10) Sayılı Tavsiye Kararı Aralık 2002¹⁶⁷

Madde 13: Çıkar Çatışması

1. Çıkar çatışması, kamu görevlisinin resmi görevini icra ederken tarafsız ve objektif olmasını etkileyen veya etkileyecekmiş gibi gözükten ve benzeri şekilde kamu görevlisinin özel çıkarlarının bulunduğu bir durumda ortaya çıkar.
2. Kamu görevlisinin özel çıkarları, kendisine, ailesine, yakın akrabalarına, şu anda veya geçmişte çalıştıkları kuruluşlara herhangi bir şekilde bir avantaj sağlamasını içerir. Bu özel çıkarlar, yukarıda sayılan kişi ve kuruluşlarla bağlantılı gerek mali ve gerekse medeni her türlü yükümlülüğü de içerir.
3. Böyle bir durumda olup olmadığını bilebilecek tek kişi genellikle kamu görevlisinin kendisi olduğundan, aşağıda belirtilen hususlarla ilgili şahsi olarak sorumluluğu vardır:
 - Her türlü gerçek ve potansiyel çıkar çatışmasına karşı dikkatli olmak,
 - Çıkar çatışmasını önlemek için tedbir almak,
 - Bir çıkar çatışması olduğunu fark eder etmez amirine bu durumu bildirmek,
 - Bulduğu mevkiden uzaklaştırılması konusunda alınan nihai karara uymak veya çıkar çatışmasına sebep olan avantajdan feragat etmek.
4. Kamu görevlisi, kendisinden istendiği zaman, bir çıkar çatışması olup olmadığını açıklamalıdır.
5. Kamu yönetiminde yeni bir göreve atanmaya aday olan kişilerin açıkladıkları her türlü çıkar çatışması, atanmalarından önce çözülmelidir.

¹⁶⁶ Kamu yönetiminde çıkar çatışmasının nedenlerinden bazıları: "Kamu görevlisinin, kendisi ya da birinci derecede yakınlarının özel işlerinde bir görev üstlenmesinin yasa ile yasaklanmamış olması; yasa da yer alsın ya da yer almasın, kamu görevlisinin, özel bir yakınlık ya da ilişkisi olduğu kişi ve kuruluşların özel çıkarının olduğu kamusal işlerde bir görev üstlenmesidir."

¹⁶⁷ Bkz. <http://www.greco.coe.int/docs/codee.htm>.

Çıkar çatışmasının teknik olarak tanımı, “birincil menfaat olan kamu menfaatine dair profesyonel muhakemenin var olduğu durumlar dizgesinin, finansal kazanç gibi ikincil bir menfaat tarafından hak-sız olarak etkilenme eğiliminde olması”dır.¹⁶⁸ Birincil menfaatin ne olduğuna kamu makamının yükümlülükleri ve görevlerine bakarak karar verilir. İşte bu noktada, kamu makamının gerekliliklerini ortaya koyan sistem, yasal düzenlemelerle birlikte kamu yönetiminde etik ilkelerdir. Bu gerekliliklerin ne olduğu doktrinde bazen ihtilaflı olsa da kamu görevlisinin görev ve yükümlülükleriyle birlikte çalışanların tabi olduğu etik ilkeler, çıkar çatışması muhakemesinde temel çıkış noktası olmalıdır.¹⁶⁹

Ortaya çıkan skandallar, özellikle, bir kamu görevlisinin kamu sektörünü bırakıp da özel sektörde çalışmaya başlaması ya da aynı özel kuruluşun bir kamu kuruluşuna hem denetleme hem de danışmanlık hizmeti vermesi gibi durumlarda çıkar çatışmasından kaçınmanın önemini bir kez daha gözler önüne sermiştir.¹⁷⁰ Diğer yandan ortaya çıkan skandallar, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğinin yeni şekillerinden doğan ve gittikçe artan çıkar çatışması potansiyeline dikkatleri çekmiştir. Gittikçe artan sayıda ülkede kamu-özel sektör işbirliği ve personel değişimi hızlanmıştır. Bu tarz ilişkiler, kamuda çıkar çatışması vakalarını artırmıştır. Toplumun ve iş dünyasının kamu sektörüyle ilgili haber alma olanakları arttıkça, çıkar çatışması konularıyla ilgili baskılar da artmıştır.¹⁷¹

Kamu ve özel sektör işbirliği önemlidir. Kamu ve özel sektörün birlikte çalışması bugün bütün gelişmiş ülkeler tarafından kabul edilip uygulanmaktadır. İki sektör arasındaki geçişler, kamunun tecrübelerini özel sektöre, özel sektörün tecrübelerini de kamuya aktarmaktadır. Böylece bilgi alışverişi hızlanmaktadır. Ancak bu durum, çıkar çatışması riskini artırmaktadır. Etik davranış ilkelerinin özellikle çıkar çatışmasına odaklanmasının nedenlerinden biri de budur. Bunun için çıkar çatışmasını önleyecek etik altyapının varlığı da şarttır.

¹⁶⁸ Bkz. Dennis F. Thompson, Understanding Financial Conflict of Interest, NEW ENGLAND JOURNAL OF MEDICINE, VOL. 329 (August 19, 1993), s. 573-76. Ayrıca United States House Ethics Manual'a göre “çıkar çatışması terim olarak parlamenterin makamı itibarıyla yerine getirdiği faaliyetin kendi kişisel ekonomik ilişkileriyle çatıştığı durumlarda sınırlıdır.” Bkz. UNITED STATES HOUSE ETHICS MANUAL, (1992), s. 87. Çıkar çatışmasının sadece finansal yoruma dayalı olarak tanımlanması bazı eleştirilere neden olmuştur. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nden George Carney'e göre “çıkar çatışmasının bu dar tanımı finansal olmayan menfaatlerle mücadele edebilmeyi engellemektedir. Kamu görevlileri ya da parlamenterler spor kulüplerine üyelik, kültürel veya çevresel kurum veya organizasyonlara katılım sağlama gibi kişisel menfaatlerin var olduğu durumlarda pek tabi ki çıkar çatışmasıyla karşılaşabilirler. Finansal olmayan menfaatleri görmezlikten gelmek karar verme sürecinde istenmeyen çarpıtmalara neden olabilir.” GEORGE CARNEY, CONFLICT OF INTERESTS: LEGISLATORS, MINISTERS AND PUBLIC OFFICIALS, (BERLIN: TRANSPARENCY INTERNATIONAL WORKING PAPER, 1998), § 2, s. 4. Bkz. ANDREW BRIAN, “A CODE OF CONDUCT FOR PARLIAMENTARIANS?” REPORT PREPARED FOR THE PARLIAMENT OF AUSTRALIA (1998), s. 9.

¹⁶⁹ Benzer görüş için bkz. ANDREW STARK, CONFLICT OF INTEREST IN AMERICAN PUBLIC LIFE, (2000). [Bundan böyle STARK, CONFLICT OF INTEREST IN AMERICAN PUBLIC LIFE, diye anılacaktır.]

¹⁷⁰ Bkz. RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON GUIDELINES FOR MANAGING CONFLICT OF INTEREST IN THE PUBLIC SERVICE, OECD PUBLICATIONS, (2003).

¹⁷¹ Bkz. MANAGING CONFLICT OF INTEREST IN THE PUBLIC SERVICE BACKGROUND DOCUMENT, Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in the Public Service (5-6 Mayıs 2004) Rio de Janeiro, Brazil, In Co-operation with the Organization of American States and the Government of Brazil In association with Public Ethics Commission, Brazil Office of the Controller General, Brazil Brazilian Development Bank, Petrobras, Serpro and ESAF, Brazil. Söz konusu belgeye <http://www.oecd.org/dataoecd/3/46/31571370.pdf> adresinden ulaşılabilir.

Kamu yönetiminde etik standartlar, kamu görevlilerinin karşılaştıkları çıkar çatışması durumlarında, kamu menfaatinin sağlanmasını garanti etme işlevi görürler. Bazı ülkelerde kamuda etik konusunda yapılan düzenlemeler, özellikle çıkar çatışmalarını engelleme amacına yoğunlaşmıştır. Çıkar çatışmaları odaklı bir etik sisteminin kamuda etik standartların yerleşmesini sağlamanın güç olduğu ve kamuda etiğin çıkar çatışmasını engellemenin ötesinde çok daha kapsamlı bir amacının olduğu da açıktır.¹⁷²

Dünya çapında etik kodları çok çeşitli hükümler içerseler de en önemli ve en çok düzenlenen hükümler şunlardır:

- **Genel Yasak:** Kamu görevlisinin kamu makamını kendisi, ailesi, işletmesi, bir özel sektör kuruluşu, önemli bir özel müşteri veya kendisinin finansal bir ilişkide bulunduğu herhangi biri için özel menfaat elde etmek amacıyla kullanması yasaklanmıştır. Bu hüküm en temel etik kısıtlamasıdır ve israfın önlenmesi, kamu yönetiminde etkinliğin artırılması, kayırmacılığın ve yolsuzluğun önüne geçilmesi ve vatandaşlara ödedikleri her kuruluş verginin kişisel çıkarlar için değil de kamu menfaati için kullanıldığının garantilenmesi işlevini görür.

- **Yasaklanmış Durumlar ve Mülkiyet Kazançları:** Kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş yapan şirketlerde bazı durumlar ve kazançlar yasaklanmıştır. Kamu görevlisinin menfaatinin bulunduğu veya çalıştığı şirkete kendini borçlu hissedip, bu özel sektör kuruluşuna yardım etmesi engellenmektedir. kamu görevlilerini şirketlerden gelecek baskılara karşı korumayı amaçlamaktadır.

- **Hediyeler:** Genel olarak kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş yapan kişilerden hediye kabulü kısıtlanmış veya tamamen yasaklanmıştır. Bu hüküm, en önemli etik kısıtlamalarından birisidir. Hediye kabul eden kamu görevlisinin muhtemelen etik dışı faaliyetlere veya yolsuzluğa karışmış olduğuna dair toplumdaki anlayışa karşı koruma sağlar.

- **Gizli Devlet Bilgileri:** Kamu görevi sırasında ya da görevden ayrıldıktan sonra, kişisel çıkarlar için kullanılan gizli devlet bilgileriyle ilgili olarak, etik davranış kodlarında hükümler mevcuttur. Bu durum yasaklanmıştır. Söz konusu hükmün amacı devlet sırlarını, kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş yapan firmaların ticari sırlarını ve vatandaşların özel hayatlarını korumaktır.

¹⁷² Thompson, etik davranış kodlarının özellikle finansal çıkar çatışmaları odaklı yapısını şiddetle eleştirmektedir. Thompson'a göre sadece finansal çıkar çatışmalarını engellemek için düzenlenen bir etik davranış kodu etkili bir etik alt yapı oluşturabilme yetisinden uzaktır. Bkz. DENNIS THOMPSON, THE ETHICS OF REPRESENTATION, (1992) s. 11-12.

• **Kamu Dairesinin Huzuruna Çıkma ve Temsil:** Bir özel kişi için herhangi bir kamu daire-sinin huzuruna çıkmak veya kamusal bir konuyla ilgili özel bir kişiyi temsil etmek, etik davranış kod-larında yasaklanan veya kısıtlanan konulardan birisidir. Bu hüküm, sadakat ve memuriyet görevinin suistimali ya da gizli devlet bilgilerinin kişisel çıkarlar için kullanılmasını engellemektedir.

• **Özel Ücret:** Kamu görevi için devlet dışında, özel sektör kuruluşu ya da özel kişiden herhan-gi bir ücret alınması yasaklanmaktadır. Bu hükmün amacı, hediye düzenlemeleriyle aynıdır. Ayrıca bu hüküm, idarenin kamu görevlilerinin ücretlerini bilmesini ve kontrol edebilmesini sağlar.

• **Diğer Kamu Görevlilerini Kışkırtmak:** Bir başka kamu görevlisini etik davranış kodları-nı ihlal etmesi yönünde kışkırtmak yasaklanmaktadır. Bu hükmün amacı, etik hükmünü ihlal eden kamu görevlisini cezalandırırken, onu bu yönde teşvik eden ve cesaretlendiren kamu görevlisinin cezasız kalmasının engellenmesidir.

• **Ast-üst İlişkisi:** Kamu görevlisi üstüyle ya da astıyla finansal ilişki içerisinde olamaz. Bu hüküm, kamu görevlilerini üstleri tarafından finansal baskı altında tutulmaktan korumaktadır. Ay-rıca, kamu yönetimindeki hiyerarşi ilişkisinin dürüstlüğü ve etik değerlere uygunluğu bu şekilde koruma altına alınıp, kamu hizmetinin selameti sağlanmaya çalışılmaktadır.

• **Siyasi Davet:** Kamu görevlilerinin astlarından veya kamu görevi sebebiyle ilişkide bulun-dukları özel kişilerden siyasi katılımlarda bulunmayı ya da siyasi faaliyette bulunmayı istemeleri yasaklanmaktadır. Kamu görevlileri siyasi katılımı veya siyasi faaliyette bulunmaya zorlamak ka-mu yönetiminin bağımsızlığını ve dürüstlüğünü ortadan kaldıracak bir tehdit oluşturur. Ayrıca, ka-munun yalnızca iktidarda olanlara hizmet verdiğine dair kamuoyunda bir endişe oluşabilir ki, bu modern kamu yönetimi anlayışına sığmaz.

• **İki Şapka:** Hem siyasal bir partide pozisyon sahibi olup, hem de kamu makamını elinde bulundurmamak yasaklanmakta veya kısıtlanmaktadır. Bu hüküm siyasi davet kısıtlamalarıyla aynı endişelere dikkat çekmektedir.

• **Kamu Görevi Sonrası İstihdam-Döner Kapı:** İlk olarak, bir kamu görevlisinin, göreviyle ilgili yürüttüğü faaliyetlere katılan ve kamuyla iş yapan herhangi bir özel kişi veya özel sektör kuruluşu ile iş görüşmesi yapması yasaklanmıştır. Bu hükmün amacı, sadakati sağlamak ve kamu görev-lisinin özel sektör işvereninden yeni bir iş kapmak için kamu görevini gayretle yapmaması riskini ortadan kaldırmaktır. İkincisi, kamu görevlisi kamu görevinin sona ermesinden itibaren belli bir sü-

reliğine (örneğin bir sene) yeni işveren adına, önceden çalıştığı kamu kurumunun önüne çıkamaz, görüşmelerde bulunamaz. Bu hüküm, genel yasaklama hükmü ve hediye düzenlemeleriyle birlikte, etik davranış kodunun en önemli üç düzenlemesinden birisidir. Kamuyu, kamu görevlisinin daha sonraki özel sektör işverenlerinin imtiyazlı muamele görmesinden korur. Ayrıca bir şirketin, sırf eski kamu görevlisini işe aldı diye kayırılmasını engeller. Toplum gözünde kamuda belli kişi ve kuruluşların kayırıldığına dair inancın ortadan kalkmasına yardımcı olur. Üçüncüsü, kamu görevinin bitiminden sonra kamu görevlisi devlette üzerinde çalıştığı konularla ilgili olarak, özel sektörde herhangi bir işte çalışamaz. Bu hüküm de diğer döner kapı kısıtlamalarıyla aynı amaca hizmet etmektedir. Ayrıca gizli devlet bilgilerinin özel çıkarlar için kullanılması da engellenmektedir.

• **Çıkar Çatışmasından Kaçınma:** Etik davranış kodununun ihlaline yol açacak menfaat, iş veya hediyenin kabul edilmesi yasaklanmaktadır. Bu hüküm etik davranış kodlarında yer alan diğer yasakları desteklemektedir.

• **Genel Olarak Uygunsuz Davranışta Bulunmak:** Kamu görevlisinin resmi göreviyle çatışmada bulunacak ya da bulunduğu izlenimi verecek davranışlarda bulunması yasaklanmaktadır. Etik komisyonunca standart açıkça tanımlanmadıkça veya kamu görevlisi etik komisyonunun daha önceden tavsiyede bulunduğu ya da açıkça hükmün ihlali olacak şekilde tanımladığı bir faaliyette bulunmadıkça kamu görevlisinin cezalandırılmaması gerekmektedir.

• **Özel Kişiler ve Firmalara Getirilen Kısıtlamalar:** İlk olarak, bu hüküm özel kişiler ve firmaların kamu görevlilerini üzerinde baskı kurmalarını engellemek ve kamunun kamu görevlilerinin dürüstlüğü konusunda sorumluluk almasını sağlamak amacıyla düzenlenmiştir. İkincisi, bir firma ya da özel kişinin çalışanlarından birisi aynı zamanda kamu görevlisiyse, bu firma veya özel kişinin kamu görevlisinin çalıştığı kamu kurumu huzuruna çıkmaları veya görüşmelerde bulunmaları kısıtlanmıştır. Bu hüküm, kayırmacılığı engellemek amacını taşımaktadır.

3.2. Çıkar Çatışması Halleri

Kamuda çıkar çatışması çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Çıkar çatışması hallerinin etkili bir hukuki çerçeveye düzenlenip, yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi kamuda etik ilkelerin yerleştirilmesi için büyük önem arz etmektedir. Dünyada resmi ve resmi olmayan belgelerde düzenlenen başlıca çıkar çatışması hallerini ayrıntılı bir biçimde incelemekte fayda vardır.

Kutu 8: Çıkar Çatışması Durumlarına Bazı Örnekler ¹⁷³

1. İhaleler

Bir kamu kurumu, ofis malzemelerinin tedarikini yapmak için bir şirket aradığına dair ilan vermiştir. İhale komisyonunun bir üyesi ihaleye katılan şirketlerden birinde pay sahibidir. Bu, söz konusu kamu görevlisinin ihaleyle ilgili etik bir şekilde karar vermesini etkileyebilir.

2. Personel Alımları

Bir kamu dairesine personel alma konusunda yetkili jüri heyetinin bir üyesi, adaylardan birisiyle yakın ilişki halindedir. Bu çıkar çatışması jürinin kararını etkileyebilir.

3. Kamu Görevi Sırasında İkincil İstihdam

İki polis memuru bir gece kulübünde güvenlik görevlisi olarak çalışmaktadırlar. Gece kulübünün bulunduğu yöre sakinleri defalarca polise gece kulübündeki müzik sesinin yüksekliği ve sarhoş kişilerle ilgili çıkan sorunlar hakkında şikayette bulunmuş olmalarına rağmen, polis hiç bir faaliyette bulunmamıştır. Polislerin çalıştıkları gece kulübünün soruşturulmaması yönünde etkileri olabileceği düşünüldüğünde, kamu hizmetinin temel etik değerlerinden olan tarafsızlığın bozulduğuna kanaat getirilebilir.

4. Eski Kamu Çalışanlarının Özel Sektörde İstihdamı

Bir kamu kurumunun kıdemli çalışanı belirli bir firmanın kamuyla birçok yüksek meblağlı sözleşme imzalamasını sağlamıştır. Bu sözleşmelerin imzalanmasından hemen sonra kamu görevlisi istifa ederek söz konusu firmada çalışmaya başlamıştır. Bu durumda firma tarafından yapılan iş teklifi kamu görevlisinin firmaya kazandırdığı sözleşmelerin bir karşılığı olarak, çalışana kişisel çıkar sağlanması olarak algılanmaktadır.

5. Hediyeler ve Menfaatler

Bir tedarikçi bir kamu kurumunun tedarikten sorumlu memuruna, tatil yöresinde iki kişilik bedava bir haftasonu tatili önermektedir. Bu memur, eğer teklifi kabul ederse kamu yönetiminin temel etik ilkelerinden biri olan tarafsızlığı olumsuz etkileyecektir.

6. Kamu Görevlisinin Bir Yakınını Denetlemesi

Bir vergi denetim memurunun eşinin çalıştığı şirketi denetlemesi durumunda, tarafsızlığın ve nesnellüğün zedeleneceğine dair endişeler oluşmaktadır.

7. Seçilmiş Memurlar

Birçok belediye encümen üyesinin, temsil ettikleri belediye alanında işletmeleri veya profesyonel menfaatleri bulunmaktadır. Bu kişilerin kamu makamlarının, kişisel menfaatlerini ya da işletmelerinin çıkarlarını etkileyebilecek kamu bilgilerine ve olanaklarına ulaşmalarına olanak tanınması halinde ciddi çıkar çatışması durumları yaşanabilir.

¹⁷³ Bkz. PRACTICAL GUIDE TO CORRUPTION PREVENTION, INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION, NEW SOUTH WALES AUSTRALIA, (2000). Bir çok somut vaka örneği ve çözümlerine söz konusu el kitabıyla birlikte Independent Commission Against Corruption'in resmi web sitesinden ulaşılabilir, bkz. <http://www.icac.nsw.gov.au/>.

3.2.1. Kendi Yararına İşlem

Kendi yararına işlemde (*self-dealing*), kamu görevlisinin resmi görevinin, kişisel çıkarlarından bir veya birkaçını etkileme olasılığı vardır. Bu noktada çıkarların kişisel olması, çıkarların kamu görevlisinin kamu görevi dışındaki özel finansal malvarlığında cereyan etmesi ve derece, maaş gibi kamu görevi itibariyle elde ettiği menfaatlerin dışında olması anlamına gelmektedir.¹⁷⁴ Bu durum, diğer çıkar çatışması hallerinde de ortaya çıkabilir ancak, kendi yararına işlem halinde, kamu görevlisinin kamu görevi itibariyle elde ettiği çıkarların yeri yoktur.¹⁷⁵ Ne menfaati reddetme ne de aktif varlık ya da yatırımın satılarak elden çıkarılması kendi yararına işlem için etkili bir çaredir. Bu durumda en etkili çözüm, beyan mekanizmaları ve çıkarların dengelenmesidir.¹⁷⁶

Kendi yararına işlem vakalarında “çıkar” kamu görevi dışında ortaya çıktığı gibi, “çatışma” da tamamıyla kamu görevi itibariyle çalışana yüklenen yükümlülüklerle ilgilidir. Kamu parasını kendi çıkarına kullanma ihtimali olan bir kamu görevlisinin çatışma durumunda olduğunu söylemek yanlıştır. Kendini yolsuzluktan alıkoymak bir kimsenin kamu makamını elinde tutması dolayısıyla üstlendiği bir görev değildir. Bu, bütün insanların buldukları mevkilerden bağımsız olarak sahip oldukları bir yükümlülüktür.¹⁷⁷

Kendi yararına işlem düzenlemelerinin birçoğu, sadece kamu görevlilerinin kendi çıkarlarını etkilemelerini yasaklamakla kalmaz, kendi çıkarlarını etkileyecek pozisyonlarda bulunmalarını dahi yasaklar. Kendi yararına işlemle ilgili yasal düzenlemelerin özel karakteri, kişisel faaliyetlerden ziyade, resmi faaliyetleri kısıtlamasıdır. Doğrudan, kişinin kamu görevlisi olması dolayısıyla sahip olduğu rolü hedeflemektedir.¹⁷⁸ Kendi yararına işlemle ilgili düzenlemeler bir şeyi yapmaktan ziyade, biri olmayı kısıtlamaktadır. Yani engellenmeye çalışılan, bir faaliyetten çok bir durumdur. Sorun, hukuki bir kısıtlamanın var olduğu sınıfın kapsamına belli bir “durum”un girip girmediğini söylemenin, hukuk tarafından yasaklanan ya da kısıtlanan “faaliyet”in ne olduğuna karar vermekten daha zor olmasıdır.¹⁷⁹ Dolayısıyla, kendi yararına işlemle ilgili yasal düzenlemeler, daha muğlaktır ve uygulamada ihtilafli ve belirsiz sonuçlar ortaya çıkmaktadır.¹⁸⁰

Yasal düzenlemeler, kamunun özel sektörle yaptığı görüşmeler ve muamelelerde kamu görevlisinin emir vermesi, yönetmesi, yetkisini kullanması ya da onay vermesi yollarıyla kendi men-

¹⁷⁴ Bkz. U.S. House of Representatives, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Antitrust, Hearings, Federal Conflict of Interest Legislation, 86th Congress, 2nd Session, (25 Mayıs, 1 Haziran 1960), s. 611.

¹⁷⁵ Bkz. MINNESOTA GOVERNOR'S COMMITTEE ON ETHICS IN GOVERNMENT, REPORT, (1959), s. 17.

¹⁷⁶ Bkz. STARK, CONFLICT OF INTEREST IN AMERICAN PUBLIC LIFE, s. 41.

¹⁷⁷ Bkz. Thomas L. Carson, Conflict of Interest, JOURNAL OF BUSINESS ETHICS 13, (1994), s. 393.

¹⁷⁸ Bkz. Roswell Perkins, Federal Conflict of Interest Law, HARVARD LAW REVIEW, 76, (1963), s. 1129.

¹⁷⁹ Bkz. FRANK ANECHARICO, JAMES B. JACOBS, THE PURSUIT OF ABSOLUTE INTEGRITY: HOW CORRUPTION CONTROL MAKES GOVERNMENT INEFFECTIVE, (1996), s. 45.

¹⁸⁰ Bkz. STARK, CONFLICT OF INTEREST IN AMERICAN PUBLIC LIFE, s. 42.

faatini öne çıkardığına dair vatandaşların gözünde bir intibanın ortaya çıkmasını engellemek amacını taşımaktadırlar. Kamu görevlisi, karar alma sürecine hiçbir şekilde katılmasa da, toplum nezdinde böyle bir inancın var olması ihtimali bile ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla, kamu görevlisinin karar alma sürecini kendi menfaatleri için etkilemesi riski ortaya çıktığı anda o kişinin karar alma sürecine katılması yasaklanmaktadır. Bu noktada amaç, vatandaşların devlete olan güvenlerinin sarsılmasının engellenmesidir.¹⁸¹

3.2.2. Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız ve Kanunsuz Tesir

Kamu görevlisi üzerinde onun irade serbestisini ihlal edecek nitelikteki haksız ve kanunsuz tesir altında yapılacak eylem, diğer kamu görevlileri tarafından karşılıklı etkileşim sonucu icra edilir.¹⁸² Resmi görevi dışında hareket eden ve kişisel çıkarını temsil eden kamu görevlisi, çıkarla özel bir bağlantısı olmayan fakat bu çıkarı kendi resmi rolünü kullanarak etkileme olanağı olan başka bir kamu görevlisine haksız ve kanunsuz şekilde tesir etmeye çalışmaktadır. Tesir eden görevli, hem yürütme hem de yasama organlarından olabilmekte, bununla birlikte tesir edilen görevli ise, genellikle icrai faaliyet olanağı olan bir kamu görevlisi olmaktadır.¹⁸³

Kamu görevlisi üzerinde onun irade serbestisini ihlal edecek nitelikteki haksız ve kanunsuz tesirle bir önceki bölümde açıklanan kendi yararına işlem arasında bazı benzerlik ve farklılıklar mevcuttur. Dürüst bir kamu görevlisi kendini tipik bir kendi yararına işlem durumunda bulabilir. Dolayısıyla, bir suçludan çok bir kurban durumundadır. Bunun nedeni, daha önce de açıklandığı gibi kendi yararına işlem yasal düzenlemelerinin önleyici karakteri ve faaliyetten çok durum odaklı yapısıdır. Kamu görevlisi üzerinde onun irade serbestisini ihlal edecek nitelikteki haksız ve kanunsuz tesirde, tesir eden kamu görevlisi bilinçli olarak hareket etmekte ve diğerlerini etkileme girişimi de karakterinin ve kişisel dürüstlüğü'nün bir yansıması olarak algılanmaktadır. Kamu görevlisi üzerinde onun irade serbestisini ihlal edecek nitelikteki haksız ve kanunsuz tesir suçunu işlemek için, kendi yararına işlemden farklı olarak, kamu görevlisinin suçlu olduğu yönünde bilgi ve kasıt bulunmalıdır. Kendi yararına işlem suçunun pasif bir karakteri varken, haksız ve kanunsuz tesirin aktif bir karakteri vardır.

Etik memurları zamanla, haksız ve kanunsuz tesir düzenlemelerinin ihlali söz konusu olduğunda, tesir eden kamu görevlisi için kusursuz sorumluluk halini uygulamaya başlamışlardır. Bugün haksız ve

¹⁸¹ Bkz. In Re Starr, 986 F. Supp. 1144 (E.D. Ark. 1977), s. 1154. Ayrıca bkz. Judicial Conference of the United States, Committee on Codes of Conduct, Advisory Opinion No. 27, (28 Ekim, 1973), 10 Temmuz 1998 tarihinde yinelenmiştir.

¹⁸² Bkz. DAVID FRIER, CONFLICT OF INTEREST IN THE EISENHOWER ADMINISTRATION, (1969), s. 95. Benzer bir örnek için bkz. OPINIONS OF THE ATTORNEY GENERAL 42, (1962), s. 119-120.

¹⁸³ Bu konuda yaşanmış ünlü bir vakadan örnek verecek olursak, 1953 senesinde Amerikan Başkanı Eisenhower'ın kamu binalarından sorumlu hükümet temsilcisi vadesi geçmiş bir kambiyo senedinin kendi yapı firmasına ödenmesini sağlamak amacıyla Ordu İstihkam Teşkilatı'ndan Lyn Hench ile irtibata geçerek kanunları ihlal etmiştir. Bkz. Conflict of Interests of Government Personnel: An Appraisal of the Philadelphia Situation, UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW 107, s. 1002; Roswell Perkins, The New Federal Conflict of Interest Law, HARVARD LAW REVIEW 76, (1963), s. 1143.

kanunsuz tesir düzenlemeleri, zararlı olarak düşünölen belirli davranış biçimlerini, yanlış yapma veya hukuka karşı gelme bilincinin olduğununun kanıtına gerek duymadan yasaklamaktadır.¹⁸⁴

Tesir eden kamu görevlisinin faaliyeti gerçekleştirme yönünde iradesine bakılmaksızın faaliyetin var olup olmadığı aranırken, tesir edilen kamu görevlisinin cezalandırılması söz konusu olduğunda, faaliyetten çok bu yöndeki iradesi önem kazanmaktadır. Haksız ve kanunsuz tesirle ilgili yasal düzenlemeler, tesir edilen kamu görevlisi için kusursuz sorumsuzluk halini kabul etmemektedir ve genellikle bu kişiyi suçlu olarak adlandırmamaktadır. Bunun nedeni, bu kişinin faaliyetinde kendi kişisel çıkarının yerinin olmamasıdır. Kişisel çıkarının yerine diğer kamu görevlisinin etkileme çabası geçmektedir.¹⁸⁵ Finansal çıkarın olmadığı durumlarda, tesir edilen kamu görevlisi, kamu görevi itibarıyla sahip olabileceği terfi beklentisi, maaş artışı, istediği projede görevlendirilmek gibi mesleki çıkarlar peşinde olabilir. Tesir eden kamu görevlisinin etkisiyle bu mesleki çıkarlara kavuşabilir. Böyle bir ihtimalin varlığının kanıtlanmasının güçlüğüyle birlikte, haksız ve kanunsuz tesir düzenlemeleri genel olarak icrai faaliyetin dürüstlüğüne koruma amacını taşıdığından, tesir eden kamu görevlisine kusursuz sorumluluk halini yüklemese de bu kişiyi de cezalandırmaktadır.¹⁸⁶ Haksız ve kanunsuz tesir söz konusu olduğunda etik kurullarının verdikleri kararlar vakalara göre değişmektedir. Örneğin, tesir eden kamu görevlisinin, çalıştığı dairenin personelini ilgilendiren konularda temsilcilik görevinde bulunması konusunda yetkisi iki sene için elinden alınmıştır.¹⁸⁷

3.2.3. Memuriyet Görevinin Suistimali

Memuriyet görevinin suistimali kavramı, genellikle yolsuzluk ve görevi kötüye kullanmayla eşanlamlı olarak bir şemsiye deyim olarak kullanılmaktadır. Kavram, sadece çıkar çatışmasını değil kusurlu resmi faaliyetlerin diğer hallerini de kapsamaktadır. Memuriyet görevinin suistimali, kamu görevlisi tarafından kendisi veya yakınları için özel çıkar elde etmek amacıyla yapılan bir zorlamadır. Kamu görevlilerinin kendileri, aileleri veya iş bağlantıları için finansal menfaat elde etmek amacıyla makamlarını, diğer insanları zorlamak için kullanmalarıdır.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Bkz. U.S. Office of Government Ethics Letters 94X8, 88X6.

¹⁸⁵ Bkz. HAROLD J. FEINBERG, ALFRED A. PORRO JR., ETHICS, INCOMPATIBILITY AND CONFLICT OF INTERESTS OF PUBLIC OFFICIALS, (1966), s. 425.

¹⁸⁶ Bkz. U.S. v. Johnson, 215 F. Supp. 300 (D.C. Md., 1963), s. 315, Higgins v. Advisory Committee on Professional Ethics of the Supreme Court of New Jersey, 373 A. 2d 372 (N.J., 1977). Ayrıca bkz. ROBERT S. GETZ, CONGRESSIONAL ETHICS: THE CONFLICT OF INTEREST ISSUE, (1966), s. 16. Haksız ve kanunsuz tesirle ilgili kurallar önleyici niteliktedir. Bunun nedeni bir kimşenin çalışanlar arasında tesir edecek pozisyonda olanlarla olmayanlar arasındaki ayrımı yapmak için herhangi bir standartın belirlenmesinin imkansız oluşudur. Dolayısıyla bütün çalışanların tesir edebilecekleri düşünülerek düzenlemeler yapılmaktadır. Bkz. William G. Buss Jr., The Massachusetts Conflict of Interest Statute: An Analysis, BOSTON UNIVERSITY LAW REVIEW 45, (1965), s. 299.

¹⁸⁷ Bkz. Ohio Ethics Commission, Advisory Opinion No. 89-003 (23 Şubat, 1989). Benzer bir karar için bkz. U.S. Office of Government Ethics Letter 90X15, (1990).

¹⁸⁸ Bkz. U.S. Senate, Committee on the Judiciary, Hearings, Conflict of Interest, 87th Congress, 2nd Session, (21 Haziran 1962), s. 44. Ayrıca bkz. House Committee on Government Operations, Report, Avoiding Conflicts of Interest in Defense Contracting and Employment, 88th Congress, 1st Session, (22 Kasım 1963), s. 28. Aynı tanımlama için bkz. Louisiana Board of Ethics, A Summary of the Prohibitions Found in Section 1116 of the Code of Governmental Ethics, (Aralık 2004), <http://www.ethics.state.la.us/pub/info3.pdf>.

Zorlama kelimesi, memuriyet görevinin suistimaliyle ilgili tanımlamalarda ve tartışmalarda sıkça karşımıza çıkmaktadır. Suistimalin doğması için, mutlaka kamu görevlisinin menfaatlerini etkileyebileceği bir özel kişiden ya da kuruluştan haksız bir çıkar talep etmesi gerekli değildir. Memuriyet görevinin suistimalinde kamu görevlisi suistimali başlatan ve diğer taraf da buna reaksiyon veren olabilir.

Memuriyet görevinin suistimali denilince, A.B.D.'de oldukça ünlü bir olay akla gelmektedir. Hava Kuvvetleri Sekreteri Harold Talbott'ın kendisine ait danışma şirketi, Hava Kuvvetleri'nin taraf olduğu birçok önemli anlaşma için, başka şirketlere oldukça kârlı hizmetler sunmuştur. Bu olayın ortaya çıkmasından sonra Talbott, istifa etmeye zorlanmıştır. Bu olay, Amerikan tarihinin en ünlü memuriyet görevinin suistimali vakalarından biri olarak tarihe geçmiştir.¹⁸⁹ Memuriyet görevinin suistimali ile ilgili yasal düzenlemeler, hemen hemen bütün ülkelerin mevzuatlarında bulunmaktadır.

Yapısal olarak memuriyet görevinin suistimali, resmi çıkar ve şahsi çıkarı ihtiva etmektedir. Kamu görevlisi, özel çıkarlardan birisini kendi işletmesi için sağladığı avantajla elde etmekte, diğerini de yukarıda verilen örnekte olduğu gibi kamuyla iş yapan firma elde etmektedir. Çıkar çatışmasının bu türü, iki çıkar arasındaki iş bağlantısı ihtimaliyle ortaya çıkmaktadır.¹⁹⁰

Memuriyet görevinin suistimali suçları, genellikle rüşvet suçuna benzetilmektedir. Rüşvet söz konusu olduğunda kamu görevlisi, resmi görevi itibariyle çıkarlarını etkileyebileceği bir özel sektör kuruluşundan ya da bireyden ekonomik değeri olan birşey elde etmektedir. Memuriyet görevinin suistimalinde kamu görevlisi, karşı tarafa sağladığı çıkar için bir ücret almamakta, bunun yerini sahibi olduğu ya da mensubu bulunduğu özel sektör kuruluşunun verdiği profesyonel hizmetlerin karşılığı almaktadır. Yukarıdaki örnekte Talbott, Hava Kuvvetleri'yle anlaşma imzalayan Avco adlı şirketten ücret almamış; bunun yerine sahibi bulunduğu şirket Avco'ya danışmanlık hizmeti verdiği için profesyonel danışmanlık ücreti alınmıştır. Dolayısıyla, meydana gelen suç rüşvet olarak adlandırılmamaktadır.

Piyasa değerine göre normal olarak nitelenecek profesyonel danışmanlık hizmeti ücreti ve kamunun diğer özel sektör kuruluşuyla yaptığı anlaşmalarda herhangi bir ekonomik anormallik bulunmaması, söz konusu olayı meşru kılmamaktadır. Yani Talbott'un şirketi herkese uyguladığı tarifeyi uygulayıp, Avco da normal piyasa değerinde bir anlaşma imzalarsa bile bu durum, memuriyet görevinin suistimali olmaktadır. Bunun nedeni, bütün suistimal durumlarının bu açıdan "saf" olmamasıdır. Çoğu, "birşey karşılığında birşey"¹⁹¹ halini almaktadır.¹⁹² Kamu görevlisinin aldığı nor-

¹⁸⁹ Abraham McLaughlin, Dante Chinni, Hard-Knock Hearings: Good for Democracy?, (17 Ocak, 2001), <http://csmonitor.com/cgi-bin/durableRedirect.pl?durable/2001/01/17/p2s1.htm>, Benzer bir örnek için bkz. U.S. v. Biaggi, 909 F. 2d 662 (2nd Cir., 1990). Daha fazla örnek için bkz. PAUL H. DOUGLAS, ETHICS IN GOVERNMENT, (1992).

¹⁹⁰ Bkz. STARK, CONFLICT OF INTEREST IN AMERICAN PUBLIC LIFE, s. 60.

¹⁹¹ Anlam için bkz. <http://www.investopedia.com/terms/q/quidproquo.asp>.

¹⁹² MODEL CODE OF ETHICS FOR THE U.S. SENATE, HASTINGS CENTER REPORT, (Feb., 1981), s. 27.

mal pazar ücretinden daha fazlasını karşı tarafa borçlanıp borçlanmadığı bilinmemektedir. Özel sektör kuruluşunun önemli bir kamu görevi ihtiva eden kamu görevlisinden, anlaşma yapıldıktan sonra kamu makamını kullanarak karşı tarafa daha fazla çıkar sağlaması ihtimali her zaman mümkündür. Özel sektör kuruluşunun bu beklentisi, icra edilen faaliyetin dürüstlüğüne çoğu zaman tehlikeye atmaktadır.¹⁹³

Memuriyet görevinin suistimali sebebiyle icra edilen faaliyetin dürüstlüğüne tehlikeye atılması, bu konuda yasal düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Nihayetinde memuriyet görevinin suistimali vakaları, kamunun bağlı bulunması gereken tarafsızlık, eşitlik, nesnellik, dürüstlük gibi temel etik değerleri ihlal etmekte, kişisel çıkarları kamu çıkarlarının önüne geçirmektedir.

3.2.4. Kamu Faaliyetleri İçin Özel Ücret Alınması

Kamu faaliyetleri için özel ücret alınması durumunda, kamu görevlisi, kamu faaliyetleri ya da hizmetlerinin karşı tarafın kişisel çıkarlarını etkileyip etkilememesine bakılmaksızın, özel kuruluştan kamu hizmeti için ücret almaktadır. Kamu faaliyeti için özel ücret söz konusu olduğunda kamu dairesi ile özel kişi arasında bağlantı olup olmaması önemli değildir.¹⁹⁴ Yasalar genellikle, kamu görevlisine kusursuz sorumluluk hali yüklemektedir.¹⁹⁵ Kamu faaliyeti için özel sektör kuruluşu tarafından verilen ücretin, kamu görevlisinin kamu görevine başladıktan sonra verilmesi suçun oluşması için gereklidir.¹⁹⁶ Bunun nedeni, söz konusu suçun unsurlarından birisinin kişinin memuriyeti olmasıdır.¹⁹⁷ Birçok kişi kamu faaliyetleri için özel ücret söz konusu olduğunda, kamu görevlisinin kendisine özel ücret ödeyen kuruluşun özel çıkarlarını etkileyecek bir pozisyonda olduğunu düşünmektedir. Oysa bu durum “rüşvet” konusuna girmektedir. Kamu görevlisinin konuyla ilgili yasal düzenlemeleri ihlal etmesi için uygunsuz birşey yapmasına gerek yoktur. Bir kamu görevlisinin kamu hizmeti için dışarıdan ücret¹⁹⁸ alması yeterlidir.¹⁹⁹

Uygulamada yasalar ve kodlar iki durumu düzenlemektedir. İlkinde, memuriyet görevine başlamak üzere olanlar bir önceki işlerinden ayrılırken, yüklü ikramiyeler veya emeklilik ikramiyeleri

¹⁹³ Örnek için bkz. 807 F. 2d 1299 (6th Cir., 1986), s. 1304-1305. Ayrıca bkz. New York State Ethics Commission Advisory Opinion 94-16, (10 Ağustos 1994). Judicial Conference of the United States, Committee on the Code of Conduct, Advisory Opinion 94, (25 Nisan 1997)

¹⁹⁴ Bkz. U.S. Office of Government Ethics Letter 85X19 (1985).

¹⁹⁵ Örneğin söz konusu suç için Amerika'daki düzenleme için bkz. 18 U.S.C. Sec. 209.

¹⁹⁶ Bkz. http://www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/lrfs_files/othr_gdnc/og_sum209_pg2_02.html.

¹⁹⁷ Bkz. Office of Government Ethics Informal Advisory Letters 91 x 2 (4 Ocak 1991), 91 x 21 (2 Temmuz 1991).

¹⁹⁸ Kamu faaliyetleri için özel ücret parasal değeri olan herşey olabilir. Bu, parayla yapılan ödemeleri ya da paraya çevrilebilecek ödemeleri ya da bir kerede yapılan peşin ödemeleri veya periyodik ödemeleri kapsayabilir. Bkz. U.S. v. Oberhardt, 887 F.2d 790 (7th Cir. 1989) (\$200), U.S. v. Pezzello, 474 F. Supp. 462 (N.D. Tex. 1979), (\$1,000), U.S. v. Gerdel, 103 F. Supp. 635, 638 (E.D. Mo. 1952) (\$25).

¹⁹⁹ Bkz. ASSOCIATION OF THE BAR OF THE CITY OF NEW YORK, CONFLICT OF INTEREST AND THE FEDERAL SERVICE, (1960), s. 212.

gibi nakit ödemeler almaktadır.²⁰⁰ Diğerinde ise, kamu görevlileri piyasa değerlerinin çok altındaki maaşlarının yanında, özel ek ücretler almaktadırlar.²⁰¹

Kamu faaliyetleri için özel ücretin söz konusu olduğu ilk durumda, çalışanın şirkette çalıştığı dönem boyunca gösterdiği performans sebebiyle mi yüklü ayrılma tazminatına hak kazandığı, yoksa özel sektör kuruluşunun söz konusu kişinin başlayacağı kamu görevi dolayısıyla elde edeceği yetkileri kendi çıkarları için kullanma beklentisinde mi olduğu belirsizdir. Kamu faaliyetleri için özel ücretin yasaklanması taraftarları, kamu görevlisinin kamu görevine başladıktan sonra, önceki işvereninden aldığı yüklü ayrılma tazminatının bir karşılığı olarak oldukça küçük hizmetler vererek de olsa söz konusu şirkete ufak çıkarlar sağlayabileceğini, bunun da icra edilen faaliyetin etik değerlerini zedeleyeceğini savunmaktadırlar.²⁰² Buradaki kritik nokta, kamu görevlisinin önceki işvereninden aldığı ayrılma tazminatının marjinal olarak da olsa şirkete verdiği hizmetin üstünde olduğu durumda, kamu makamına geçtiğinde yapacağı kamu faaliyetleri için eski işverene borçlu olacaktır.²⁰³ Yasal düzenlemeler, kamu hizmetinin dürüstlüğüne tehlikeye atacak herhangi bir görüntünün oluşmasını bile engellemeye çalışmaktadır. Kamuoyu, kamu görevine başlayan kişinin eski işvereninden aldığı yüklü paranın kamu hizmeti ifa ederken kendisini etkileyebileceğine ve kamu menfaati yerine özel çıkarların öne geçeceğine inanabilir. Bu tarz bir ödemede, kamu görevlisinin özel sektör kuruluşu tarafından kiralandığı görünüşü uyanmaktadır.

Kamu faaliyetleri için özel ücretin söz konusu olduğu ikinci durumda, tam zamanlı kamu görevlilerinin maaşları verdikleri hizmete göre düşük ya da uygunsuz olsa bile, dışarıdan ek ücret alamazlar.²⁰⁴ Bu durum, daha çok kendini kamu hizmetine adanmışlıkla bağlantılıdır. Özel sektörle eş değer maaş beklentisi içinde olan ve kendini kamu hizmetine adanmışlıkta olmayan bir kişinin zaten kamu görevlisi olmayacağı aşikardır. Üstelik, kamu görevlisi olarak aldığı maaşın ek ödemelerle birlikte özel sektör maaşlarına denk geleceği beklentisinde olan bir kamu görevlisinin, daha sonradan gizlice kuracağı ekonomik bağlantılarla, kamu politikasını özel kuruluşların istekleri doğrultusunda etkilemesi de mümkündür. Burada özel sektöre kamu makamının suistimali yoluyla parasal bir çıkar sağlanıp sağlanmaması önemli değildir. Önemli olan bir özel kuruluşun istekleri doğrultusunda küçük de olsa kamu hizmeti etik değerlerinin etkilenmesi olasılığıdır. Dolayısıyla, bu tarz bir önleyici hüküm her zaman şarttır.²⁰⁵

²⁰⁰ Örnek için bkz. *Crandon v. U.S.* (494 U.S. 152), (1990).

²⁰¹ Bkz. BAYLESS MANNING, *FEDERAL CONFLICT OF INTEREST LAW*, (1964), s. 170.

²⁰² Bkz. Beth Nolan, *Public Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on Outside Income of Government Officials*, *NORTHWESTERN UNIVERSITY LAW REVIEW* 87, (1992), s. 89; Beth Nolan, *The Corporate Termination Bonus for Executives Entering Public Service: Proper Government Recruiting Aid or Conflict of Interest*, *SOUTHERN CALIFORNIA LAW REVIEW* 49, (1976), s. 861.

²⁰³ *Id.*

²⁰⁴ Bu düzenleme Amerika'da gönüllü kamu görevlilerini ve yarı zamanlı kamu görevlilerini kapsam dışı bırakmıştır. Bu durum doktrinde oldukça eleştirilmektedir.

²⁰⁵ Bkz. *What is Wrong with the Revolving Door?* in BARRY BOZEMAN ED., *PUBLIC MANAGEMENT: THE STATE OF THE ART*, (1993), s. 250; Seth D. Zinman, *Judging Gift Rules by Their Wrappings-Toward a Clearer Articulation of Federal Employee Gift-Acceptance Rules*, *CATHOLIC UNIVERSITY LAW REVIEW* 44, (1994), s. 168. Karşıt görüş için bkz. Alexander Trowbridge, *Thinking Ahead: Attracting the Best to Washington*, *HARVARD BUSINESS REVIEW*, (March, April, 1985), s. 175.

3.2.5. Kamu Görevinden Özel Menfaat Elde Edilmesi

Kamu görevinden özel menfaat elde edilmesi durumunda kamu görevlisi kamu görevi dolayısıyla elde ettiği yetenekleri ve kazanılmış makamsal önemini kullanarak bunu kişisel hesabına aktarmaktadır. Bu durum, resmi göreviyle bağlantılı olmak kaydıyla, verdiği hizmetlerin karşılığı olarak aldığı parada, yaptığı konuşmalarda elde ettiği onur ücretlerinde, üniversitede ya da başka bir öğrenim kurumunda ders vermesi halinde aldığı maaşta, yazdığı kitaplar dolayısıyla aldığı avansta, gittiği konferanslarda masraflarının ödenmesinde²⁰⁶ ya da katıldığı hayır amacıyla düzenlenen turnuvalarda masraflarının ödenmesinde kendini göstermektedir.²⁰⁷ Bir bakanlıkta çalışan bir kamu görevlisinin, üniversitede kendi resmi işiyle ilgili ders vermesi halinde aldığı maaş veya bir memurun çalıştığı kurumla iş yapacak firmalara yol göstermesi amacıyla bir el kitapçığı yazılması için bir yayın şirketiyle anlaşması ve bu şirketten para kabul etmesi durumunda iki kamu görevlisinin de üniversitenin ya da yayın şirketinin özel çıkarlarını etkileyecek bir şey yapmalarına gerek yoktur. Burada sorun, kamu görevlisinin kamu makamından istifade ederek bunu paraya çevirmesidir. Özel menfaatin şekli ne olursa olsun, kamu görevlisinin kamu göreviyle ilgili yaptığı muhakemelerde, verdiği kararlarda ya da performansında bu özel menfaatlerin herhangi bir etkisinin olup olmadığının araştırılmasına gerek görülmemektedir.²⁰⁸ *Quid pro quo* (birşey karşılığında birşey) halinin varlığı şartı aranmadan, bu tarz özel menfaatler yasaklanmakta ya da kısıtlanmaktadır.²⁰⁹

Türkiye'de bu konu, kamu görevlilerinin yazdıkları kitaplar karşılığında yüksek telif ücretleri almaları bağlamında tartışılmıştır. Böyle bir durumda kamu görevlisinin özel menfaat elde etmesi rüşvet veya yolsuzluk olarak değerlendirilemese de etik olmadığı açıktır. Kamu görevlisi, kamu makamının kendisine sağladığı konumu kullanarak kişisel çıkar elde etmektedir. Bu ve buna benzer durumlar, doğrudan kamusal zarar ortaya çıkmasa da kamu hizmetinin bütünlüğü zarar gördüğünden, bir çıkar çatışması hali olarak yasaklanmalıdır.

²⁰⁶ Bkz. Office of Government Ethics Regulations on Private Travel Payments, 102nd Congress, 2nd Session, (5 Mart, 1992). Ayrıca bkz. Federal Travel Regulations: Acceptance of Payment from a Non-Federal Source for Travel Expenses, 57. Fed. Reg. 52, 283, 53, 285 (1992).

²⁰⁷ Bkz. U.S. House of Representatives, Committee on Standards of Official Conduct, House Ethics Manual, 102nd Congress, 2nd Session, (Nisan, 1992), s. 83.

²⁰⁸ Amerika'da konuyla ilgili düzenlenen 1989 tarihli Kanun kamu görevlisinin resmi göreviyle bağlantılı olsun olmasın bu tarz menfaatleri kabul etmesini yasaklamaktaydı. Bkz. Section 501(b), of the Ethics in Government Act, as added by section 601(a) of the Ethics Reform Act of 1989. Daha sonra kanunda yapılan bir değişiklik bu tarz menfaatler "kamu görevlisinin resmi göreviyle bağlantılı olması" şartıyla yasaklanmıştır. Bkz. <http://rf-web.tamu.edu/security/secguide/Ethics/Honorari.htm>. Ayrıca bkz. United States v. National Treasury Employees Union, 115 S. Ct. 1003 (1995).

²⁰⁹ Bkz. STARK, CONFLICT OF INTEREST IN AMERICAN PUBLIC LIFE, s. 74.

Kutu 9: Kamu Görevinden Özel Menfaat Elde Edilmesiyle İlgili Türkiye’den Etik Davranış Kod Örneği

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Personelinin Uycakları Meslek İlkeleri

Karar Sayısı: 2000/730

3.8. KONFERANS VE SEMİNERLERE KATILMA KONUSUNDA İLKELER

Bu ilkeler, Kurumda sağlanan birikimin kişisel yarar için kullanılmamasını sağlamaya yöneliktir.

3.8.1. Kurum personelinin, basında yazı yazmaları ile Kurumu ilgilendiren konularda seminer ve toplantılarda konuşma yapabilme ve tebliğ vermeleri, Başkanın iznine tabidir.

3.8.2. Kurum üyeleri ve Kurum personeli, eğitmen, konuşmacı veya yazılı tebliğ gönderme suretiyle katıldıkları faaliyetler ile basında yazı yazmaları karşılığı bir ücret kabul edemezler.

Seminer ve toplantılara iştirak edenler, toplantı esnasında ve sonucunda verilecek yazı, doküman ve ikramları kabul edebilirler. Ancak, ulaşım, taşıma, konaklama ve benzeri hizmetlerin Kurumca karşılanması esastır. Kurum çalışanları, Kurumun yazılı izni olmadıkça basında düzenli veya düzensiz olarak yazı yayımlayamazlar.

Kamu görevlisinin tarafsız olduğu, özel kişilerin çıkarını hiçbir şekilde etkilemediği ve kamu hizmeti etik standartlarına uygunluğun bir modeli olarak ortaya çıktığı kamu makamından özel menfaat elde edilmesi halinde de bu faaliyetlerin yasaklanması konusu doktrinde oldukça tartışmalı bir konudur.²¹⁰ Dennis Thompson’a göre, “kamu yönetiminde etik davranış kodlarının çoğunda kişisel menfaatin şiddetle kınanmasına rağmen, memuriyet dolayısıyla bundan kişisel çıkar sağlamanın kendi içinde hatalı bir tarafı yoktur.”²¹¹ Diğer yandan, dünya çapında genellikle, kamu kurum ve kuruluşları ve siyaset bilimciler kamu görevinden özel menfaat elde edilmesini, önemli bir suç olarak görmektedirler. Haynes Johnson’a göre, özellikle devlette yüksek mevkilerde olan kişilerin bunu kâr amacıyla kullanmaları etik olarak uygunsuzdur.²¹²

Son dönemde, kamu görevlilerinin katıldıkları konferanslar ve seminer masraflarının özel kuruluşlarca karşılanması durumunda kurallar esnemeye başlamıştır. Yeni yapılan yasal düzenlemeler, kamu görevlilerinin kamu görevleriyle ilgili çalıştıkları kamu kurumunu temsilen verdikleri

²¹⁰ Bkz. David Martin, Participating in Privately Sponsored Seminars or Conferences for Compensation, U.S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS MEMO, (28 Ekim, 1985).

²¹¹ Bkz. DENNIS F. THOMPSON, ETHICS IN CONGRESS: FROM INDIVIDUAL TO INSTITUTIONAL CORRUPTION, (1995), s. 21.

²¹² Bkz. Haynes Johnson, Private Gain, Public Trust, WASHINGTON POST, (14 Mayıs, 1986).

konferanslarda aldıkları ücretleri yasaklamak; fakat, kamu görevlisinin bağlı bulunduğu kamu kurumunun da izninin alınması kaydıyla seyahat masraflarının karşılanmasına izin vermektedir.²¹³

3.2.6. Kamu Görevi Sonrası İstihdam (Döner Kapı)

Döner kapıyla (*the revolving door*) ilgili yasal düzenlemeler, kamu görevlisine kamu görevinden ayrıldıktan sonra getirilen iş kısıtlamalarını konu almaktadır. Neredeyse bütün gelişmiş demokratik ülkelerde kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları mevcuttur. Bu kısıtlamalar mevzuatta yer almaktadır.²¹⁴

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarının nedeni, üç temel ilkeye dayanmaktadır. Öncelikle, kamu görevlisinin gelecekteki işvereni için kamu makamını suistimal ederek bir çıkar sağlama ihtimali her zaman mevcuttur. İkinci olarak, kamu görevlisi özel sektördeki işverenine kamu karşısında temsil ederken, daha önceden iş arkadaşı olan kamu görevlileri tarafından kayırılabilir. Son olarak ise, kamu görevlisinin özel sektördeki işverenine yaklaşması ya da etkilenmesi göz önünde bulundurulmadan kamu makamından herhangi bir şekilde kendi adına kâr elde etmesinin yasaklanmasına ihtiyaç vardır.²¹⁵

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarının dayandığı üç temel ilke, aslında çıkar çatışmasının üç önemli kategorisini konu almaktadır; “memuriyet görevinin suistimali”, “kamu görevlisi üzerinde onun irade serbestisini ihlal edecek nitelikteki haksız ve kanunsuz tesir” ve “kamu görevinden özel menfaat elde edilmesi”. Diğer iki kategoriye giren (kendi yararına işlem ve kamu faaliyetleri için özel ücret) kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları ise bulunmamaktadır. Bunun nedeni, bu iki çıkar çatışması türünün de kamu görevlisinin memuriyeti dolayısıyla ortaya çıkmasıdır. Bilindiği üzere, döner kapı kısıtlamaları kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarını konu almaktadır.²¹⁶

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları dört temel endişeyi yansıtmaktadır; “özel sektöre yaklaşma (*ingratiation*)”, “tesir”, “kâr sağlama”, “sadakatsizlik”. İlk iki endişe, özel sektöre yaklaşma ve tesir, kamu görevlisinin resmi muhakemesinin sakatlanması ihtimaliyle ilgilidir. Eski kamu görevlisi tarafından kamu sektöründeki eski iş arkadaşlarına tesir edildiğinde, bu kişilerin res-

²¹³ Örnek için bkz. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE - OFFICE OF ETHICS, ETHICS ISSUANCE: No: 99-2, Tarih: 7 Ocak, 2000 (2 Nisan 2004 tarihinde yenilenmiştir.), ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.usda-ethics.net/rules/rule14.htm>.

²¹⁴ Bkz. U.S. House of Representatives, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations Hearing, Restrictions on the Post-Employment Activities of Federal Officers and Employees, 100th Congress, 2nd Session, (4 Mayıs, 1988); Thomas D. Morgan, Appropriate Limits on Participation by a Former Agency Official in Matters Before an Agency, DUKE LAW JOURNAL, (1980), s. 1-63; GREGORY S. WALDEN, ON BEST BEHAVIOUR: THE CLINTON ADMINISTRATION AND ETHICS IN GOVERNMENT, (1996), s. 15, 64, 432.

²¹⁵ Bkz. Steven Kelman, What is Wrong with the Revolving Door?, in BARRY BOZEMAN ED., PUBLIC MANAGEMENT: THE STATE OF THE ART, (1993), s. 228, 229, 233. [Bundan böyle Kelman, What is Wrong with the Revolving Door? diye anılacaktır.]

²¹⁶ Bkz. New York State Ethics Commission Advisory Opinion 98-19, (23 Kasım, 1998).

mi muhakemelerinin özel kişinin ya da kuruluşun yararına sakatlanması mümkündür. Özel sektöre yaklaşma durumunda da, kamu görevlisinin resmi muhakemesi kamu görevinden ayrıldıktan sonra onu işe alabilme ihtimali olan özel sektör kuruluşunun çıkarı doğrultusunda sakatlanmaktadır.²¹⁷ Kâr sağlama ve halinde sadakatsizlik halinde kamu görevlisinin resmi muhakemesinin sakatlanmasına gerek yoktur.

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarını düzenleyen kodlar ve yasalar, genellikle belli bir süreliğine istihdam kısıtlaması yapmaktadırlar. Örneğin A.B.D.'de, kamu görevlilerinin kamu görevinden ayrıldıktan sonra bir yıl içerisinde eski iş arkadaşlarına "tesir etmek kastıyla" çalıştıkları kamu dairesinde yeni işlerini ve işverenlerini temsil eder nitelikte ziyarette bulunmaları yasaklanmıştır.²¹⁸ Bu tarz bir düzenleme, kamu görevlisinin o anki özel işverenin bu tesir sonucunda menfaat elde edip etmemesine bakmamaktadır. Düzenlemenin asıl amacı, çıkar olsun olmasın, tesir etme girişiminin engellenmesidir.²¹⁹

Kamu görevi sonrası istihdam yasal düzenlemeleri, eski kamu görevlisinin kamu görevini ifa ederken kişisel olarak ve ağırlıklı ilişkide bulunduğu belirli kuruluşlarda ve konularda çalışmasını da engellemektedir.²²⁰ Burada kamu görevlisinin kamu görevi dolayısıyla elde ettiği bilgileri ve yetenekleri kullanarak, yeni işinde bundan kâr elde etmesi yasaklanmaktadır. Bu durumda, kamu görevlisinin kamu görevi sonrası kâr sağlamaya çalıştığı alanda kamunun çıkarının devam edip etmemesine bakılmamaktadır.²²¹ Türkiye'de kamu görevi sonrası istihdam kısıtlaması üç senedir. Bununla birlikte, çıkar çatışması halinin kamu görevlisinin önceden çalıştığı kamu dairesine karşı işlenmesi şartı getirilmiştir. Bu şart, söz konusu hükmün uygulama alanını kısıtlamaktadır. Oysa uluslararası uygulamalarda bu alan daha geniş tutulmaktadır.

Konuyla ilgili yasal düzenlemeler, kamu görevlisinin kamu görevi dolayısıyla çıkarlarını etkileyebileceği özel sektör kuruluşlarıyla istihdam amaçlı iş görüşmesi yapmasını da yasaklamaktadır. Bu durumda kamu görevlisinin gelecekteki işi dolayısıyla devletin menfaatlerinin tehlikede olması, kamu görevlisinin görüşmelerde bulunduğu şirketlerin çıkarlarının bulunduğu konularda, görevi sırasında kişisel ve ağırlıklı olarak çalışması ve eski iş arkadaşlarıyla daha sonradan iletişime geçip onlara tesir edip etmeme ihtimaline bakılmamaktadır.²²² Örneğin, Türkiye'de hakim ve savcılarının emekli olduktan sonra aynı yargı bölgesinde avukatlık yapmaları veya askeri komutanların bü-

²¹⁷ Bkz. Edwin S. Kneeder, The Revolving Door- Should it be Stopped?, ADMINISTRATIVE LAW REVIEW 32, (1980), s. 397.

²¹⁸ Bkz. 18 U.S.C. 207(c).

²¹⁹ Bkz. Kelman, What is Wrong with the Revolving Door?, s. 229.

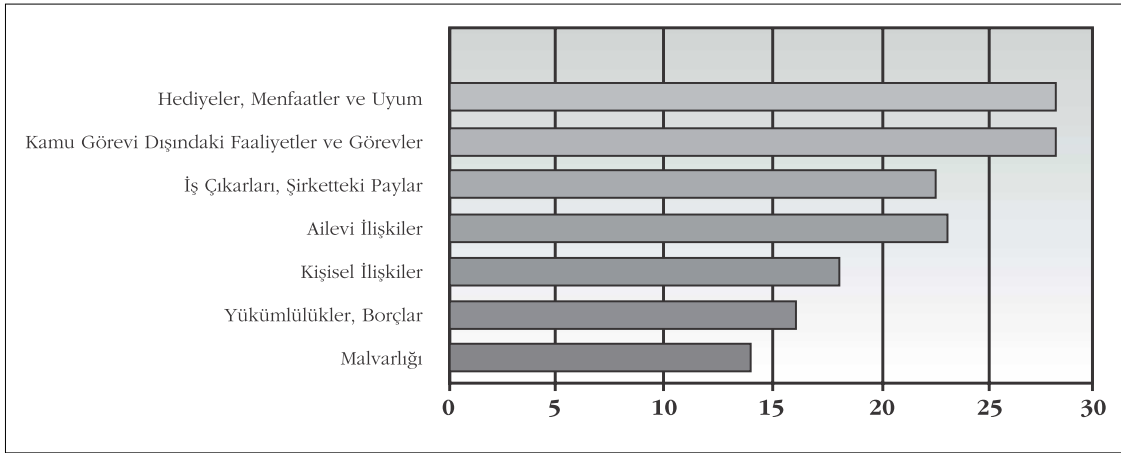
²²⁰ Bkz. U.S. House of Representatives, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations Hearing, Restrictions on the Post-Employment Activities of Federal Officers and Employees, 100th Congress, 2nd Session, (4 Mayıs, 1988), s. 5.

²²¹ Bkz. United States v. Standard Oil Co., 136 F. Supp. 345 (S.D.N.Y., 1955). Ayrıca bkz. Kesselhaut v. United States, No. 166-74 (Ct. Cl. Tr. Div., 29 Mart, 1976).

²²² Bkz. STARK, CONFLICT OF INTEREST IN AMERICAN PUBLIC LIFE, s. 102.

yük şirketlerin yönetim kurullarına getirilmelerine rastlanmaktadır. Düzenlemenin ruhu göz önünde bulundurulduğunda, amacın kamu yararının kişisel çıkar uğruna tehlikeye atılmasını engellemek olduğu göz ardı edilmemelidir. Buradaki kriter doğrudan ve dolaylı olarak kamu hizmetinin bütünlüğü ve kamu yararınıdır.

Tablo 4: Çıkar Çatışması Potansiyeli Taşıyan Durum ve Faaliyetler Konusunda Ülke Araştırması Sonuçları (Ülke Sayısı)



Kaynak: OECD, 2003.

3.3. Çıkar Çatışması Politikası

Hızla değişen bir kamu sektörü ortamında, çıkar çatışmaları her zaman endişe yaratan bir konu olmaya devam edecektir. Özel çıkarların kontrol edilmesi için öngörülen çok katlı bir yaklaşım, kamu görevlisinin diğer haklarıyla çatışabilir ya da uygulamada işlemez bir hal alabilir. Bu durum, kamu görevlisi olmak isteyen bazı dürüst insanları da kamu görevini meslek olarak seçmekten alı koyabilir. Dolayısıyla çağdaş bir çıkar çatışması politikası,

- kamu kuruluşlarının dürüstlüğünü ve güvenilirliğini tanımlayarak,
- çıkar sağlanan durumların kabul edilemez biçimlerini yasaklayarak,
- çatışma durumlarını en uygun biçimde yöneterek,
- kamu kuruluşlarını ve çalışanları benzer çıkar çatışmalarından haberdar ederek,
- çıkar çatışmalarını tanımlayarak,
- finansal beyan düzenlemeleri getirerek,
- yaptırımlar sağlayarak ve olasılıkları göz önünde bulundurarak,

bir etik altyapının oluşturulmasını öngörmeli ve uygulanabilirliğini sağlamalıdır. Etkili bir çıkar çatışması politikası, kamu görevlisinin kişisel haklarıyla, toplum menfaatini dengelemeyi başarmelidir.

Bununla birlikte, çıkar çatışmasıyla ilgili enstrümanların gelişimindeki değişimleri analiz etmek, bu konudaki eğilimleri tarihsel bir perspektiften görebilmek ve ülkelerin konuyla ilgili yaklaşımlarını ve tamamlayıcı belgelerden nasıl faydalandıklarını anlayabilmek açısından önemlidir. Örneğin, A.B.D.'de çıkar çatışması yönetimi, kamu görevlilerinin sorumluluklarına odaklanan kural temelli sistemin üzerinde inşa edilmiş olsa da, ceza kovuşturmasından daha çok eğitim, öğretim ve danışma programlarına yönelmeye başlamıştır.

Çıkar çatışması yönetiminin dinamikleri, politik ve toplumsal değişimlere, diğer ülkelerin etkilerine, uluslararası kurumların ve özel sektörün taleplerine bağlı olarak değişmektedir. Örneğin, günümüzde çıkar çatışması politikalarının standartlarını ortaya koyan basit dille yazılmış etik davranış kodlarının artan popüleritesi uluslararası eğilimi yansıtmaktadır. Gittikçe artan sayıda ülke, kamu sektöründe çıkar çatışmasına çözümler sunmak için bu yolu tercih etmektedir.

OECD'ye göre, çıkar çatışması durumlarını düzenleyen bir kamu politikası kabul etmek, kamu yönetiminin siyasi, idari ve yasal kapsamının en gerekli öğelerinden biridir. OECD'nin öngördüğü kılavuz ilkeler, sürekli değişen bir toplumsal ortamda uygulanabilecek genel bir politika olma amacıyla düzenlenmiştir. OECD'nin öngördüğü kamu yönetiminde etkili bir çıkar çatışması politikasının temel prensipleri şunlardır:

- Kurumsal ve bireysel dürüstlüğü riske sokma potansiyeli olan çıkar çatışması durumlarının genel özelliklerinin tanımlanması,
- Kabul edilemez çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkan şekillerinin belirlenmesi,
- Çıkar çatışması politikasının uygulanabilirliğinin sağlanması için liderlik ve siyasal iradenin ortaya konması,
- İşbirliğini destekleyen bilincin oluşturulması ve etkili bir önleme için risk alanlarının öngörmesi,
- Bilginin uygun beyan edilmesi ve çıkarların etkili yönetilmesi,
- Diğer menfaat sahipleriyle ortaklık yapılması (sözleşme ilişkisi olan taraflar, müşteriler, sponsorlar ve toplum),
- Tecrübeler ışığında çıkar çatışması politikasının değerlendirilmesi ve geliştirilmesi.²²³

Kamu yönetiminde çıkar çatışmasını önlemek için aşağıdaki çalışmalar yapılmalıdır:

²²³ Bkz. OECD, MANAGING CONFLICT OF INTEREST IN THE PUBLIC SERVICE: OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES, (2003). [Bundan böyle OECD, 2003 olarak anılacaktır.]

- Özel çıkar ile kamu çıkarı arasında bir çatışma olan tüm alanlarda kamu görevlilerinin davranış kurallarına ilişkin yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Kamu görevlisinin kendisinin ya da yakınlarının özel çıkarlarının olduğu alanlardan uzak kalması sağlanmalıdır. Bu çerçevede, kamu görevlilerinin özel çıkar ve kamu çıkarının çatıştığı alanlardaki görev ve yetkileri mutlaka daraltılmalıdır.
- Çıkar çatışması durumu dolayısıyla özel bir çıkar temin eden kamu görevlisi ile özel kişi ve kuruluşları ihbar edenler ödüllendirilmelidir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarında ombudsman kurumu oluşturulmalıdır.
- Çıkar çatışması yoluyla maddi ya da başkaca bir menfaat elde eden kamu görevlileri cezalandırılmalı, işlenen suçun derecesine göre kamu görevinden men cezası da verilebilmelidir.

Çıkar çatışması politikaları “kural temelli” veya “ilke temelli” olabilir. Kural temelli çıkar çatışması politikasında, muhtemel çıkar çatışması halleri olabildiğince ayrıntılı olarak düzenlenir. Çıkar çatışması düzenlemeleri, kamu görevlilerinin karşılaşacakları çıkar çatışması durumlarıyla ilgili “yap” ve “yapma” listesi şeklindedir. Her durum için yasaklar açıkça ortaya konulur ve ihlal halinde yaptırım öngörülür. İlke temelli çıkar çatışması politikasında ise, kamu görevlisinin dürüstlüğüne güven esastır. Kamu görevlisinin görevini etik ilkelere bağlı olarak ifa etmesi, teşvik edici mekanizmalarla desteklenir. İlke temelli çıkar çatışması politikasında, çıkar çatışması halleri ve yaptırımlar uzun listeler halinde düzenlenmez. Kamu görevlisi neyi yapması veya yapmaması gerektiğinden öte, neyi neden yapması gerektiğini bilir.²²⁴ İdeal bir çıkar çatışması politikası, düzenleyici ve yaptırımlar öngören kural temelli yaklaşımla, teşvik edici ve eğitici mekanizmalar içeren ilke temelli yaklaşımın birleşmesinden oluşmalıdır.²²⁵

3.4. Çıkar Çatışması Hallerini İhtiva Eden Düzenlemeler

Herhangi bir çıkar çatışması hali dolayısıyla ortaya çıkacak yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerden kaçınmanın birincil yolu, çıkar çatışması durumlarını ortaya çıkmadan engelleyecek etkili bir hukuki çerçevedir. Bununla birlikte, uygun yaptırım mekanizmaları çıkar çatışması konusunda saydamlık ve iyi yönetişimi desteklemektedir.

Çıkar çatışması hallerini ihtiva eden resmi belgeler, finansal beyan sistemlerini de içermektedir. Unutulmaması gereken bir şey vardır ki bu yasal düzenlemeler, içerdikleri disiplin cezaları ve bu cezaların tarafsız ve eşit bir biçimde uygulanmasıyla etkili sonuçlar doğurur. Resmi belgelerin amaçlarını ise, şu şekilde sıralamak mümkündür:

²²⁴ Bkz. OECD, 2003.

²²⁵ Bkz. OECD, 2003.

- Kamu görevlilerinin etik dışı faaliyetlere yönelmelerine yol açan kötü teşvikleri ve olanakları ortadan kaldırarak çalışanların etik davranışının ve saydamlığın sağlanması,
- Kamu görevlileri için, başta alınan finansal kararlar olmak üzere, karar alma süreçleriyle ilgili saydam bir çerçevenin kurulması,
- Kamu görevlilerinin özel, kişisel ve siyasal çıkarlarının beyanının sağlanması,
- Kamu görevlileriyle ilgili herhangi bir şüphenin ortaya çıkmasını engelleyerek kamu güveninin sağlanması,
- Kamu görevine başlayacak kişiler için belirli etik standartların ortaya konulması,
- Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarıyla kamu görevlileri üzerinde haksız ve kanunsuz tesirin sınırlandırılması,
- Yasal düzenlemeleri ihlal edenler için yaptırım mekanizmalarının öngörülmesi.²²⁶

Bir çıkar çatışması politikasının temel hükümleri o kadar önemlidir ki genellikle, ülkelerin yasalarında bulunur. Örneğin, iki ülke hariç Avrupa'nın tamamında çıkar çatışması halleri mevzuatlarda düzenlenmektedir. Genel olarak, temel ilkeler ve birincil kurallar kamu hizmeti ve kamu yönetimi kanunlarında bulunmaktadır. Az sayıda ülkede de olsa çıkar çatışmasının temel ilkelerinin anayasada düzenlendiği de görülmektedir.²²⁷

Artan sayıda ülke, belirli gruplar için hassas alanları düzenleyen belirli yasalar yapmaktadır (örneğin, denetçiler, bakanlar ve bakanlık çalışanları, yargı mensupları, vergi memurları, gümrük memurları, üst düzey bürokratlar vb. için). Diğer yandan, yine gittikçe artan sayıda ülke, potansiyel çatışma durumlarını belirleyen, engelleyen ve yöneten standartlar ortaya koymak için çıkar çatışması yasaları ve etik davranış kodları düzenlemektedir. Avrupa'daki gelişmiş etik davranış kodları sadece çıkar çatışmasının genel prensiplerini ortaya koymakla kalmaz, bir çıkar çatışması şüphesi halinde ne yapılması gerektiği konusunda yol gösteren detaylı hükümler de içerir.²²⁸

Çıkar çatışması ilkeleri ve kuralları, genel olarak, esas mevzuatta (yasalar, tüzükler),²²⁹ ikincil mevzuatta (genelgeler, karamameler),²³⁰ etik davranış kodlarında,²³¹ diğer yasal belgelerde (emirler

²²⁶ Bkz. http://hq.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/2c_1.html.

²²⁷ OECD, 2003, s. 45.

²²⁸ Örneğin, Çek Cumhuriyeti Kamu Çalışanları için Etik Kodu, (Mart 2001), İtalya Kamu Çalışanları için Davranış Kodu, (Nisan, 2001), bkz. OECD, 2003, s. 46.

²²⁹ Örneğin, Türkiye'de 1990 tarihli Mal Bildiriminde Bulunulması ile Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, Avusturya'da Kamu Hizmeti Kanunu ve Ceza Kanunu, İzlanda'da 1996 tarihli Kamu Çalışanları Kanunu ve 1993 tarihli Kamu İdaresi Kanunu, Amerika'da Rüşvet ve Çıkar Çatışması Kanunu, Yunanistan'da 2683/1999 sayılı Kamu Çalışanları Kanunu.

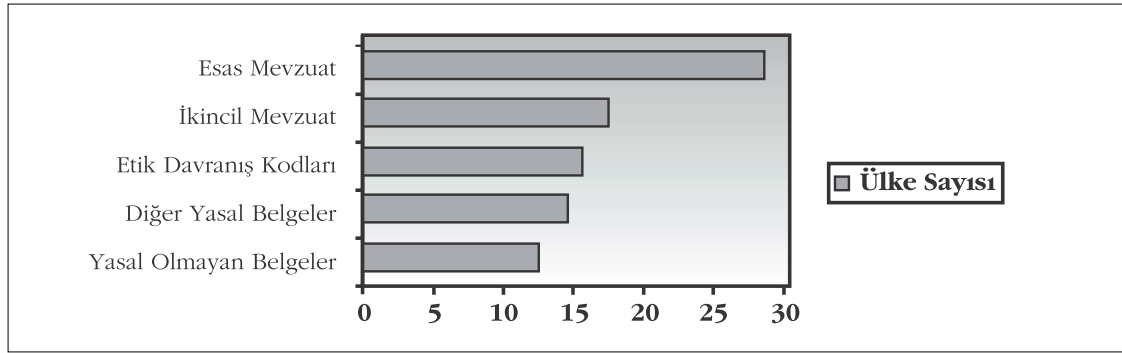
²³⁰ Örneğin, Almanya'da 17 Haziran 1998 tarihli Federal İdare'de Yolsuzluğun Önlenmesi Hakkında Yönerge, Amerika'da 17 Ekim 1990 tarihli 12731 sayılı Kanun Hükmünde Karamameyle yürürlüğe giren Devlet Memurları ve Çalışanları için Etik Davranış İlkeleri. Bu kanun hükmünde karamameyle ilgili diğer yasalar ve düzenlemelerle birlikte U.S. Office of Government Ethics'in (US OGE) resmi sitesinden ulaşılabilir: www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/exec_orders.html.

²³¹ Örneğin, İrlanda'da 1998 tarihli Kabine El Kitabı. Bu El Kitabı genel olarak etikle ilgili konularda bakanlara yol gösterir ve spesifik olarak da çıkar çatışması durumlarını düzenler. Kabine El Kitabı'nın tam metnine şu adresten ulaşılabilir, www.taoiseach.gov.ie/upload/publications/233.pdf. Kanada'da 1994 tarihli Devlet Memurları İçin Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kodu, İngiltere'de 1995 tarihli Kamu Hizmeti Yönetimi Kodu, Amerika'da Kamu Görevlileri İçin Etik Davranış Standartları.

ve toplu iş sözleşmeleri)²³² ve kanun niteliği taşımayan belgelerde (kılavuz ilkeler, tavsiyeler)²³³ bulunur. Örneğin İrlanda, Yeni Zelanda, Polonya ve A.B.D. çıkar çatışması hallerini düzenlemek için belirtilen bütün enstrümanları kullanmaktadır. Diğer yandan Avusturya, Belçika, Finlandiya, Lüksemburg ve Meksika gibi ülkeler münhasıran yasal enstrümanlara odaklanmaktadır.

Resmi belgelerde düzenlenen çıkar çatışması potansiyeli taşıyan faaliyetler ve durumların sayısı gittikçe artmaktadır. Zamanla, geleneksel olarak çıkar çatışması halini temsil eden hediye ve menfaatlerle ilgili düzenlemelerin yanında, özellikle özel sektöre yakın çalışan kamu görevlilerinin karşılaşabilecekleri yeni kişisel menfaat sağlama şekilleri ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar hangi durumlarda kişisel menfaatleri ile kamu görevleri arasında çatışma olabileceğini tanımlamak konusunda birincil sorumluluk kamu görevlilerinde de olsa, ülkeler çıkar çatışmasına en çok maruz kalan alanları tespit edip bu konuda düzenlemeler yapmaktadırlar.

Tablo 5: Çıkar Çatışması Hallerini İhtiva Eden Belgeler Konusunda Ülke Araştırması Sonuçları



Kaynak: OECD, 2003.

²³² İsveç'te kamu sektörü için özel sözleşmeler, İrlanda'da Maliye Bakanlığı tarafından yürürlüğe sokulan genelgeler (Örneğin; kamu görevi dışı istihdamı konu alan 16/36 sayılı Genelge veya kamu çalışanları ve idari sözleşmeleri konu alan 50/29 sayılı Genelge), Avustralya'da Kamu Hizmeti Komisyonu'nu tarafından yürürlüğe sokulan genelgeler. www.apsc.gov.au/circulars/index.html. Danimarka'da Ombudsman Yıllık Raporları

²³³ Danimarka'da Mayıs 1998 tarihli bakanlar ve kamu çalışanları arasındaki ilişkileri konu alan kılavuz ilkeler. A.B.D.'de Adalet Bakanlığı'nın Hukuk Müsteşarlığı Dairesi'nin yeni göreve başlayacaklara yol göstermesi amacıyla güden çıkar çatışması kurallarının uygulamasıyla ilgili hazırladığı 8 Mayıs 2002 tarihli Memorandum. Bu memorandum, diğer ilgili belgeler, tavsiyeler ve mahkeme kararlarına www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/other_ethics_guidance.html adresinden ulaşılabilir. Ayrıca gene A.B.D.'de United States Office of Government Ethics'in idare mensuplarının çıkar çatışması, kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları, etik davranış standartları ve finansal beyan koşullarının uygulanması ve bu düzenlemelere nasıl uygun davranılacağını açıklayan resmi olmayan tavsiye mektupları ve yayınlanan resmi kararları mevcuttur.

3.5. Çıkar Çatışmasıyla İlgili Resmi Düzenlemelerin İhlallerinin Sonuçları: Yaptırım Mekanizmaları

Çıkar çatışmasıyla ilgili düzenlemelerin ihlallerinin sonuçları iki kategoride incelenebilir:

- Disiplin cezaları ve ceza kovuşturması dahil olmak üzere kişisel sonuçlar,
- Etkilenen kararların ve etik dışı faaliyetler sonucu oluşturulan sözleşmelerin sonuçlarının düzeltilmesi amacıyla verilen tavsiyelerden, kararların iptaline kadar uzanan kurumsal ve yönetsel sonuçlar.

İhlal söz konusu olduğunda en çok kullanılan metodlar sırasıyla disiplin cezaları, ceza kovuşturması, kararların ve sözleşmelerin iptalidir.

İhlalin ciddiyetine göre, disiplin yaptırımları ihtar ve tekdirden, para cezası ve görevlerin yeniden düzenlenmesine, memuriyetten uzaklaştırmadan, ihraca kadar varan bir çeşitlilik göstermektedir. Çıkar çatışmasıyla ilgili beyan koşullarına uyulmaması durumunda, neredeyse bütün ülkeler yaptırımlar öngörmektedir. İhlaller söz konusu olduğunda ülkelerin uyguladığı yaptırımlar ve öngördükleri çözümler oldukça benzerlik arz etmektedir. Örneğin çıkar çatışması varlığının beyan edilmemesi oldukça ciddi bir ihlal olarak düşünülmektedir. Avusturya, Fransa, İrlanda, İtalya, Güney Kore ve Slovakya gibi ülkelerde bu ihlal, disiplin cezaları ve para cezalarıyla yaptırıma tabi tutulmaktadır.²³⁴

Çıkar çatışması düzenlemelerinin ihlali durumunda öngörülen başlıca disiplin cezalarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Uyarı ve ihtar,
- Para cezası ve tekdir,
- Maaş kesintisi,
- Görevlerin yeniden tayin edilmesi,
- Kariyerde geciktirme, görevlerin transferi,
- İşten çıkarma, işe son verilmesi.²³⁵

Kamu görevi sırasında uygulanan yaptırımların yanı sıra bazı ülkelerde emeklilik maaşına el konulması gibi, kamu görevi bittikten sonra da uygulanan yaptırımlar mevcuttur. Örneğin, Alman-

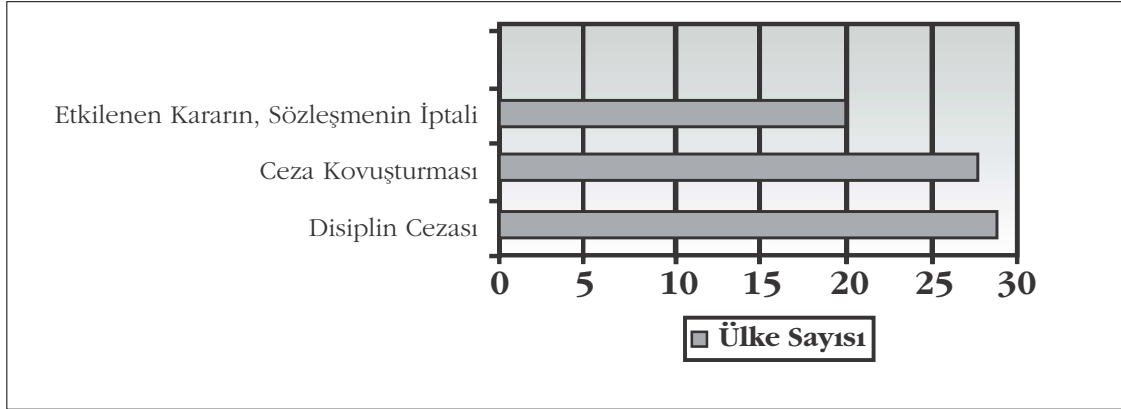
²³⁴ Id., s. 76.

²³⁵ Id., s. 77.

ya'da kamu görevlisinin emekli aylığının maksimum % 30'unun kesilmesi şeklinde uygulanan bir disiplin cezası mevcuttur.²³⁶

Kamu görevlilerinin çıkar çatışması yaratan işlemleri, yetkisiz şekilde yapılan faaliyetlerin as-kiya alınması gibi yöntemlerle ortadan kaldırılmalıdır. Kişisel çıkarlarını beyan etmeyen kamu görevlilerince verilen etik dışı kararlar da iptal edilebilir. Son zamanlarda ortaya çıkan yeni bir eğilim, etik dışı kararın iptalini ve söz konusu şirketin kara listeye alınmasını sağlayan yasal olanağın sağlanması yönündedir. Örneğin, çıkar çatışmasının özel tarafı olan şirketin menfaatinin olduğu ihaleye çıkar çatışması lekesi sürülmüş ve bu nedenle bu ihale etik dışı bir hal almışsa, söz konusu şirketin belli bir süreliğine ihalelere girmesi engellenmektedir.²³⁷

Tablo 6: Çıkar Çatışması Düzenlemelerinin İhlali Sonucu Uygulanan Yaptırımlar Konusunda Ülke Araştırması Sonuçları



Kaynak: OECD, 2003.

3.6. Çıkar Çatışması Politikasıyla İlgili Bilgilendirme, Danışma ve Uyumun Denetlenmesi

Ülkeler çıkar çatışması politikasının standartlarını kamu görevlilerine bildirmek ve bu standartları yerleştirmek için genellikle katı hukuki enstrümanlarla esnek tamamlayıcı yönetim araçlarını kullanırlar. Bu çerçevede, çıkar çatışması durumlarını engellemek ve çıkar çatışması politikasını uygulamak konusunda, kamu yöneticisinin oldukça kritik bir rolü vardır. Diğer liderlerle birlikte yöneticiler, etik değerlere bağlılık ve çıkar çatışması politikasına uyum konusunda davranışlarıyla kamu görevlilerine örnek oluştururlar. Etkili bir çıkar çatışması uygulamasının üç temel anahtarı bulunmaktadır. Bunlar aşağıda sayılmıştır:

²³⁶ Id.

²³⁷ Id., s. 78.

- Kamu görevlilerini çıkar çatışması politikası hakkında bilgilendirme yolları,
- Şüphede halinde danışma, tavsiye alma,
- Çıkar çatışması politikasının uygulanmasının denetlenmesi ve uyumun sağlanması.

Kamu görevlilerine çıkar çatışması politikasıyla ilgili bilgi aktarımı konusunda en çok kullanılan yöntem, var olan yasal düzenlemeler ve yürürlükte olan politikayla ilgili kamu görevlilerini eğitmektir. Bazı ülkeler, kamu görevine yeni başlayacaklar için hizmet içi eğitim olanakları sunmaktadır. Özellikle A.B.D. ve Almanya gibi gelişmiş ülkelerde, hizmet içi eğitim programları konunun uzmanları tarafından yürütülmekte ve oldukça disiplinli uygulanmaktadır. Örneğin A.B.D.'de, bütün kamu görevlilerinin çıkar çatışması politikasının temel ilkeleri, standartları ve var olan tavsiye kararlarından haberdar olduklarının garanti edilmesi için, her kamu dairesi etik eğitimi programları hazırlamaktadır. Buna ek olarak, yönetici adayları gibi seçilmiş gruplar memuriyete başlamadan önce bireysel briefinglere ve senelik etik eğitimlerine katılmaktadırlar.

En çok kullanılan bilgilendirme yöntemi eğitim olsa da, ülkeler kamu görevlilerinin istihdam sözleşmelerine ilgili etik standartları katarak bu yolla da çalışanları bilgilendirmektedirler. Ayrıca, kamu personeli seçme sınavlarına etik standartlar ve çıkar çatışması düzenlemeleriyle ilgili soruların dahil edilmesi ve çalışanların seçiminde bu alanlardaki bilgilerinin de değerlendirilmesi, kullanılan bir diğer yöntemdir.

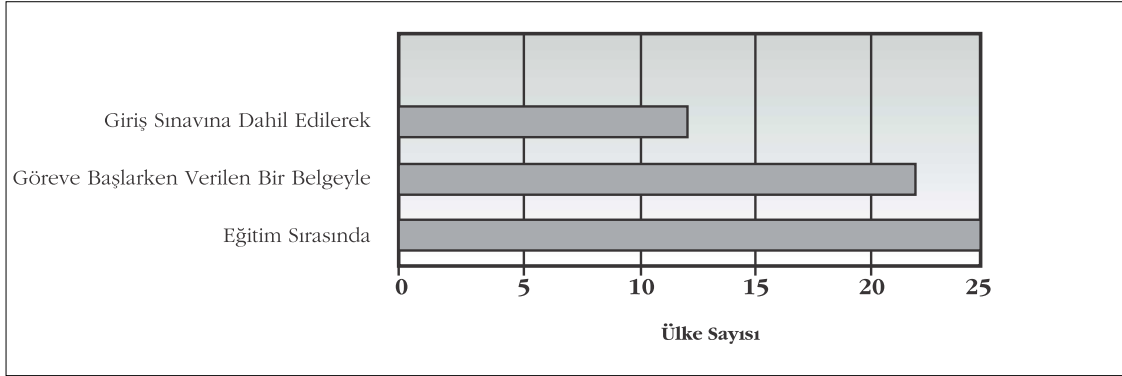
Çıkar çatışması politikası ve etik rejimi hakkında danışma konusunda oldukça çeşitli iç ve dış kaynaklar olsa da ülkelerin çoğu, bu rolü yöneticilere vermiştir. Diğer yandan yöneticiler, çıkar çatışması durumlarını çözme konusunda merkezi bir role sahiptir. Kamu görevlileri bir çıkar çatışması söz konusu olduğunda yöneticilere veya o andaki üstlerine durumu bildirmekle yükümlüdürler. Yöneticilerin dışındaki danışma kaynakları, kurum içinde bulunan etik memurları, insan kaynakları yönetimi veya hukuki danışmanlardır. Kurum içi danışmanların dışında bağımsız komisyonlar, etik daireleri, merkezi etik kurulları da danışmanlık hizmeti vermektedir.

Çıkar çatışması politikasına uyumun denetlenmesi konusunda, aynen danışmada olduğu gibi, kamu görevlilerinin kurum içi davranışlarıyla kurallara uygun davranmalarını sağlamadaki en önemli rol, kurum yöneticilerine aittir. Ancak merkezi idari kurumlar (örneğin, idari teşkilat daireleri) ve dış kurumlar (kamu hizmeti komisyonları, genel denetçiler, sayıştay, müfettişler, ombudsman ve hatta anayasa mahkemeleri) çıkar çatışması politikasına uygun davranılıp davranılmadığı konusunda genel denetim yaparlar. Bu kurumlar, özellikle en kıdemli ve yüksek dereceli kamu görevlilerinin uyumunu kontrol ederler.

Özetle, çıkar çatışmasıyla ilgili sorunların belirlenmesi, ülkelerin siyasi, ekonomik, toplumsal yapılarına göre düzenlenmiş fakat uluslararası standartlardan da aşağı olmayan bir çıkar çatış-

ması politikasının uygulamaya konulması, sistemin yaptırım, danışma ve denetim mekanizmalarıyla desteklenmesi, etik değerlere bağlı bir kamu hizmeti anlayışının toplumun her kesiminde yerleştirilmesi için oldukça büyük önem arz etmektedir.

Tablo 7: Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışması Politikası Hakkında Bilgilendirilmesi Konusunda Ülke Araştırması Sonuçları



Kaynak: OECD, 2003.

B Ö 4 Ü M

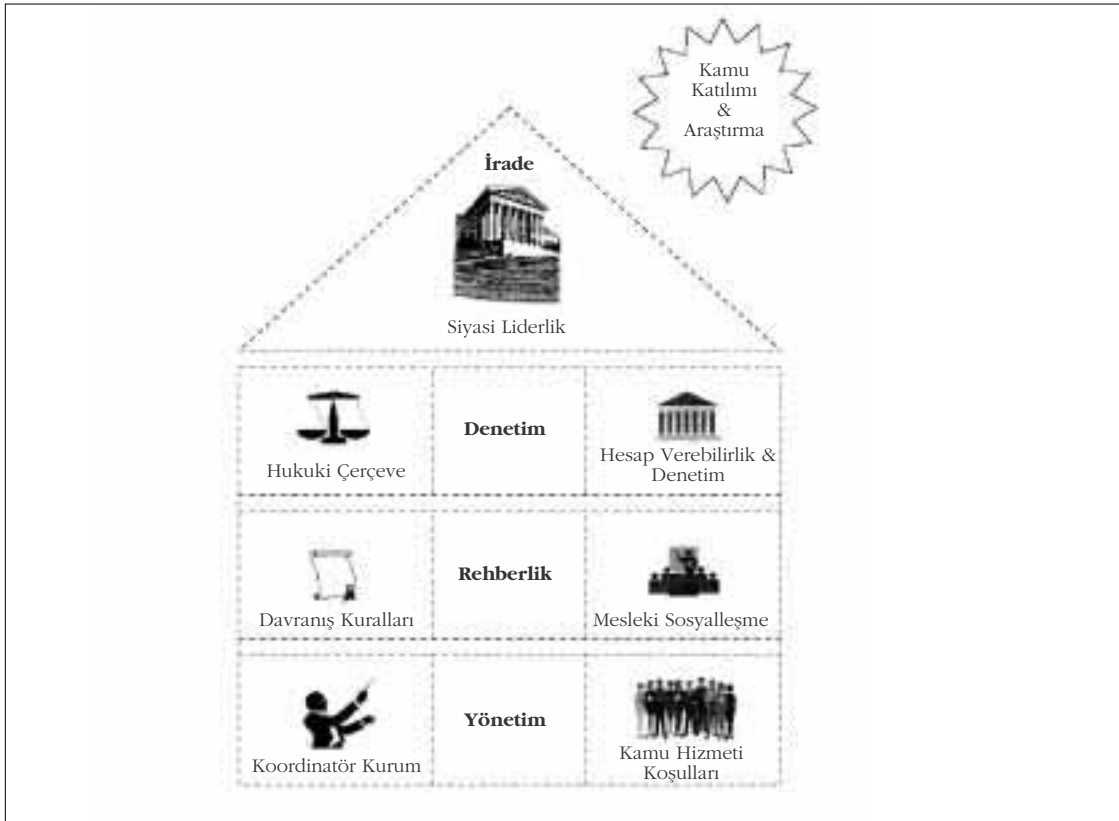
KAMU YÖNETİMİNDE ETİK
ALTYAPI VE ETİK DAVRANIŞI
ETKİLEYEN UNSURLAR

4. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI VE ETİK DAVRANIŞI ETKİLEYEN UNSURLAR

4.1. Kamu Yönetiminde Etik Altyapı Oluşturulması

Ülkeler, istenmeyen davranış biçimlerini önlemek ve olumlu davranış biçimlerini teşvik etmek için bir dizi araç ve süreçten yararlanırlar. OECD'nin 1996 yılında yayınlanan "Kamu Yönetiminde Etik Raporu"na göre, bir etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır. Bunlar; **siyasi irade, etkili bir yasal alt yapı, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamuda uygun çalışma koşulları, etik konularda eşgüdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve kamu görevlilerini denetleyen (medya dahil) etkin bir sivil toplumdur.** Bir etik altyapının öğeleri arasındaki etkileşim, o ülkenin kültürel ve idari geleneklerine, kamu yönetimine, genel yaklaşımına ve geçmişte etik davranışlara verdiği desteğe bağlıdır.

Tablo 8: Etik Altyapı



Kaynak: OECD, 1996

Aşağıdaki amaçlara ulaşmak için destek mekanizmalarından oluşan tutarlı bir sistem gereklidir:

- Kamu görevlilerine yönelik temel değerlerin ve etik standartların aktarılması ve aşılması (yön vermek ve etik ikilemlerin çözümüne yardımcı olmak amacıyla),
- Kamu görevlilerinin mesleki gelişimleri sağlanırken etik standartların geliştirilmesi, çıkar çatışması risklerinin olduğu durumların engellenmesi ve yüksek davranış standartlarının ödüllendirilmesi,
- Uyumun denetlenmesi ve ihlallerin bildirilmesi, incelenmesi, soruşturulması ve yaptırıma tabi tutulması.

İyi işleyen bir etik altyapı, belirli davranış standartlarını destekleyen bir kamu hizmeti ortamına katkıda bulunur. Etik altyapı, yukarıda saydığımız sekiz unsurdan oluşur. Ayrıca, etik altyapının denetim, yönlendirme ve yönetim olmak üzere üç işlevi vardır. Her işlev ve unsur, bağımsız ancak önemli bir yapı taşı olup birbirini tamamlamalı ve takviye etmelidir.

Denetim şu üç unsurla sağlanabilir: (i) Bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılan hukuki çerçeve; (ii) etkili hesap verebilirlik mekanizmaları; ve (iii) kamuoyunun katılım ve denetimi. Benzer bir şekilde, yönlendirme de üç unsurla olabilir: (i) Siyasi liderlerin kararlılığı ve bunun kamuoyuna anlatılması, (ii) değerleri ve standartları ifade eden davranış kuralları ve (iii) eğitim gibi mesleki sosyalleştirme mekanizmaları.

Yönetim, geri kalan iki unsurla mümkün olabilir: (i) Etkili insan kaynakları politikalarına dayanan olumlu kamu hizmeti koşulları ve (ii) mevcut bir merkezi yönetim kurulu, daire ya da kurum veya özel bir etik kuruluşu tarafından sağlanan eşgüdüm. Bu unsurların ideal oranı ve karışımı her ülkenin kültürel ve siyasi/idari koşullarına göre değişir. Sözgelimi, A.B.D. gibi kuvvetlerin birbirini dengelemesi (*check and balances*) geleneğine dayanan bir sistemde kontrol unsuru vurgulanırken, yönetimde güven geleneği ile Hollanda'da yönlendirme ve yönetim ağırlık kazanır.²³⁸

Kutu 10: Etik Altyapı Oluştururken Dikkate Alınması Gereken Hususlar (OECD-Kamu Yönetimi Komitesi, 1997)

- Kamu sektörü için temel değerler (ya da etik ilkeler) tanımlanmış mı ve bunları uygulayacak olan kamu görevlileri ve vatandaşlar (ve siyasi temsilcileri) tarafından biliniyor mu?
- Bu değerler, kamu kuruluşlarının çalışmalarında nasıl uygulanıyor?

²³⁸ Bkz. OECD, 2000.

- Örgütsel sistemler, uygunsuz davranışlara yönelimi zorlaştırıp tespit edilmesini kolaylaştırarak, etik bütünlüğü (dürüstlüğü) destekliyorlar mı?
- Dürüstlüğün ve etik ilkelerin uygulanma durumlarını soruşturmak ve kovuşturmak amacıyla ne tür ceza ve usuller mevcuttur?
- Vatandaşların görevlilerin davranışlarını denetlemeleri ve kamusal yaşam için değerlerin geliştirilmesine katılımları amacıyla ne tür araçlar mevcuttur?
- Davranış kuralları, kamu hizmetinin geneline ya da daire veya kurumlara yönelik olabilir. Kurallar, ilgili kuruluşun anayasayla, kamuoyuyla, dönemin hükümetiyle, seçilmiş görevlilerle ve meclisle ilişkilerini de kapsayan bir biçimde rolünü ve çalışanların yasal yükümlülüklerini (yapılan görevle ilgili çıkar çatışmalarının açıklanması, siyasi faaliyetlerin sınırlanması gibi) içerir. Davranış kuralları, bir yandan disipline ağırlık vererek doğrudan denetim işlevi de görürken, diğer yandan kurum için yüksek değerlere ulaşılmasına hizmet eder.

4.1.1. Etik Altyapının Unsurları

4.1.1.1. Siyasi İrade

Kamuda etik girişimlerin arkasında siyasi irade olmadıkça, başarı şansı oldukça düşüktür. Siyasi irade, genelde demeçler, duyurular, liderlerin yazılı beyanları gibi vasıtalarla ifade edilir; örnek oluşturarak sergilenir ve yeterli kaynak ayrılarak desteklenir. Siyasi irade yalnızca hukuki ve idari kontrollerin etkili olmasını sağlamakla kalmayıp, etikle ilgili tüm faaliyetlere yön verir. Talepkâr bir kamuoyuna inandırıcı bir yanıt sunmak için bu gereklidir. Siyasi irade, etik altyapının diğer unsurlarının etkili olması için en önemli önkoşullardan birisidir.

Demokrasilerde seçilmişlerin, kamu yönetiminde etik bir iklimin yaratılmasında iki kritik rolü vardır. Öncelikle, siyasetçi olarak seçmene hesap vermekle yükümlüdürler. Kararların saydam olmasını ve icraatta hakkaniyeti talep etmek durumundadırlar. İkincisi, kanun koyucu olarak, istediklerini yaptırmak durumundadırlar. Kamu görevlilerinden hangi faaliyetlerde bulduklarını ve bunları nasıl yaptıklarını bildirmelerini isteyebilirler. Siyasi irade, bir skandalı soruşturmak ve/veya yeni etik girişimlerle ilgili tavsiyelerde bulunmak için, bir çalışma grubu ya da süreç oluşturarak da gösterilebilir.

Siyasetçiler, olumlu davranış modelleri oluşturarak, bireysel ya da toplu olarak etik davranışı destekleyebilir. Etik davranışın arzulanırlığını ve gerçekleştirilebilirliğini göstererek kamuoyunun güvensizliğini azaltabilirler.

Elbette, siyasi iradenin en somut ifadesi, kaynak dağılımında görülür. Etik altyapının ifası hem yetki hem de para gerektirir. Bürokrasideki yetki dağılımına ve kaynak azalmasına karşın seçilmişler bazı kanuni şartlar getirebilir, eğitime ve etikle bağlantılı başka faaliyetlere yeterli kaynak ayrılmasını sağlayabilir. Sorgulayan bir kamuoyu çoğu zaman siyasi iradeyi teşvik eder. Siyasi liderlerin harekete geçmesi için, ihlal durumunda bağımsız ve inandırıcı bir inceleme ve takibatın gerçekleştirilmesini mümkün kılacak hukuki çerçevenin de mevcudiyeti gerekir.

Siyasi iradenin, etik altyapının oluşturulması ve kamu yönetiminde etik değerlerin yerleştirilmesi açısından sahip olduğu kritik öneme rağmen, ortaya çıkan yolsuzluk skandallarının ortaya koyduğu gibi, ülkemizde siyasetçiler ve milletvekilleri arasında bu bilincin tam olarak var olduğunu söylemek mümkün değildir. Ulusal ve uluslararası araştırmalar, siyasal kurumların dünyada yolsuzluğa en çok bulaşmış birimler olduğunu göstermektedir. Bu durum, ülkemizde de farklı değildir. Siyasetin, ülkenin yasama organı olmaktan öte, bir ayrıcalıklı kişiler kulübü olduğu anlayışı, kamu yönetiminde etik konusunda kat edilebilecek mesafeyi oldukça azaltmaktadır. Milletvekilleri ve bakanlar, yaşamları, uğraşları, üslupları ve davranışları ile topluma örnek olmalı, erdemli ve ilkel tavırları ile toplumun güvenini kazanarak demokrasinin önünü açmalıdırlar. Bununla birlikte, milletvekilleri ve bakanların yakınlarının da etik ilkelere bağlı davranışlar sergilemeleri gerekir.

Ülkemizde, iktidar değişiklikleriyle birlikte, kamu kadrolarının değiştirilmesi ve bu kadrolara iktidar yandaşlarının yerleştirilmesi kamu personel sisteminde standartlaşmayı engellemektedir. Bununla birlikte, yasama ve yürütme organlarında üst düzey görevlerin aynı siyasi düşüncenin veya belli bir grubun yandaşlarıyla doldurulması kamu yönetiminde kayırmacılığa yol açmakta ve kamu hizmeti etik değerlerinden olan tarafsızlığa gölge düşürmektedir. Ayrıca bu şekilde, liyakat ilkesi de büyük yara almaktadır.

Patronaj (*clientalist*) siyaset yapma biçimi, iktidarı kullanarak çıkar elde etme ve bu çıkarı belli kişilere dağıtmayı ifade etmektedir. Patronajın siyaset yapma biçimine egemen olması, siyasi partilerin örgütsel olarak çıkar elde etmeye yönelik gruplardan oluşması anlamına gelmektedir. Çıkar dağıtma süreci, esas olarak kamu gücü ve olanaklarının kullanılmasına dayalı olarak yürütülmektedir. Siyasal süreç içinde patronajın giderek ağırlık kazanması, kamu bürokrasisine giderek partizanlaşmanın egemen olması biçiminde yansımaktadır. Bir başka deyişle, kamu görevlilerinin seçiminde, atanmasında, yükselmesinde liyakat ilkesi değil, "bizden olma" ölçütü ön plana çıkmaktadır. Bu, kuşkusuz bir gece de ortaya çıkan bir süreç değildir. Patronaja dayalı siyaset yapma, sadece Türkiye'de yaygın olan bir sorun değildir. Örneğin A.B.D., patronajın en yaygın olduğu ülkelerden biri olarak kabul edilmektedir. Diğer yandan, A.B.D.'de patronajı engelleme çalışmaları son yıllarda büyük başarı kazanmış ve yolsuzluğun bu türünde gözle görülür bir azalma meydana gelmiştir.²³⁹

²³⁹ Bkz. KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDEN İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNE GEÇİŞ, TESEV RAPORU, (1999)

4.1.1.2. Hukuki Çerçeve

Hukuki çerçeve, kamu görevlileri için davranış standartlarını belirleyen ve soruşturma ile takibat sistemleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun ve yönetmelikler dizisidir. Hukuki çerçeve, sağlam bir etik altyapının gelişebilmesi için en önemli unsurlardan bir tanesidir. Etik altyapıyı yaptırımlarla desteklediğinden bir kontrol işlevi taşır. Hukuki çerçevenin etik alt yapıya katkısı, kamu görevlilerinin davranışlarına sınırlamalar getirmek, bunlarla ilgili yaptırım uygulamak ve devletin eylem ve işlemlerini şeffaflaştırarak kamuoyunun faaliyetlerinin incelenmesini ve harekete geçmesini mümkün kılmaktır.

4.1.1.3. Hesap Verebilirlik Mekanizmaları

Kamu görevlilerinin seçilmiş temsilcilere hesap verdikleri fikri, onların sorumluluklarını sınırlandırır. Bu ilke, yalnızca mevzuat ve yönetmeliklerle değil, aynı zamanda kamu görevlilerinin günlük çalışma ortamındaki davranışlarını kontrol eden idari politika ve usullerle -ya da hesap verebilirlik mekanizmalarıyla- desteklenir.

Hesap verebilirlik mekanizmaları kamu kurumunun içinde olabilir:

- Bir faaliyet ya da isteğin yazıyla belirtilmesi yönündeki basit idari usuller,
- Bir kurumun performansının denetlenmesi ya da değerlendirilmesi gibi kapsamlı süreçler.

Hesap verebilirlik mekanizmaları kamu kurum ya da kuruluşunun dışında da olabilir:

- Danışma kurulları gibi danışma mekanizmaları,
- Meclis komisyonları gibi gözetim ve denetim mekanizmaları.

Hesap verebilirlik mekanizmaları, yönetimde kontrol işlevlerinin yanı sıra değerlendirme ve inceleme kriterleri işlevi görürler. Sayıştay denetçileri ve iç denetçiler, geleneksel olarak mali kaynakların kullanımına dair ayrıntılı bilgi toplayarak, kamu görevlilerinin mali dürüstlüğüne korumaya çalışmıştır. Ancak bazı ülkeler, karar vermede, politika geliştirmede ve ölçülmesi ile değerlendirmesi daha zor olmakla birlikte, kamu faaliyetlerinin amaçlarına ulaşılmasını sağlamak açısından daha önemli olan başka faaliyetlerde, performansın genel olarak değerlendirilmesine yönelmektedir.

Birçok ülkede kamu görevlileri girdi kontrollerine odaklandıklarından, işi yavaşlatan, yaratıcılığı kısıtlayan ve duyarlılığı azaltan, zamanı geçmiş hesap verebilirlik mekanizmalarıyla başa çıkmak zorundadırlar. Zamanı geçmiş politikalar, zamanın gerisinde kalmış mevzuat, eksik talimatlar, gecikmeye veya gerilime neden olan hantal usuller, aşırı bir takdir yetkisi, etkili bir gözetim ve de-

netimin eksikliği ile uğraşmak durumundadırlar.²⁴⁰ Tüm bu unsurlar, hesap verebilirlik mekanizmaları önünde ciddi birer engel teşkil etmektedir.

4.1.1.4. Eşgüdüm Kuruluşları

Etik alanında eşgüdüm sağlayan kuruluşlar Meclis komisyonlarından merkezi kurumlara, devlet dairelerine ve kamuda etik kuralları denetlemek için özel olarak kurulmuş bağımsız kuruluşlara kadar uzanır. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirirler. İşlevleri, ya doğrudan etik girişimlerini uygulamak ya da bu işi daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Yaptırım yetkisine sahip olan bu tür kuruluşların kontrol işlevi de vardır.

Eşgüdüm kuruluşları, genelde şu üç rolden bir ya da birkaçını üstlenir: Denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım. Duruma göre, öncelikli olarak zorlayıcı ya da eğitici veya bu ikisinin karışımından oluşan bir rolleri vardır. Eğer bir skandal ya da krizin akabinde kurulmuşlarsa genelde daha zorlayıcıdır. Eğer genel bir etik programının parçası iseler, rolleri daha çok eğitseldir. Özel şartlarla kurulan kurumlara gelince, bunlar meclis tarafından bağımsız olarak çalışabilmeleri için yetkilendirilebilir. Hükümetin yürütme kolu içinde ayrı bir kurum olan "A.B.D. Hükümet Etik Dairesi" buna örnektir. Direktörü, başkan tarafından Senato'nun onayıyla beş yıllık bir süre için atanır. Bu kuruluşlar, siyasi amaçlar için kullanıldıkları düşüncesini yaratmamak için dönemin hükümetinden mutlak şekilde bağımsız kılınır.

Denetçi eşgüdüm kuruluşları, adli suç da teşkil edebilen etik kuralların ihlalini soruşturur veya takip eder. Etkili olabilmeleri için kurallara uygun olmayan davranışları açığa çıkarmaları gereken bu tür kuruluşların, yeterli kaynağa, yetkiye ve bağımsızlığa ihtiyacı vardır. Demokratik hakları ihlal etme potansiyellerinden dolayı, olağanüstü yetkilerle donanmış denetçi eşgüdüm kuruluşlarına nadir olarak rastlanmaktadır. Bunlar ancak örgütlü suçun ya da sistematik yolsuzluğun emniyet teşkilatı, ordu ya da meclis gibi devletin bir organını bütünüyle sardığı durumlarda kurulurlar. Avustralya'nın New South Wales eyaletindeki "Yolsuzluğa Karşı Bağımsız Komisyon (ICAC)" bu tür bir kuruluştur. Daha az sert ama zorlayıcı kuruluşlara örnek, vatandaşların etik dışı davranışlarla ilgili şikayetlerini değerlendiren hükümet ve meclis denetçileri veya benzeri kurumlardır. Yolsuzlukla mücadele eden bu tür kuruluşların aşırı çabalarının, kamu görevlilerini işlerini yapmaktan çok kendilerini kurtarma derdine düşürmek gibi olumsuz etkiler yarattığına dair kaygılar vardır. Bu tür kuruluşların kamu görevlilerinde aşırı bir riskten kaçınma davranışına yol açmamasına dikkat edilmelidir.

²⁴⁰ A.B.D.'nin "Hükümetin Yeniden Keşfi" projesi ile bürokrasiyi azaltma hedefi gibi, bazı ülkelerde gereksiz ya da zamanı geçmiş yönetmelik ve politikaları kaldırarak idari usulleri sadeleştirme yönünde bir eğilim mevcuttur. Başka ülkeler ise ayrıntılı kuralları ikame etmek için geniş kapsamlı değer ve amaçlara odaklanmaktadır. Örneğin Norveç değerlerle yönetimi denemektedir. Avustralya performans yönetimini birincil hedef olarak belirlemiştir.

Öncelikli olarak danışmanlık yaklaşımını benimseyen eşgüdüm kuruluşlarının çalışmaları, devlet organlarından herhangi birine ya da kamu sektörünün geneline yönelik olabilir. Asli görevleri yaptırım uygulamak ya da soruşturmak değil, görüş bildirmek ve tavsiyede bulunmaktır. Yasal yaptırımı olmayan idari davranış kuralları kapsamındaki suçlamaların ele alınmasında hakem rolü oynayabilirler. Bu tür kuruluşlar ayrıca aşağıdaki işlevleri yerine getirerek kamusal etiğe katkıda bulunabilirler.

- Mevcut etik normlarının bağımsız bir eleştirisini yapmak,
- Kamu hizmeti standartlarının yansıtması gereken değişen sosyal standartları araştırmak,
- Mevcut örgütsel ortamı incelemek.

İngiltere’de danışmanlık yaklaşımına sahip bir eşgüdüm kuruluşu “Birleşik Krallık Kamu Yaşamında Standartlar Komisyonu”dur (Nolan Komisyonu). İngiltere eski başbakanı Major, Komisyon’un, etik ikilemlerin incelenerek nasıl çözümlenebilecekleri konusunda önerilerde bulunan sürekli bir “etik atölyesi” işlevi göreceğini söylemiştir.

Avustralya’da “Yönetim Danışma Kurulu”, etik konularda sorumlu olmakla birlikte, merkezi bir yönetim kuruluşu olan “Kamu Hizmeti Liyakat Komisyonu” danışmanlık rolünü üstlenmiştir. Kamu Hizmeti Liyakat Komisyonu’nun sorumlulukları şöyledir:

1. Etik konularda bir politika çerçevesi oluşturmak ve bunu desteklemek,
2. Kurallara uygun olmayan davranışlarla mücadelede ayrıntılı usuller geliştirmek,
3. Davranış kuralları oluşturmak, iyi davranışı desteklemek ve uygun olmayan davranışların önüne geçmek isteyen kurumlara danışmanlık ve rehberlik yapmak,
4. İşten çıkarma dışında ağır yaptırımlarla ilgili itirazları dinlemek.

En sık görülen eşgüdüm kuruluşları, etik davranışı destekleme amacını taşırlar. Bunlar, genellikle, mevcut merkezi yönetim kuruluşları ya da kamu yönetiminden veya devletin idaresinden sorumlu dairelerdir. Etik değerlerin kamu çalışanlarına tanıtılması ve öğretilmesinde ön safta yer alırlar. Etik bilincini yükselterek ve etik konuların analiziyle ilgili becerileri geliştirerek kamu görevlilerini ve dolaylı olarak kamuoyunu eğitirler.

Avustralya’da Yönetim Danışma Kurulu’nun öncelikli amacı, kamu yönetiminde iyi davranışı desteklemektir. Yeni Zelanda’da “Devlet Hizmetleri Komisyonu”, kamu hizmetinin gerektirdiği asgari dürüstlük ve davranış standartlarını belirlemekle ve kamu hizmeti değerlerini, standartlarını ve doğru davranışı desteklemekle görevli devlet dairesidir. Norveç’te etik eğitiminden sorumlu olan Yönetim Bakanlığı’na göre kamu yönetiminde etik şunları içerir:

1. Değerler,
2. Adil ve açık bir yönetim ve personel politikası için normlar ve rehberler,
3. Rüşveti önlemeye yönelik mevzuat,
4. Devlet memurlarında dürüstlüğü ve güvenilirliği etkileyen diğer normlar.

Yukarıdaki örneklerin gösterdiği gibi, etik girişimler arasında eşgüdüm sağlayan birkaç tür kuruluş vardır. Bu kuruluşların işlevleri, etik altyapının diğer unsurlarıyla ilişkilerini etkiler. Bu yüzden bu kuruluşlar denetim işlevi, soruşturma, takibat ve yaptırım yetkisi için hukuki bir çerçeveye ihtiyaç duyar. Danışmanlık işlevi için, ombudsman gibi hesap verebilirlik mekanizmalarından yararlanabilir. Etik davranışı destekleyen işlevi, mesleki sosyalleştirme faaliyetlerine dayanır.

4.1.1.5. Mesleki Sosyalleştirme

Mesleki sosyalleştirme, kamu görevlilerinin idealler, değerler, etik kurallar ve davranış standartlarını öğrendikleri ve öğrettikleri bir süreçtir. Kilit sosyalleştirme mekanizmalarını, eğitim programları ve üst düzey yönetimde örnek davranış modellerinin varlığı oluşturur.

Mesleki sosyalleştirme, kamu görevlilerine davranış standartlarını aktararak ve bunlara uymaları için gerekli muhakeme gücünü ve becerilerini geliştirerek etik altyapıya katkıda bulunur. Kamu görevlilerinin, mevzuat ve davranış kurallarının pratik uygulamalarını ve hesap verebilirlik mekanizmalarına nasıl uyacaklarını, teknik bilgiye boğulmadan veya kafaları karışmadan anlamalarını sağlar. Bu açıdan yönlendirici bir rolü vardır.

4.2. Etkili Bir Kamu Yönetiminde Etik Sisteminin Üç Sütunu

Etkili bir kamu yönetiminde etik sistem üç esas sütun üzerinde inşa edilmelidir. Bunlar, “etik davranış kodu”, “beyan mekanizmaları” ve “etik sisteminin yönetimi”dir. Etik sisteminin etkili olması için bu üç sütunun da sağlam bir şekilde yerlerinde durması gerekmektedir.²⁴¹

4.2.1. İlk Sütun: Açık ve Kapsamlı Bir Etik Davranış Kodu

Etkili bir etik sisteminin en önemli unsurlarından biri açık ve kapsamlı bir etik davranış kodudur. Açık, duyarlı, kolayca anlaşılır bir dille yazılmış ve kamu görevlilerinin hukuki danışmana

²⁴¹ Bkz. TEMPORARY COMMISSION (NEW YORK STATE) ON LOCAL GOVERNMENT ETHICS, FINAL REPORT, 21 FORDHAM URB. L. J. 1-60, (1993); Mark Davies, Keeping the Faith: A Model Local Ethics Law-Content and Commentary, 21 FORDHAM URB. L.J. 61-126, (1993); Mark Davies, Considering Ethics at the Local Government Level, in ETHICS, LAWYERS & THE PUBLIC SECTOR (American Bar Association), (1999).

sormaya gerek duymadan anlayabilecekleri bir etik davranış kodu ideal olmalıdır. Kamu görevlilerinin çoğu, yükümlülüklerinin, sorumluluklarının ve etik davranış kodlarının ihlallerinin sonuçlarının açık ve kesin olarak düzenlendiği etik davranış kodlarını tercih etmektedirler. Etik davranış kodu her kamu görevlisine, asttan üst düzey yöneticiye kadar, uygulanacak minimum standartları ortaya koymalı ve kamu yönetiminde etik standartlar konusunda yeknesaklık sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.

4.2.2. İkinci Sütun: Beyan Mekanizmaları

Etkili bir etik sisteminin ikinci sütunu beyan mekanizmalarıdır. Devletler, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkma ihtimalini en aza indirme yollarını aramaktadırlar. İlk adım olarak, kamu görevlilerine yol gösterecek açık kurallar ve kılavuz ilkeler düzenlerler. Ancak, karar alma sürecinde kamu görevlisinin kişisel menfaatinin olduğunun bilinmesi de, kritik bir önem arz etmektedir. Kişisel çıkarlarla ilgili bilginin beyan edilmesi, karar alma sürecini saydam hale getirir. Bunlar vatandaşların kamuya, dolayısıyla da devlete olan güveninin artmasına yardımcı olur.

Neredeyse bütün demokratik ülkeler, kamu yönetiminde kişisel çıkarların beyanını zorunlu hale getirmiştir. Bazı ülkeler, finansal beyan zorunluluğunu bütün kamu görevlileri için getirirken, bazıları sadece üst düzey kamu görevlilerini yükümlü kılmakta, bazıları ise hassas alanlarda çalışan kamu görevlilerine beyan yükümlülüğü getirmektedir.

Bazı ülkeler borç yönetimi (Yeni Zelanda), sözleşme yönetimi (Yeni Zelanda ve Amerika), tedarik (Norveç, Amerika), vergi idaresi (Norveç) veya denetim (Güney Kore, Polonya) gibi hassas alanlarda faaliyet gösteren personel için beyan sistemleri yürürlüğe koymuşlardır. Bu alanlar, merkez bankasının ve kamu şirketlerinin üst düzey yöneticilerine kadar genişlemektedir (Belçika, Güney Kore). İsviçre'de diplomatlar, gümrük memurları, silahlı kuvvetler personeli ve devlet sırlarını bilen kişiler için özel beyan politikası izlenmektedir.

Bazı ülkelerde, finansal beyan bütün kamu görevlileri için genel bir yükümlülüktür (Avustralya, Yunanistan, Meksika, Polonya, Türkiye). Diğer ülkelerde ise, bütün kamu görevlilerini kapsayan beyan koşulu bulunmamaktadır. Ancak bütün gelişmiş ülkelerde, tüm kamu görevlilerine yüklenen bir sorumluluk vardır ki o da herhangi bir potansiyel çıkar çatışmasının beyanıdır. Örneğin, Almanya'da, kamu görevlilerinin finansal malvarlıkları ve yükümlükleri hakkında bilgilerin beyan edilmesi konusunda genel bir sorumlulukları bulunmamasına rağmen, potansiyel çıkar çatışması durumlarını beyan etmek önemli bir yükümlülüktür. Prensip olarak, etik davranış kodlarında belirtilen istisnalar dışında ve meblağ sınırının üzerindeki tüm hediye beyanı gereklidir.²⁴²

²⁴² Bkz. OECD, 2000, s. 50.

4.2.2.1. Beyan Çeşitleri

Üç çeşit beyan mekanizması bulunmaktadır. Bunlar işlemsel beyan, müracaatçı beyanı ve senelik beyandır.²⁴³ Bu beyan türleri aşağıda açıklanmaktadır.

4.2.2.1.1. İşlemsel Beyan

Bu beyan türü, bir çıkar çatışması ortaya çıktığında, kesin olarak yapılması gereken “saptayıcı bir beyandır”. En önemli beyan türü olan bu beyanla, çıkar çatışmasına katılan kamu görevlisinin adı ve çıkar çatışması potansiyelinin türü ifşa edilir. Bu beyan türünde, etik davranış kodlarını ihlal edecek bir durum ortaya çıktığında, bu durumla ilgili karar alma, faaliyette bulunma ya da oy kullanmadan men edilme anlamına gelen işlemin, kamu görevlisince reddi mümkündür.

Beyanın şekli kamusal bir toplantıda yapılıp yapılmamasına göre belirlenir. Kamusal bir toplantıda yapılan beyan, toplantının kayıtlarına geçirilen sözlü bir beyandır. Toplantıda yapılmayan beyan kamu görevlisinin çalıştığı kurum ve bu kurumun bağlı bulunduğu etik dairesi veya etik komisyonunda dosyalanan yazılı bir beyandır.

İşlemsel beyanın amacı, kamuyu, diğer kamu görevlilerini, kamuyla iş yapan özel kişileri ve kuruluşları ve medyayı çıkar çatışması durumundan haberdar edip, çatışmanın kontrol edilmesini sağlamak ve kamu görevlisinin dürüst ve etik ilkelere bağlı bir biçimde görevini ifa ettiğini belirtmektir.

4.2.2.1.2. Müracaatçı Beyanı

Müracaatçı beyanı diğer beyan şekillerinden farklı olarak, bir özel kişi ya da özel sektör kuruluşunca yapılmaktadır. Bu kişi ya da kuruluş ihalede teklif sahibidir veya kamudan izin ya da lisans talep etmektedir. Teklif sahibi veya müracaatçı, ihalede ya da başvuruda kendisinden kişisel menfaati olan herhangi bir kamu görevlisi varsa bu kişinin ismini beyan etmelidir. Menfaat, kamu görevlisinin aile üyelerinin menfaatini de kapsamaktadır. Bu beyan türünün iki amacı vardır. İlk olarak, beyanla birlikte etkilenen kamu görevlisi, diğer kamu görevlileri, diğer ihale teklifçileri veya müracaatçılar, toplumun tamamı ve medya muhtemel çıkar çatışması durumundan haberdar edilir. İkinci olarak da bu beyan türü, kamu görevlisinin öncelikli yükümlülüğü olan işlemsel beyan üzerinde bir kontrol işlevi görür.

²⁴³ Bkz. Davies, Ethics in Government and the Issue of Conflicts of Interest, s. 105.

4.2.2.1.3. Senelik Beyan

Senelik beyan, yüksek mevkideki kamu görevlilerinin, senede bir kere malvarlıkları ve yükümlülükleri hakkında temel bilgileri listeleyip dosyalamalarını öngörür. Bu temel bilgiler, örneğin, kamu görevlilerinin ve ailesinin sahip oldukları gayrimenkulün yeri, değeri, özel sektördeki işverenlerinin isimleri veya varsa sahip oldukları işletmeler hakkında olabilir.

Senelik beyanın dört temel amacı bulunmaktadır. İlk olarak, kamu görevlilerinin ilgisinin en azından senede bir kere potansiyel çıkar çatışmalarının nerede olduğuna ve etik kodların koşullarına odaklanmasını sağlamaktadır. İkinci olarak, senelik beyan, medyanın, kamuyla iş yapan firmaların dikkatlerini kamu görevlilerinin kişisel çıkarlarına yönelmelerine yardımcı olmaktadır. Üçüncü olarak, senelik beyan işlemsel beyan üzerinde yapılan bir kontroldür. Son ve en önemli amaç ise, potansiyel çıkar çatışmasının ortaya çıkmasının engellenmesidir.

Kutu 11: Senelik Beyan Politikası Hazırlanırken Dikkat Edilmesi Gereken Unsurlar²⁴⁴

- Senelik beyan şartlarının kamu görevlisinin ifa ettiği kamu görevine ve mevkisine göre hazırlanması gereklidir. Örneğin, bir kamu görevlisi bir tek senelik beyan formu doldururken, daha değişik pozisyondaki kamu görevlisi iki veya üç form doldurmak zorunda bırakılmamalıdır.
- Senelik beyanlar, etik davranış kodlarına bağlı bulunmalıdır ve etik davranış kodlarındaki hükümlerin muhtemel ihlali olacak durumlar hakkında bilgi talep edilmelidir.
- Genel kural olarak, senelik beyanlar, yalnızca bir kişisel çıkar gerçeğini ihtiva etmeli, çıkarın miktarı hakkında bir beyan içermemelidir.
- Senelik beyan formları, bütün ilgili soruları kapsayacak biçimde, mümkün olduğu kadar kısa ve açık olmalıdır.
- Senelik beyan formlarında, etik davranış kodlarında düzenlenen bir hükümle ilgili olmadıkça, gereksiz sorular sorulmamalıdır.
- Senelik beyan formları, kolayca ulaşım ve karşılaştırma yapma imkanının sağlanması için bilgisayara geçirilmeli ve gerekli veritabanları kurulmalıdır.
- Senelik beyan raporlarına gereken ilgi gösterilmeli, etik komisyonları ve etik dairelerince beyanların doğruluğu dikkatlice kontrol edilmeli ve böylece muhtemel çıkar çatışmaları en baştan engellenmelidir.

²⁴⁴ Bkz. Davies, Ethics in Government and the Issue of Conflicts of Interest, s. 106.

• Senelik beyanın amacı, aynen kamu yönetiminde etikle ilgili düzenlemelerde olduğu gibi kamu görevlisini cezalandırmak değil, etik dışı faaliyetleri engellemektir. Dolayısıyla, etik komisyonlarınca kontrol edilen beyanlarda çıkar çatışması ya da etik dışı faaliyet olasılığı saptandığında bunun kamu görevlisine bildirilmesi gerekmektedir.

• Senelik beyan raporunun verilmemesi, geç verilmesi, sorulan sorulardan bazılarına yanıt verilmemesi veya yanlış bilginin verilmesi durumunda söz konusu kamu görevlisi cezalandırılmalı ve yaptırım, istisnalara yer verilmeyerek katı bir biçimde uygulanmalıdır. Hiçbir yaptırım mekanizmasının olmaması senelik beyan koşuluna uyulmamasına yol açar. Örneğin, New York Eyaleti Finansal Beyan Kanunu'na göre, senelik beyanın yapılmaması 10,000 A.B.D. Doları'na varan para cezasına neden olmaktadır.

• Son olarak, senelik beyan raporlarının medyaya, diğer kamu görevlilerine ve kamuyla iş yapan kişilere açık olması gerekir. Bu kişiler, kolayca ve hızlı bir biçimde senelik beyan raporlarına ulaşabilmelidirler. Bu, senelik beyan sisteminin etkili olması için gereklidir.

4.2.3. Üçüncü Sütun: Etik Sisteminin Yönetimi

Etkili bir etik sisteminin son sütunu, etik sisteminin yönetimidir. Bu kavramın içine ilk olarak, etik dışı davranışın ortaya çıkmasını sağlayan ihbar usulleri girmektedir. İhbar sistemleriyle birlikte iç kontroller de etik dışı davranışın ortaya çıkması ve etik davranışın desteklenmesi yönünde etkili mekanizmalar oluşturur. Etik sistemin yönetimi, etik dışı davranışın dikkatlice tetkik edilmesiyle de ilgilidir. Bu, kamu yönetiminde etik davranış kurallarının ihlali halinde ortaya çıkacak yaptırım mekanizmalarını, etik dışı davranışın soruşturulması ve kovuşturulmasını ve bağımsız denetimi kapsamaktadır. Son olarak kamu görevlilerinin etik standartlar hakkında eğitimi konusu gelmektedir.

Kutu 12: Etik Yönetiminin Kamu Yönetimindeki Yeri

Etik, kamu yönetimine geleneksel yaklaşımlar ile yeni kamu yönetimi tarzları arasındaki gerilim ve karşıtlıkların en açık biçimde yaşandığı alandır. Ülkeler siyasi ve idari geleneklerinden yola çıkarak kendileri için doğru olan sonuçlara varırlar. Ancak onlardan beklenen, ülkedeki etik yönetimi rejiminin kamu yönetiminde benimsenen genel yaklaşımla tutarlılık göstermesidir.

Tanım itibarıyla etik ve davranış yönetimi, sadece belli davranışların izlenmesi ve önlenmesiyle sınırlı değildir. Aynı zamanda, etik ve düzgün davranışları desteklemeyi amaçlar. İyi davranışın ne olduğu ile ilgili görüş birliği sağlamayı hedefler ve kamu görevlilerine günlük çalışma ortamı içinde karşılaştıkları olaylarda tavır ve karar alırken ve takdir kullanırken yol gösterir.

4.2.3.1. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışın Ortaya Çıkmasını Sağlayan İhbar Usulleri

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyet riski, kapalı bir çevrede belirgin bir biçimde artmaktadır.²⁴⁵ OECD tarafından yapılan araştırmada, OECD ülkelerinin üçte ikisinin ya kamu görevlilerini ihlalleri bildirmekle yükümlü kıldığı ya da bunu kolaylaştıracak usuller sağladığı ortaya çıkmıştır. İhbar düzenlemeleri bulunan ülkelerin üçte ikisi, izlenecek kural ve usulleri hukuki çerçevelerinde tanımlarken, diğerleri bunlara, kuruluşların iç örgütlenme kurallarında yer verir. Ayrıca yöneticilerin yanı sıra denetim kurumları da bireysel vakaları incelemek ve yardımcı olmakla görevlidir. Kamuoyu, günümüzde şikayetlerini internet üzerinden de bildirebilmektedir.²⁴⁶

Denetim kurumlarının olduğu kadar, yöneticilerin de ihbar usullerinin etkili kullanımına yardımcı olmaları bir yükümlülüktür. Seçilmiş kuruluşların görevi hem kamu görevlilerine ihbar konusunda yardım sağlamak hem de bireysel vakaları araştırmaktır. Örneğin, Avustralya'da ihbar edenler daire bazında yapılan etik dışı faaliyet beyanlarından tatmin olmuyorlarsa, "Kamu Hizmeti Komiseri"nden konuyu araştırmasını isteyebilirler. Buna ek olarak komiser, el kitapçıklarıyla ve internet üzerinden ihbar usullerini kamu görevlilerine bildirmekle yükümlüdür.

Günümüzde demokratik ülkelerin kamu görevlilerini haberdar oldukları yolsuzluk olayları ya da etik dışı faaliyetleri ihbar etmekle yükümlü kılmaktadır. Kamu görevlilerinin ihbar yükümlülüğü yanında, vatandaşların da haberdar oldukları yolsuzluk ve etik dışı faaliyetleri bildirmeleri için çeşitli usuller öngörülmüştür. Gelişmiş ülkelerin çoğunda vatandaşların etik dışı faaliyetleri ihbar usulleri benzerlik göstermektedir. Kullanılan yöntemler, şikayet usulleri, yardım masasına bildirim, ihbarla ilgili telefon hatları ve ombudsmandır. İnternet yeni bir ihbar usulü oluşturulmasını sağlamıştır. Örneğin, A.B.D. Ticaret Bakanlığı internet sitesinde bir rüşvet hattı kurmuştur.²⁴⁷ Ayrıca Avustralya'da da, ihbar edenler için özel bir web sitesi bulunmaktadır.²⁴⁸

4.2.3.1.1. İhbar Edenlerin Korunması

Kamu görevlileri, günümüzde, yalnız kendi davranışlarıyla ilgili hesap vermekle kalmamaktadır, başkalarının ihlallerini bildirme ikilemiyle de karşı karşıyadır. Başarılı bir hesap verme mekanizması ile daha fazla saydamlığın gerektirdiği açıklık arasında bir gerilim vardır ve bu da en iyi ihbar olgusunda görülür. Hükümetlerin etik dışı davranışların ifşası için pratik bir sistem oluşturarak ihbar usullerini devreye sokmaları, kamuda hesap verebilirlik ile ilgili kararlılıklarını gösterir.

²⁴⁵ Bkz. S. Bok, Blowing the Whistle, in JOEL L. FLEISHMAN, LANCE LEIBMAN, MARK H. MOORE EDS., PUBLIC DUTIES: THE MORAL OBLIGATIONS OF GOVERNMENT OFFICIALS, (1989), s. 148.

²⁴⁶ Bkz. OECD, 2000, s. 53.

²⁴⁷ Bkz. www.mac.doc.gov/tcc/pbintro.htm.

²⁴⁸ Bkz. www.whistleblowers.com.au.

İhbar edenler günümüzde, hesap verebilirlik mekanizmalarının vazgeçilmez birer unsuru haline gelmiştir. Kamuda etik dışı faaliyetleri, hileleri, savurganlıkları ve suistimalleri ortaya çıkararak kişisel çıkarlar hesabına yazılacak oldukça büyük miktarlardaki serveti tekrar devlet hazinesine döndürmeyi veya baştan engellemeyi başarmışlardır.²⁴⁹ Örneğin, A.B.D.'de 1986 senesinden 1994 senesine kadar ihbar edenler sayesinde 1.8 milyar A.B.D. Doları, A.B.D. Hazinesi'ne dönmüştür.²⁵⁰

İhbar edenlerin kamu yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanması konusunda sahip oldukları bu önem, bu kişilerin kendilerini etik dışı faaliyetleri ihbar etmeleri yönünde rahat ve güvende hissetmeleri için koruma mekanizmalarının oluşturulmasını gerekli kılmıştır.²⁵¹

En çok kullanılan koruma yöntemi, yasal koruma ve ihbar eden kişinin adının açıklanmamasıdır. Çoğunlukla, ihbar eden kişiye karşı bir faaliyette bulunan kişi cezalandırılmaktadır.²⁵² Örneğin, Avustralya'da ihbar eden kişiye karşı ayrımcılık yapılması, onu kurban yerine koyma, suçlama gibi faaliyetler de yasaklanmıştır. İhbar eden kişinin koruma altına alınması için doğru kanuni usulü kullanması ve beyanın medyaya yapılmaması gerekir. Almanya'da kamu görevlilerine ömür boyu memuriyet tanınması kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri ihbar eden memurlara genel bir koruma sağlamaktadır.

Hem yasal koruma sistemini hem de kurumsal yardımı destekleyen ilk özel sistem, Amerika'da "İhbar Edenleri Koruma Kanunu"yla kurulmuştur. Özel Danışman Ofisi (*The Office of Special Counsel-OSC*) bu kanunun idaresiyle görevlendirilmiş ve oldukça önemli yetkilerle donatılmıştır. OSC ihbarda bulunan kamu görevlilerine yönelik misilleme ve haksız uygulamalar hakkında şikayetleri dinler ve bunları araştırır. Soruşturma tamamlandığında OSC'nin söz konusu dairenin faaliyetlerini kısıtlama ve erteleme kararı alma hakkı vardır. Ayrıca, ihbar edenleri korumak için dava açabilir ve yasal çareler arayabilir.²⁵³ İngiltere'de de buna benzer bir sistem mevcuttur.

²⁴⁹ Bkz. M.P. GLAZER, P.M. GLAZER, THE WHISTLEBLOWERS: EXPOSING CORRUPTION IN GOVERNMENT AND INDUSTRY, (1989); M. P. MICELLI, J. P. NEAR, BLOWING THE WHISTLE: THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL IMPLICATIONS FOR COMPANIES AND EMPLOYEES, (1992).

²⁵⁰ Bkz. Judith A. Truelson, Whistleblower Protection and the Judiciary, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (1994), s. 407.

²⁵¹ Bkz. A. Baran, Federal Employment-The Civil Service Reform Act of 1978-Removing Incompetents and Protecting "Whistleblowers", WAYNE LAW REVIEW, 26, (1979), s. 97-118; J. A. Barcia, Update on Michigan's Whistleblowers' Protection Act, DETROIT COLLEGE OF LAW REVIEW, (1988), s. 1-8; R. NADER, P.J. PETKAS, K. BLACKWELL, WHISTLEBLOWING: THE REPORT OF THE CONFERENCE ON PROFESSIONAL RESPONSIBILITY, (1971).

²⁵² Bkz. M. H. Malin, Protecting the Whistleblower from Retaliatory Discharge, JOURNAL OF LAW REFORM, 16, (1983), s. 277-318; U.S. CONGRESS, SENATE COMMITTEE ON GOVERNMENTAL AFFAIRS, THE WHISTLEBLOWERS: A REPORT ON FEDERAL EMPLOYEES WHO DISCLOSE ACTS OF GOVERNMENTAL WASTE, ABUSE, AND CORRUPTION, (1978).

²⁵³ Bkz. D. Israel, A. Lechner, Protection for Whistleblowers, PERSONNEL ADMINISTRATOR, 34, (1989), s. 106, U.S. CONGRESS, HOUSE COMMITTEE ON POST OFFICE AND CIVIL SERVICE, WHISTLEBLOWER PROTECTION ACT OF 1987, H.R. 25, U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE, (1987).

4.2.3.2. İç Kontrol Sistemleri

İç kontrolün tanımlanmasında, amaçlarının belirlenmesinde ve iç kontrol için bir çerçeve oluşturulmasında meslek komitelerinin ya da kuruluşlarının (*COSO-Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COCO-Canadian Institute of Chartered Accountants, Institute of Internal Auditors*), A.B.D. Sayıştayının (*General Accounting Office*) ve kısa adı INTOSAI olan Uluslararası Sayıştaylar Birliği'nin önemli ve anlamlı katkıları olmuştur.²⁵⁴

ABD Sayıştayı tarafından yayımlanan "Federal Devlette İç Kontrol Standartları" isimli dokümanda iç kontrolle ilgili tanım şöyledir: "İç kontrol, bir örgüt yönetiminin ayrılmaz ögesi olup;

- faaliyetlerde etkinlik ve verimlilik,
- finansal raporlamada güvenilirlik,
- yürürlükteki yasalara ve düzenlemelere uygunluk,

amaçlarının gerçekleşmesi konusunda makul güvence sağlar." ²⁵⁵

İngiltere Hazinesi tarafından Avrupa Birliği'ne aday ülkelerin yararlanması amacıyla hazırlanan bir dokümanda: "İç Kontrol Sistemi, örgütsel hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda;

- faaliyetlerin etkinliği,
- kaynakların ekonomik ve verimli kullanımı,
- yürürlükteki politikalara, prosedürlere, kanunlara ve yönetmeliklere uygunluk,
- sahtecilik, kanuna aykırılık veya yolsuzluk sonucu ortaya çıkanlar da dahil olmak üzere varlıkların ve menfaatlerin her türlü kayba karşı korunması,
- bilgilerin, hesapların ve verilerin doğruluğu ve güvenilirliği,

hususlarında makul güvence sağlamak üzere örgüt bünyesinde tesis edilmiş sistemler ağının bütününe kapsar. İç kontrol sistemi, kurumsal politikaların, amaçların ve hedeflerin gerçekleşmesine yönelik riskleri belirleyen devamlı bir prosese dayanır, risklerin özelliklerini ve büyüklüklerini değerlendirir ve bu riskleri ekonomik, verimli ve etkin bir tarzda yönetir," denilmektedir.²⁵⁶

²⁵⁴ Bkz. Sacit Yörükler, Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve, TESEV Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı, (12 Mayıs 2004).

²⁵⁵ Bkz. ABD Sayıştay, Federal Hükümette İç Kontrol Standartları (Çev. Baran Özeren, Ankara, <http://www.sayistay.gov.tr>).

²⁵⁶ Bkz. İngiltere Kamu Sektöründe İç Denetim Standartları (Çev. Baran Özeren, Mustafa Ekinci), 2004, Elektronik adres: <http://www.sayistay.gov.tr>.

A.B.D. Sayıştay tarafından yayımlanan İç Kontrol Standartları'nda yer alan şu satırlar iç kontrolün niteliğini çok açık biçimde sergilemektedir: "İç kontrol tekil bir olay değil, bütün bir örgüt faaliyetlerinde ve devamlılık temelinde oluşan bir dizi eylem ve aktivitedir." İç kontrol, kuruluş içinde ayrı bir sistem olmaktan çok, yönetimin faaliyetlerini düzenlemede ve yönlendirmede yararlandığı sistemlerin ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmelidir. Bu bakımdan iç kontrol, yöneticilerin kurumu çalıştırmalarına ve amaçlarını süreklilik temelinde gerçekleştirmelerine yardımcı olmak üzere, altyapının bir parçası olarak inşa edilen bir yönetim kontrolüdür.

Kutu 13: A.B.D. Federal İdaresinde İç Kontrol Standartları

Kontrol Ortamı: Yönetim ve çalışanlar, örgüt bünyesinde, iç kontrole ve dikkatli bir yönetime karşı pozitif ve destekleyici tavırları geliştirecek bir ortamı oluşturmalı ve sürdürmelidirler.

Risk Değerlendirmesi: İç kontrol, kuruluşun hem dış hem de iç nedenler dolayısıyla karşılaştığı risklerin bir değerlendirmesini yapmalıdır.

Kontrol Faaliyetleri: İç kontrol faaliyetleri yönetimin direktiflerin uygulanmakta olduğuna dair güvence sağlamasına yardımcı olur. Kontrol faaliyetleri, kuruluşun kontrol amaçlarının gerçekleşmesi bakımından etkin ve verimli olmalıdır.

Bilgi ve İletişim: Bilgi kaydedilmeli, yönetime ve kuruluş bünyesinde bilgiye ihtiyaç duyan diğer kişilere, iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirebilecekleri bir formatta ve zaman dilimi içinde iletilmelidir.

İzleme: İç kontrol izlemesi, belli bir dönem içindeki performansın kalitesini değerlendirmeli ve denetim ya da başka inceleme bulgularının derhal çözüme kavuşturulmasını güvence altına almalıdır.

Daha önce belirtildiği gibi, iç kontrol bir yönetim aracıdır. Bu bağlamda;

- Etkin bir iç kontrol yapısının tasarlanması, kurulması ve sürdürülmesi yöneticilerin sorumluluğundadır.
- Yönetim, iç kontrol yapısının bir parçası olarak iç denetim birimi oluşturur. İç denetçiler sağlıklı bir iç kontrol yapısının yerine geçmemelidir.
- İç kontrol standartları, yöneticilerin başında buldukları kurumların çalışmalarını izlemelerini gerektirir.
- Eksiklikler saptandığında, düzeltici önlemlerin gecikmeksizin alınması gerekir.

İç denetim yönetime yönelik bir hizmettir. İç kontrolün incelenip değerlendirilmesi ve en üst yönetime güvence sağlanması iç denetim fonksiyonları kapsamındadır. İç denetimin bizzat ken-

disi, örgütün iç kontrol sisteminin bir parçasıdır ve iç denetimin kapsamına yalnızca finansal kontrol değil, iç kontrolün bütün yönleri dahildir.²⁵⁷

Hemen hemen tüm OECD ülkelerinde, yöneticilerin yolsuzluğu mümkün kılacak herhangi bir hususu görüp ortaya çıkarmasını kolaylaştıran iç kontroller oluşturulmuştur. OECD 2000 Raporu, OECD ülkelerinin ya iç mevcut hukuki önlemleri güçlendirdiğini ya da yeni hukuki çerçeveler oluşturduklarını göstermektedir. OECD coğrafyasında benimsenen bir araç olan iç kontrollerle, kamu kaynaklarının yönetiminin izlenmesi ve bireysel eksikliklerle sistemik zaafılara dikkat çekilmesi suretiyle yolsuzlukla mücadeleye katkıda bulunulur. İç kontrol amaçlı gözden geçirmelerde ayrıca, yönetimin iyileştirilmesi için önerilerde bulunulur ve bazı vakalarda siyasi kademe doğrudan bilgilendirilir. İç kontrollerin niteliği, sıklığı ve takip mekanizmaları ülkeden ülkeye değişir. Çoğu ülkede, her kurum ve dairede iç kontrol mekanizmaları mevcuttur ve yıllık olarak ya da ihtiyaç duyulduğunda gözden geçirmeler yapılır. Bulgular, genellikle yalnızca teşkilat yönetimlerine duyurulur. Yalnızca birkaç ülke, raporları kamuoyuna açar. İç kontrol incelemelerine çoğu kez, bu sistemlerin de etkililiğini kontrol eden bir tür dış denetim eşlik eder.²⁵⁸

4.2.3.3. Dış Kontrol Sistemleri

Dış denetim, hesap verme sorumluluk zincirinde önemli bir halkadır. Dış denetim, hem kaynak sağlayan seçilmiş ya da atanmış kişilere yönelik olarak yukarı doğru, hem de yararlananlara, vergi mükelleflerine ve kamuoyuna yönelik olarak dışa doğru hesap verme sorumluluğunu güçlendirmektedir.²⁵⁹

Hesap verme sorumluluğu, “genellikle, yüksek denetim kurumunun ilgili kurumda inceleme yaparak rapor hazırlaması, bu raporun yasama tarafından incelenmesi, yasamanın yürütmeye tavsiyelerde bulunması ve yürütmenin cevap vermesi şeklinde dört adım”dan oluşmaktadır.²⁶⁰

Dış denetimin amaçlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:²⁶¹

- Dış denetim, “açık, saydam ve hesap verebilir olmak” iddiasını taşıyan çağdaş demokrasinin işleminde önemli bir rol üstlenebilir ve üstlenmelidir.

²⁵⁷ Bkz. FIDELMA WHITE, KATHRYN HOLLINGSWORTH, AUDIT, ACCOUNTABILITY AND GOVERNMENT, (1999).

²⁵⁸ Bkz. OECD, 2000.

²⁵⁹ İngiltere’de Sayıştay, Denetim Komisyonu, İskoçya Denetim Kurumu ve Kuzey İrlanda Denetim Ofisi’nin oluşturduğu Kamu Denetim Forumu tarafından hazırlanan “Kamu Denetiminin (Dış Denetimin) Prensipleri” başlıklı rapor.

²⁶⁰ Bkz. IFAC Kamu Sektörü Komitesi, “Kamu Sektöründe Hesapverme Sorumluluğu Düzenlemelerine Genel Bakış: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim Yönetim Kurulu Perspektifi” başlıklı ikinci bölümü, (Çev. Baran Özeren), (2001).

²⁶¹ BKZ. LORD SHARMAN OF REDLYNCH, HOLDING TO ACCOUNT TO ACCOUNT (THE REVIEW OF AUDIT AND ACCOUNTABILITY FOR CONTROL GOVERNMENT), (2001), <http://www.hm-treasury.gov.uk/media-store/otherfiles/38.pdf>.

- Dış denetim, sadece olaydan sonra ne olduğunu analiz ederek ve raporlayarak değil, ileriye bakarak, çıkarılan dersleri belirleyerek ve iyi uygulamaları yayarak değer katar.
- Dış denetim, yeterli hesap verme sorumluluğu konusunda güvence vererek, kamu hizmetlerinde uygun davranış standartlarını destekleyerek, kamu hizmetlerinde paranın değerinin karşılığının alınmasına yardımcı olarak kamu çıkarının korunmasında önemli bir rol oynar.
- Dış denetim, kamu servetinin doğru olarak harcandığı yolunda kamuoyu güveninin oluşmasında kilit bir öge olarak kabul edilmektedir.

Dış denetim prensipleri ise şu şekilde sıralanabilir:²⁶²

- Dış denetçilerin denetlenen organizasyonlardan bağımsız olması,
- Dış denetimin geniş kapsamlı olması, dış denetimin finansal tabloların denetiminin yanı sıra düzenlilik ve sosyal ve ahlaki davranış standartlarına uygunluk ve performans denetimlerini kapsaması,
- Dış denetçilerin, denetimlerinin sonuçlarını kamuoyunun ve demokratik şekilde seçilmiş temsilcilerin istifadesine sunabilmesi.

4.2.3.3.1. Yüksek Denetim

Sayıştaylarca yürütülen dış denetimin, diğer dış denetim organlarınca yapılan denetimden farklılığını belirtmek amacıyla, bu denetim “yüksek denetim” olarak da nitelendirilmektedir.²⁶³ Sayıştay, Türkiye’de hem bir yüksek yargı organı hem de yüksek denetim kurumudur. Sayıştay, bazı ülkelerde yalnızca bir yüksek denetleme organı olarak faaliyet gösterir.

Sayıştaylar ülkeden ülkeye değişen bir çeşitliliğin yanı sıra ortak özelliklere de sahiptir. Bu ortak özellikler şöyle sıralanabilir:

- Sayıştayların görev ve yetkileri çoğu kez anayasalarda düzenlenmiştir.

²⁶² Bkz. Public Audit Forum, The Different Roles of External Audit, Inspection and Regulation: A Guide for Public Service Managers, 2002, <http://www.public-audit-forum.gov.uk>.

²⁶³ Öte yandan, kısa adı INTOSAI olan Uluslararası Sayıştalar Birliği’nin orijinal ismi “International Organization of Supreme Audit Institutions” yani Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu’dur. Keza, INTOSAI dokümanlarında sayıştaya atıfta bulunulmak istendiğinde, Supreme Audit Institution (yüksek denetim kurumu) terimi kullanılmaktadır. Yüksek denetimin ilkelerini INTOSAI’nin 1977 yılında Lima’da hazırlanan Deklarasyonunda ve INTOSAI Denetim Standartlarında ayrıntılarıyla bulmak mümkündür. ECOSAI’nin (Ekonomik İşbirliği Ülkeleri Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu) 1997 yılında Türkiye’de düzenlediği seminere sunulan “Bağımsızlığa Özel Bir Vurgu Yapılmak Suretiyle Yüksek Denetimin Temel Özellikleri” (Essential Features of Supreme Audit With Special Reference to Independence)” başlıklı tebliğde; yüksek denetimin özellikleri arasında anayasasal statüye, “sui generis” faaliyete, dışsal karakterde olmaya, objektifliğe ve tarafsızlığa, uzmanlığa ve bağımsızlığa vurgu yapılmıştır.

- Sayıştaylarca yapılan denetim, genellikle yasama, yürütme ve yargı içine yerleştiremeyen “kendine özgü” bir kamu faaliyeti sayılmaktadır.
- Sayıştayların yaptıkları denetim parlamento adına yürütülmekle birlikte; planlanmasında, uygulanmasında ve gerektiğinde sonuçlarının parlamentoya ulaştırılmasında tümüyle bağımsız olan bir faaliyettir.
- Sayıştay başkanlarının ve karar verme durumunda olan diğer meslek mensuplarının yargıç teminatları ya da benzeri güvenceleri bulunmaktadır.
- Sayıştaylar yargı yetkilerinin bulunup bulunmasına göre, denetim sonuçlarının ya tamamını ya da bir kısmını raporlar yoluyla parlamentoya sunarlar.

Gerek iç gerekse dış denetim, birçok ülkede devletin gelir ve harcamalarının kanuniliğini ve uygunluğunu gözetme rollerinden dolayı, sahtecilik ve yolsuzluğun ortaya çıkarılıp soruşturulmasının önemli yolları olarak görülmektedir. Ülkelerin büyük çoğunluğu, tüm kamu hizmeti üzerinde yetki sahibi olan ulusal sayıştayların yaptığı dış denetimlerden ağırlıklı olarak faydalanır. Ülkelerin üçte ikisi, kamuoyunu bilgilendirmek için dış denetim raporlarını düzenli olarak yayımlar.²⁶⁴

4.2.3.3.2. Bağımsız Denetim

Neredeyse tüm gelişmiş ülkelerde kamu çalışmalarını bağımsız olarak inceleyen kurumlar mevcuttur. Böylece, kamu görevlilerinin kamuoyuna nihai hesap verebilirlikleri sağlanır. Hemen hemen her ülkede yasama erki, kamudaki faaliyetleri gözden geçirir. Sık rastlanan diğer inceleme türleri, bağımsız dış denetimden ombudsmanın soruşturmasına ve özel hukuki veya etik incelemelere kadar uzanır. Kamunun bağımsız bir komisyon üyesi ya da komisyon tarafından incelenmesinin ülkelerin çoğunda popüler bir araç haline geldiği görülmektedir. Gelişen eğilim, kamuda etik alanında uzman olan bağımsız bir birim oluşturmak yönündedir.

4.2.3.3.3. Teftiş Kurulları

“Teftiş”, iç denetimden farklı bir kültürdür ve öncelikle düzenlilik denetimi yani “kurallara uygunluk denetimi” ve “mali tablolar denetimi” ile, bir kısmı yasalarla da emredilen, idari soruşturma süreçlerini kapsar. Başta ABD olmak üzere Kıta Avrupası ülkelerinin hemen hemen tamamında teftiş kurulları vardır. Kıta Avrupası’nda zaten var olan teftiş sisteminin, son yıllarda İngiltere gibi bazı Anglo-Sakson ülkelerinde de yükselen değer olduğu bilinmektedir. Teftişin İngiltere’deki tanımında şu unsurlar göze çarpmaktadır:

²⁶⁴ Bkz. OECD, 2000.

- Kamu faaliyetlerinin teftişi kurum dışı bir inceleme/gözden geçirmedir.
- Teftiş, hizmet verenlerden bağımsız olarak yapılmalı, hizmetlerin güvenli ve gerektiği biçimde sunulduğuna dair bakanlara ve kamuya güvence vermeli, hizmetlerin iyileştirilmesine katkı sağlamalı ve kamuoyuna rapor sunmalıdır.

Teftişin yolsuzlukla mücadeledeki önemli rolü, birçok uluslararası belgede de belirtilmektedir. “Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı”nın 11 ve 12’nci maddeleri “kamu yönetiminin ve kamu kesiminin faaliyetlerine uygun denetim prosedürlerinin uygulanmasını sağlamak” ve “denetim prosedürlerinin kamu yönetiminin dışındaki yolsuzlukların tespiti ve önlenmesinde rol oynamasını kabul etmek” içeriklidir. “BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”nin 9’ncü, “Avrupa Birliği Aday Ülkelerde Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine İlişkin On İlke” isimli metnin 3’üncü, “Gümrükler İşbirliği Konseyi Arusha Deklarasyonu”nun 6’ncı, “Uluslararası Para Fonu (IMF) Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü”nün 4’üncü maddeleri akla ilk gelen uluslararası hükümler olarak sıralanabilir.²⁶⁵

Kamu hizmetlerinin standartlarının yerine getirilip getirilmediği konusunda güvence verme ve bu hizmetlerin gelişimine katkıda bulunma potansiyeli olan ve maliyetinden daha fazla yarar sağlanabilecek alanlarda bir teftiş süreci olması gerekmektedir.

Kamu hizmetlerinin teftişi:

1. İyileştirme amaçlı olmalıdır. Müfettişlerin teftiş edilmekte olan hizmetin iyileşmesine katkıda bulunmak üzere, açık ve belirgin bir çabası bulunmalıdır. Bu husus, teftişin ilgi alanını, metodunu, raporlamasını ve izlenmesini yönlendirmelidir. Müfettiş tavsiyeleri geliştirirken, iyi performansın ne olduğunu bilmeli ve buna göre aksaklıkları uygun şekilde tespit etmelidir. Teftiş, kamu kurumlarının sektörlerindeki reformların seyrini daha çabuk biçimde anlamalarını ve gerekli düzeltmeleri yapmalarını sağlayacak verileri ve bilgileri üretmeyi amaçlamalıdır.

2. Çıktılara odaklanmalıdır. Çıktılara odaklanma, teftişin kurum içi yönetim düzenlemelerine yoğunlaşmak yerine, hizmetin son kullanıcıları için üretilmesiyle ilgilenmek anlamına gelir.

3. Hizmetten yararlananın perspektifinden bakmalıdır. Teftiş, kurum içi yönetim düzenlemeleri kadar, hizmetten yararlanacak olanların tecrübelerine yoğunlaşarak yapılmalıdır. Teftiş, hukuka uygunluk temelli olmakla birlikte yeniliği ve farklılığı özendirilmelidir.

4. Risklerle orantılı olmalıdır. Müfettişler, zaman içinde hizmeti sunanların performans durumuna göre ileride yapılacak teftişin kapsamını değiştirmelidir. Örneğin, teftişe ayrılan kaynakları en riskli alanlara yoğunlaştırmak bakımından iyi performans gösterenler, daha az teftiş edilmelidir.

²⁶⁵ Bkz. BAŞBAKANLIK MÜFETTİŞLERİ DERNEĞİNİN KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISINA İLİŞKİN GÖRÜŞLERİ, http://www.tesev.org.tr/etkinlik/basbakanlik_gorusler.php

5. Yöneticilerin öz değerlendirme yapmasını özendirmelidir. Müfettişler yöneticiler tarafından yapılan öz değerlendirmelerin sonuçlarını irdelemeli, teftiş sürecinde bu sonuçları dikkate almalı ve bunlar için karşılaştırmalı kıyaslar bulmalıdırlar.

6. Mümkün olduğunca, objektif kanıtlardan yararlanmalıdır. Nitel ve nicel kanıtlar, sağlam bir temele dayalı ve inandırıcı olmalıdır.

7. Karara varırken yararlandığı kriterleri açıklamalıdır.

8. Süreçler bakımından saydam olmalıdır. Müfettişler iş görme süreçleri bakımından saydam olmalı, şikayetler üzerine ciddiyetle eğilmeli ve sağlıklı bir kalite güvence süreci sergileyebilmelidirler.

9. Teftiş, hizmetin verimli ve etkin bir biçimde sunulmasını uygulamaya koyacak düzenlemeler bulunduğunu anlamaya özen göstermelidir. Teftiş, teftiş edilenlerin maliyeti de dahil, kendi maliyeti ile orantılı yararlar ürettiğini gösterebilmelidir. Teftiş kurulları, yüksek maliyet etkinliği bulunan ve teftiş edilenlerin iş yükünü azaltacak olan alanlarda, farklı kurumların benzer problemleriyle ilgili konularda birlikte çalışma kapasitesini geliştirmeye çalışmalıdır.

10. Tecrübelerden ders çıkarmalıdır. Bu husus, geliştirilmeye çalışılan kamu hizmetinin sunucuları üzerinde yaratılan etki değerlendirilmek ve iyi uygulama örnekleri diğer müfettişlerle paylaşım suretiyle gerçekleştirilebilir.

Teftiş kurulları, Türkiye’de son zamanlarda oldukça tartışılmış bir konudur. Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un bazı maddeleriyle kaldırılması öngörülen teftiş kurullarının yerine, idarede etkin bir denetim yapacak bir kurum getirilmemektedir. Teftiş kurulları denetimin inceleme unsurunu yerine getiren kurumdur. Ayrıca kamuoyuna sunduğu raporlarla toplumun kamu hizmetinin etik ilkelere bağlı ve saydam bir biçimde yerine getirilip getirilmediğini incelemesine olanak sağlar. Kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulmaya çalışıldığı bu dönemde kamu yönetiminde denetim zaafiyeti yaratabilecek uygulamaların etik sisteminin daha kurulmadan işlerliğini ortadan kaldırma riski vardır.²⁶⁶

4.2.4. Kamu Görevlilerinin Etik Standartlar Konusunda Eğitimi

Eğitim, etkili bir etik sisteminin en önemli unsurlarından biridir. Eğitim sayesinde, etik davranış kodları ve davranış kuralları işlevsel hale gelmektedir. Bir etik alt yapının en önemli işlevlerinden biri, kamu görevlilerinin ve hatta toplumun tümünün etik bilincinin geliştirilmesidir. Dolayısıyla, bir ülkede kamu görevlilerine etik bilincinin aşılması için yapılması gereken çalışmaların başında eğitim gelmektedir.

²⁶⁶ Bu konuya “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” raporunun ikinci cildinde değinilmektedir.

Doktrinde etik eğitimi konusunda üzerinde durulan başlıca noktalar şunlardır;

- Etik öğretiler mi?
- Eğer bu mümkünse, özel bir eğitim mi gereklidir, yoksa etik bir ortamda çalışan kişilerin kuralları kendiliğinden benimseyecekleri mi varsayılmalıdır?
- Etik eğitimini kimler vermelidir? Kurumdaki personel mi, kurum dışından danışmanlar mı?
- Eğitim masraflarını kim karşılamalıdır? Orta ya da üst düzey yönetim mi, merkezi kurumlar mı, bağımsız etik kuruluşları mı?²⁶⁷

Etik eğitimi programları genellikle iki türdür. Bunlar, “işe alma eğitimi” ve “çalışma yaşamı boyunca süren eğitim”dir. Bu eğitimlerin içeriği ve amaçları farklı olabilir. Ancak, ikisi de etik altyapının diğer unsurlarından hem yararlanır, hem de bunların vurgulanmasını sağlar. Özellikle davranış kuralları, eğitimin içeriğini ve materyalini oluşturur.²⁶⁸

4.2.4.1. İşe Alma Eğitim Programları

İşe alma eğitimi veya başlangıçtaki eğitim programları şu konularda bilgi içerir:

- Kamu hizmetinin, yürütme organı ve kamuoyuyla ilişkisi dahil olmak üzere, genel rolü,
- İlgili mevzuat, yönetmelik ve davranış kuralları,
- İdari usulleri ve raporların taşınması gereken özellikleri de içeren hesap verebilirlik mekanizmaları,
- Muhakeme ve karar vermede gerek kurumsal gerekse kişisel değerlerin rolü.

Bunun dışında, kamu ve özel sektör arasındaki “döner kapı” ile özel sektörden kamuya geçişler arttıkça, işe alma eğitimi özel bir önem kazanacaktır. Özellikle, kamuda yöneticilik yapacak ve dolayısıyla davranış modeli oluşturacak eski özel sektör çalışanlarına, iki sektör arasındaki farkların hızlı ve sistematik şekilde bir açıklamasının yapılması şarttır.²⁶⁹

4.2.4.2. Sürekli Eğitim Programları

Kamu yönetiminde deneyimli olan kamu görevlilerini hedefleyen sürekli etik eğitiminin farklı bir işlevi vardır. Bu programlar, kamu görevlilerine işlerinin etik boyutuyla ilgili duyarlılık ka-

²⁶⁷ Bkz. Bob Derek, “Can Ethics Be Thought?”, CHANGE, (Oct. 1976), s. 26-30.

²⁶⁸ Eğitimle ilgili daha geniş bilgi için Bkz: RICK CANTRELL, DON MORRISON, AMY MIDDLETON, ETHICS, HONESTY AND FAIRNESS IN THE PUBLIC SERVICE, (2000), s. 76; M. W. Jackson, How Can Ethics be Taught?, in CHAPMAN, ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE.

²⁶⁹ OECD 1996, S. 34.

zandırmanın yanı sıra muhakemeyi ve etik analizini teşvik eden eleştirel ve analitik becerilere yoğunlaşarak, kamu görevlilerinin karar verme becerilerini geliştirmeyi hedefler.²⁷⁰

Sürekli eğitimin bir başka faydası da, kamu kurumlarında mevcut sistem ve uygulamaların değerlendirildiği bir forum oluşturmasıdır. Tartışma konuları davranış kurallarının etkinliğinden, değerlerin değişip değişmediğine kadar uzanabilir. Çalışanların toplumsal ve kişisel değer yargılarının ve bunların meslek etiğiyle çatışıp çatışmadığının tartışılması, etik davranışı gündemde tutmanın ve olumsuz davranışları caydırmanın da bir yoludur.²⁷¹

4.2.4.3. Örnek Oluşturarak Yol Göstermek

Üst düzey kamu görevlilerinin örnek davranışları, mesleki sosyalleştirme için son derece önemlidir. Kamu görevlilerini harekete geçiren asıl unsur, dinledikleri öğütler değil tanık oldukları davranışlardır.

Yönlendirici rolüyle mesleki sosyalleştirme, etik altyapının kontrol işlevini birkaç yönden tamamlar. Öncelikle, eğitimden ve rol modellerinden yararlanarak standartların nasıl karşılanacağına yoğunlaşarak, proaktif bir yaklaşım sergiler. İkinci olarak, konuların etik boyutunu genellikle daire veya kurumlarda yaşanan gerçek olaylarla ilişkilendirerek daha doğrudan ve pratik bir düzeye taşır. Son olarak, mevzuat, yönetmelik ve kuralların kapsamadığı ya da kapsayamayacağı etik ikilemlerin çözümüne yardımcı olur. Ayrıca pratik düzeyde, ülkeler, kalıcı ve geçici çalışanlar dahil olmak üzere, kamu sektöründeki farklı çalışan gruplarının ihtiyaç ve beklentilerini de göz önüne almak durumundadırlar.

4.3. Kamu Yönetiminde Etik Davranışı Etkileyen Unsurlar

4.3.1. Sınırlı Kaynaklarla Çalışmak

Gelişmekte olan ülkelerin etik alanındaki en büyük sıkıntısı, kaynakların sınırlı olmasıdır. Kamu görevlisi, maaş konusunda tatmin olmamakta ve hayatını idame ettirmekte zorlanmaya başlayınca, haksız kazanca, rüşvete ve etik dışı davranışlara başvurabilmektedir. Bazı ülkelerde kamuda ciddi küçülmeler yaşanmaktadır. İşe alma, terfi ve maaş artışları durdurulmakta ya da bunlara katı sınırlamalar getirilmektedir. Bu da etik davranışı olumsuz etkilemekte ve yolsuzluğu artırmaktadır.²⁷² Kamu sektöründe küçülme, ayrıca, çalışanların kamu sektöründen ayrıldıktan sonra çalıştıkları işler üzerindeki kısıtlamalar ve potansiyel çıkar çatışmaları gibi konuları gündeme getirmek-

²⁷⁰ CHAPMAN, ETHICS IN THE PUBLIC SERVICE, s. 76.

²⁷¹ Bkz. Near J. M. Baucus ve Miceli, The Relation Between Values and Practice: Organization Climates for Wrongdoing", ADMINISTRATION AND SOCIETY, CILT 25, NO. 2, (1993), s. 204-226.

²⁷² Bkz. GOVERNANCE IN TRANSITION: PUBLIC MANAGEMENT REFORMS IN OECD COUNTRIES, OECD, PARIS, (1995).

tedir. Küçülme sürecinde işlerini kaybeden çalışanların, çıkar çatışmalarının doğabileceği işlere yönelmeleri de muhtemeldir.

Diğer yandan, kamu sektöründe küçülme sonucu olarak kaynak daralmasının belki daha doğrudan bir etkisi, maliyetleri düşürmek gündeme geldiğinde, ilk gözden çıkarılan kısıtlamanın eğitim olmasıdır. “Bütçe konularında zor seçimler yapmak zorunda kalan kurumların etik programlarına yeterli kaynak ayırmamaları riski vardır.”²⁷³ Devlet, kamuda etik bilincinin yerleştirilmesi konusunda eğitimin önemini göz ardı etmemelidir.

Kamu görevlilerinin yaşamlarını idame ettirebileceklerinden çok daha düşük seviyelerdeki maaşları yolsuzluk faaliyetlerinin merkezinde bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin düşük ücretle çalışmaları kamu makamlarını suistimal etmeleri yönünde baskı yaratmaktadır. Bununla birlikte, yalnızca kamu görevlilerinin maaşlarının artırılarak kamuda etik dışı faaliyetlerin ve yolsuzluğun ortadan kalkacağına inanmak da yanlıştır. Bu, bilinen bir gerçektir. Ancak, yapılan araştırmalar şunu göstermiştir ki, yalnızca maaş artışları kamuda etik dışı faaliyetleri azaltmamaktadır.²⁷⁴ Maaş artışlarıyla birlikte etik sisteminin diğer unsurlarının da etkili bir biçimde uygulamaya koyulmasıyla birlikte etik dışı faaliyetlerin azaltılması sağlanabilecektir.

Çalışanlar hak ettiklerinden daha az maaş aldıklarını düşünür ve kendilerini güvende hissetmezlerse kamu yönetiminde etik değerlere uygun davranmak için fazladan bir çaba göstermek onlara daha zor gelecektir. Kaynaklar kısıtlı olduğundan, etik kurallara uymama yönünde baskılar olabilir. Bu yüzden, devletin bu etkenlerin muhtemel risklerinin farkında olması ve kamu çalışanlarının çalışma koşullarının etik davranışa uygun bir ortamın yaratılmasında önemli olduğunun bilincine varması gereklidir.²⁷⁵

Bu çerçevede, kaynak sıkıntısı, Türkiye’de de kamu görevlilerinin, çeşitli etik dışı faaliyetlere yönelmesinde etkili bir faktör olabilmektedir. Bunu önlemenin yolu ise, kamu görevlilerine en azından ortalama hayat standardı sağlayacak bir ücret verilmesidir. Maaş artışları; doğru teşvikler, uygun işe alım ve terfi sistemi, etik dışı faaliyetlerde bulunan kamu görevlilerinin uygun disiplin cezaları almaları ve çağdaş bir etik eğitimiyle birlikte, kamu reformunun bir parçası olması durumunda etkili olacaktır.²⁷⁶

²⁷³ Bkz. OECD, 1996, s. 28.

²⁷⁴ Bkz. Daniel Kaufmann’ın 14 Ocak 2000 tarihli Anti-Corruption Discussion Forum’da sunduğu bulgular, www.transparency.org/sourcebook/01.notes.html.

²⁷⁵ Bkz. OECD, 1996, s. 28.

²⁷⁶ Bkz. TI SOURCE BOOK, 2000, www.transparency.org.

4.3.2. Vatandaşların Talepleri

Kamu hizmetinin işleyişinde vatandaşların işlerinin daha hızlı halledilmesi yönünde talepleri vardır. İşlerin sürati bilgili, profesyonel çalışanların yanı sıra teknolojiyi de gerektirir. Kamu sektöründe teknolojik gereksinimler sınırlı kaynak sorunuyla birleşince, vatandaşların talepleri çoğu zaman çeşitli usulsüzlüklerle yerine getirilir. Unutulmaması gereken önemli bir nokta vardır ki kamuda yolsuzluk ve etik dışı faaliyet olayları genellikle iki taraflıdır. Bir tarafta anayasal ve yasal düzenlemeler uyarınca kamu görevi ifa eden kamu çalışanları, her iki tarafta vatandaşlar veya özel sektör kuruluşları bulunur. Kamuda yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerden sorumlu diğer tarafın da yasal yükümlülüklerinin farkında olması ve ülkenin ekonomik refahı ve toplumsal gelişimi için kamuda etiğin öneminin bilincine varması gereklidir.

Örneğin, Türkiye’de yapılan araştırmalar, vatandaşların genel olarak kayırma ve kollamanın engellenmesini istemelerine rağmen, aynı zamanda bireysel olarak kan bağı, hemşehrilik, kirvelik gibi ilksel-geleneksel (*promordial*) ilişkileri kullanarak sorunlarını çözmeye devam etme eğiliminde olduklarını göstermektedir. Vatandaşların bu eğilimi liyakate ve profesyonelliğe bağlı olarak kamu hizmetinin etik ilkelere uygun olarak gerçekleştirilmesini zorlaştırmaktadır. Yolsuzluklardan sürekli şikayet eden vatandaşların, ilk fırsatta araya eş-dost koyarak kayırmacılığa sebep olmaları, ancak kamu görevlisinin liyakate bağlı olarak göreve gelmesi, yükseltilmesi, görevini profesyonellik ilkelerine bağlı yapmasıyla engellenebilir.²⁷⁷

Ayrıca kamu görevlisinin çalışma usullerini düzenleyen kurallar açık ve anlaşılabilir olmadığı için kamu görevlisi bazı durumlarda günlük işlerinde gereğinden fazla takdir yetkisi kullanmaktadır. Bu, kamu görevlilerinin kamu yararını birçok kez vergi mükelleflerinin ya da başka bir açıdan bakıldığında müşterilerin çıkarlarıyla dengelemeleri anlamına gelir. Çatışan hedef ve sorumluluklar doğrudan kamu görevlileri tarafından çözümlenmesi gereken ikilemler yaratır. Kamu görevlisi, bu ikilemlerin varlığı durumunda iyi düzenlenmiş kamu yönetiminde etik davranış kodunda öngörülen hak ve yükümlülükleri uyarınca hareket etmeli, somut olaya uygulanacak herhangi bir düzenleme bulunmaması durumunda ise, ahlaki muhakeme ve etik karar verme yöntemiyle çözüme ulaşmalıdır.²⁷⁸

²⁷⁷ Türkiye’de Devlet ve Reform, TESEV YAYINLARI, http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_devletrefrapor.php

²⁷⁸ Etik karar verme süreci konusunda değerli eserlerin yazarı Terry Cooper’a göre kamu çalışanları etik kararlar vererek etiksel hale gelmektedirler. Cooper’a göre etikle ilgili düzenlemelerin eksikliğinde bile kamu çalışanlarının etik karar vermeleri sağlanabilir. Nihayetinde etik karar verme sürecinin geliştirilmesi etik eğitimlerinin temelini oluşturmaktadır. Cooper’ın etik karar verme süreci modelinin yedi adımı bulunmaktadır:

- Etik problemin idraki,
- Durumun tarif edilmesi,
- Etik konuların tanımlanması,
- Alternatiflerin belirlenmesi,
- Sonuçların tasarlanması,
- Tutulacak yolun seçilmesi,
- Sonuca ulaşılması.

Bkz. COOPER, THE RESPONSIBLE ADMINISTRATOR. Bir diğer akademisyen Straussman da Cooper’inkine benzer etik karar verme süreci için analitik bir yöntem geliştirmiştir. Bkz. J. STRAUSSMAN, PUBLIC ADMINISTRATION, (1990).

4.3.3. Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi

Kamu yönetiminde etikle ilgili sorunların bazıları bürokratik takdir yetkisinden doğmaktadır.²⁷⁹ En iyi şekilde tanımlanmış ve yasalara harfi harfine uyan kamu sistemlerinde bile, idarecilere kendi kendine karar verebilme serbestisi fazlasıyla tanınmıştır.²⁸⁰ İdareci, kanunlara uygun hareket ediyorsa ve bir etik anlayışa sahipse, vatandaş etik standartlara uygun bir muamele görmüş olur ve birçok durumda bu takdir yetkisi kamu için büyük bir sorun oluşturmaz.²⁸¹ Ne yazık ki bulgular, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamu sistemlerinde uygulamanın arzu edilen bu durumun tam tersi yönünde olduğuna dikkat çekmektedir.²⁸²

Siyasal sistemlerde idari takdir yetkisiyle başa çıkabilmenin birçok değişik yolu vardır.²⁸³ Bazı sistemler, profesyonel idari teşkilatlar kurarak bu sorunu aşmayı amaçlamışlardır. Bazı sistemlerde ise, kamu görevlilerine hukuki eğitim verilebilmesi için konusunda, uzmanlaşmış hukukçular istihdam edilmiştir. Bu sistemlerden en yaygın olanı ise, idari piramidin en tepesinden en aşağısına kadar iç kontrol sistemi kuran hesap verebilirlik mekanizmalarıdır.²⁸⁴ Doktrinde hesap verilebilirlik mekanizmalarını geliştirmek için çok çeşitli yollar tavsiye edilmektedir.²⁸⁵ Unutulmamalıdır ki hesap verebilirlik mekanizmaları etik dışı faaliyetlerin var olduğu noktada devreye girer. Hesap verebilirlik kamu sektöründe tanınmış en yaygın etik ilkelerden biri olduğu gibi, hesap verebilirlik mekanizmaları etik standartlara bir kalkan görevi görürler.

Özellikle kamu yönetimi reformunun yapıldığı ülkelerde kamu yönetiminin takdir yetkisi, uygulamanın hızlandırılması ve daha etkin kamu hizmeti sağlanması amacıyla artırılmaktadır. Bazı ülkeler, harcamaların yapılması, zamanlaması ve programlar ve faaliyetler arasında kaynakların yeniden dağılımı konularında yöneticilere geniş bir takdir yetkisi tanımıştır. İnsan kaynaklarının yönetimi ve dağılımı ile ilgili kararlarda da yöneticilere esneklik tanımıştır. Esnek bir yönetim modeliyle uygulamayı çeşitlendirmenin yaygın hizmet perspektifine, kamunun çıkarına ve geleneksel kamu hizmeti değerlerine zarar verdiğine dair kaygılar sürmektedir.²⁸⁶

Takdir yetkisinin kullanıldığı durumlarda yerindelik denetiminin yapılmaması, kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine bağlılıklarının sağlanması konusuna daha titizlikle eğilmenin önemini orta-

²⁷⁹ Bkz. A. HONDEGHEM, ED., ETHICS AND ACCOUNTABILITY IN A CONTEXT OF GOVERNANCE AND NEW PUBLIC MANAGEMENT, (1998).

²⁸⁰ Bkz. N. LEWIS, P. BIRKINSHAW, WHEN CITIZENS COMPLAIN, (1993).

²⁸¹ Bkz. M. LIPSKY, STREET-LEVEL BUREAUCRACY, (1979).

²⁸² Bkz. WORLD BANK, ANTICORRUPTION IN TRANSITION: A CONTRIBUTION TO THE POLICY DEBATE, (2000).

²⁸³ Bkz. C. Hood, Remedies for Misgovernment: Changing the Remedies but not the Ingredients, in A. HONDEGHEM ED., ETHICS AND ACCOUNTABILITY IN A CONTEXT OF GOVERNANCE AND NEW PUBLIC MANAGEMENT, (1998).

²⁸⁴ Bkz. B. Guy Peters, Is Democracy a Substitute for Ethics? Administrative Reform and Accountability, in RICHARD A. CHAPMAN ED., ETHICS IN PUBLIC SERVICE FOR THE NEW MILLENNIUM, (2000), s. 127.

²⁸⁵ Bkz. PATRICIA DAY, RUDOLPH KLEIN, ACCOUNTABILITIES, (1986).

²⁸⁶ Bkz. OECD, 1996, s. 30-32.

ya çıkarmaktadır. Takdir yetkisinin günümüz kamu yönetimi reformları çerçevesinde artırılması ise, öncelikle kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesini gerekli kılmaktadır. Takdir yetkisi, yöneticilerin kişisel niteliklerinin gelişmesini gerektirmektedir. Bir kamu yöneticisinin en önemli kişisel özelliklerinden birisinin “etik karar alma yetisi” olduğu göz ardı edilmemelidir.²⁸⁷

İdari işlemin konusunu, nedenini, usul ve şeklini seçme konusunda takdir yetkisi olan kamu görevlileri, temel etik değerlere bağlı kalarak karar almalıdırlar. Kamu görevlisi, takdir yetkisini kullanırken dilediğince davranmamalı, gerekli inceleme ve araştırmaları yaptıktan ve bunları somut kanıtlarla destekledikten sonra takdir yetkisini kullanmalıdır. Takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda bile kamu görevlisi ya da kamu kurumu gerekçe göstermeli ve bu gerekçesinde haklı olmalıdır.

Kamu görevlisi takdir yetkisini kullanırken eşit durumlarda eşit uygulamalar yapmak zorundadır. Kamu görevlisi mevzuatın kendisine bıraktığı serbest alan içinde kalmalı, eşitlik ilkesini gözeterek kamu yararı amacından ve kamu hizmetinin gereklerinden ayrılmamalıdır.²⁸⁸ Kamu görevlisi, takdir yetkisini kullanırken nesnel, uygun ve geçerli gerekçelere dayanmalı, dürüstlük, tarafsızlık, profesyonellik, onur ve hukukilik ilkelerinden ayrılmamalıdır.

Yolsuzluğun dinamiklerini açıklayan yalın bir formüle göre yolsuzluk, hesap verme sorumluluğunun olmadığı bir durumda tekelci güçle takdir yetkisinin kullanılması sonucu ortaya çıkmaktadır.²⁸⁹

YOLSUZLUK = (TEKELCİ GÜÇ + TAKDİR YETKİSİ) - HESAP VERME SORUMLULUĞU

Takdir yetkisinin sınırının muğlak tanımlarla değil, açık ve anlaşılır şekilde belirlenmesi gerekir. Böylece, kamu yönetiminde etik dışı davranışların sıklıkla çıktığı alan olan “idari takdir yetkisi”nin kamuda yarattığı zararlar azaltılabilir.

²⁸⁷ Bkz. . Donal P. Warwick, The Ethics of Administrative Discretion, in JOEL L. FLEISHMAN, LANCE LEIBMAN, MARK H. MOORE EDS., PUBLIC DUTIES: THE MORAL OBLIGATIONS OF GOVERNMENT OFFICIALS, (1981), s. 93-127; Wayne A. R. Leys, Ethics and Administrative Discretion, in WILLA BRUCE ED., CLASSICS OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2001), s. 27-48.

²⁸⁸ “...Yasa önünde eşitlik herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına gelmez. Anayasa'nın amaçladığı eylemli değil hukuksal eşitliktir. Eşitlik ilkesi, birbirinin aynı durumda olanlara aynı kuralların uygulanmasını ve ayrıcalıklı kişi ve topluluklar yaratılmasını engeller. Aynı durumda olanlar için ayrı düzenleme Anayasa'ya aykırılık oluşturur. Ancak, durumlarındaki farklılık, değişik kuralları ve uygulamaları gerekli kılabilir. Bu durumda eşitlik ilkesi zedelenmez...”. Bkz. Anayasa Mahkemesi'nin E. 1999/17, K. 1999/35, T. 14.9.1999 sayılı kararı Resmi Gazete Tarihi 19.04.2000, Sayı: 24025.

²⁸⁹ Bkz. M. Hakan Özbaran, Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler, SAYIŞTAY DERGİSİ, SAYI: 50-51, (Temmuz, Aralık, 2003), s. 17. Söz konusu Dergi'ye <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m2.pdf> adresinden de ulaşılabilmektedir.

4.3.4. Hesap Verebilirlik ve Kamu Yönetiminde Etik

“Hesap verme yükümlülüğü, (...) yetki kullanan herkes tarafından üstlenilmiş bir zorunluluk olduğu için, demokratik yönetim[in] özüdür. Hesap verme bir ülkenin parlamentosunun, hükümetinin ve dolayısıyla her bir kamu kurum ve kuruluşunun, o ülkenin insanlarına, o ulusa karşı bir yükümlülüğüdür. (...) Etkin demokrasi, etkin hesap verme süreci gerektirir. (...) saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme süreci, demokrasinin temellerini oluşturur ve demokrasi [ancak] iyi bilgilendirilmiş bir toplumla sürdürülebilir.”²⁹⁰

Çağdaş devletin en temel kaygılarından biri, güç ve otoritenin yönetenler tarafından kullanılma biçimidir. Çağdaş devletin karmaşıklığı, devlete bahsedilen gücün artmasına sebep olurken, bu gücün kullanımı sırasında ortaya çıkacak muhtelif çıkar çatışmalarına zemin hazırlanmış olmaktadır.²⁹¹ Kamuda etik sorunun en önemli kulvarlarından birisinin, kamu görevlilerinin kişisel çıkarlarıyla kamu menfaatinin çatıştığı durumlar olduğuna bu raporda daha önce değinilmişti. İşte böyle bir durumda kamu görevlisinin kamu menfaatini öncelikli tutmasını sağlayacak mekanizmalardan biri hesap verebilirlik mekanizmalarıdır.²⁹² Hesap verebilirlik, kamu görevlisinin kararlarının maliyetini iyi hesaplamasını ve finansal sonuçları olan bütün faaliyetlerini kaydetmekle yükümlü olduğunun farkında olmasını gerekli kılar.²⁹³

Geleneksel anlamda, hesap verebilirlik, bir kimsenin faaliyetleri veya davranışlarını açıklayabilme yetisidir.²⁹⁴

Kamu gücünün kamu görevlileri tarafından suistimal edilmesine dair endişe en çağdaş toplumlarda bile devam etmektedir. Bugün hakim olan görüş, çağdaş devletin faaliyetlerinden ötürü hesap verme yükümlülüğünden kendisini kurtaramayacağıdır. Bu bağlamda, daha ayrıntılı bir hesap verebilirlik tanımı oluşturmak gerekir. Kamuda hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin görevlerini ve yükümlülüklerini yerine getirdiği metodları ve bu süreçte sergilediği faaliyetleri kamuoyuna açıklama yükümlülüğünü kapsar. Kabul edilen etik standartlara uyumu güvenlik altına alan ve güç ve otoritenin suistimal edilmesini en aza indirmeyi amaç edinen bir strateji olarak bakıldığında, kamuda hesap verebilirlik kavramı, en az beş farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır: “kurum-

²⁹⁰ Bkz. Kenneth M. Dye, Kanada Sayıştay Eski Başkanı (Aktaran, İ. GÖREN, KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE DENETİM, TESEV YAYINLARI, (2000), s. 79-178.

²⁹¹ Bkz. O. P. Dwivedi, Joseph G. Jabbar, Public Service Accountability and Responsibility, in J. G. JABBRA, O. P. DWIVEDI EDS., PUBLIC SERVICE ACCOUNTABILITY: A COMPARATIVE PERSPECTIVE, (1988), s.1. [Bundan böyle O. P. Dwivedi, Joseph G. Jabbar, Public Service Accountability and Responsibility diye anılacaktır.]

²⁹² Bkz. Karl Theodor Paschke, Accountability and the Role of Internal Oversight in the United Nations, in YASSIN EL-AYOUTY, KEVIN J. FORD, MARK DAVIES, WILLIAM P. CARTER EDS., GOVERNMENT ETHICS AND LAW ENFORCEMENT: TOWARD GLOBAL GUIDELINES, (2000), s. 7.

²⁹³ Bkz. J. KEHOE, W. DODSON, R. REEVE, G. PLATO, ACTIVITY BASED MANAGEMENT IN GOVERNMENT, (1995), s. 4.

²⁹⁴ Id. s. 7.

sal ya da idari hesap verebilirlik", "profesyonel hesap verebilirlik", "hukuki hesap verebilirlik", "siyasal hesap verebilirlik" ve "ahlaki hesap verebilirlik."²⁹⁵

Hesap verebilirlik, sorumluluklar konusunda cevap vermek, rapor etmek, açıklama yapmak, yükümlülükleri üstlenmek ve kamusal değerlendirme ve muhakemeye açık ve hazır olmaktadır.²⁹⁶ Hesap verebilirlik kavramı ile ilgili olarak aşağıda yer alan altı temel özellik dikkat çekmektedir.²⁹⁷

- Hesap verebilirlik kavramı, sorumluluk kavramıyla yakından ilgilidir. Sorumluluklar konusunda cevap vermeyi, açıklama yapmayı işaret etmektedir. Hesap verebilirlik, eylem, karar ya da işlemlere dair sorumlulukların üstlenilmesi/benimsenmesi ve sorumluların belirlenmesi bağlamında da sorumluluk kavramıyla ilişkili, hatta içiçedir.

- Hesap verebilirlik, yükümlülük kavramıyla da bağlantılıdır. Sorumluluklarla ilgili cevap verme, açıklama yapma ya da gerekçe gösterme, belirli kişi ya da kurumların inisiyatifine ve insafına terk edilmiş değildir. Hesap verebilirlik, bir ödevi, bir yükümlülüğü işaret etmektedir.

- Hesap verebilirliğin üçüncü özelliği, bilgi ve belge alışverişini, rapor etmeyi, cevap vermeyi, açıklama yapmayı, gerekçe göstermeyi içermesidir.

- Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinden söz edebilmek için, bilgilendirme ve sorgulamanın, 1) Kamuyu yakından ilgilendiren, kamusal yetki ve kaynakların kullanımıyla ilgili karar, eylem ve işlemlere ilişkin olması ve

- 2) Kamusal alanda cereyan etmesi ve kamunun denetimini ve değerlendirmesini sağlamayı ya da kolaylaştırmayı hedeflemesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin etkin bir biçimde kurgulanıp işletilebilmesi, büyük ölçüde, kamusal işlem, eylem ve kararlara ilişkin kamusal bilgilendirme ve bilgilendirme süreçlerinin düzenli ve etkili bir biçimde işletilebilmesine bağlıdır.

- Hesap verebilirliğin, "hesap vermeye hazır, muktedir ve istekli" olmaya ilişkin bir yönü de vardır. Buna göre, bireysel ya da kurumsal aktörler, adımlarını bir gün hesap verme olasılığını göz önünde tutarak atmalıdırlar. Hesap verebilirliğin bu özelliği, fırsat ya da zorunluluk doğduğunda

²⁹⁵ Bkz. O. P. Dwivedi, Joseph G. Jabbra, Public Service Accountability and Responsibility, s. 5.

²⁹⁶ Bkz. G. E. Caiden, The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials, in J. G. JABBRA, O. P. DWIVEDI EDS., PUBLIC SERVICE ACCOUNTABILITY: A COMPARATIVE PERSPECTIVE (1988), s. 25. McCandles ve Wright'a göre kamusal hesap verebilirlik "kamuyu önemli şekilde etkileyen sorumlulukların yerine getirilmesi ile ilgili olarak kamusal alanda cevap verme yükümlülüğüdür." Bkz. H. McCandless. and D. Wright, Enhancing Public Accountability, OPTIMUM—THE JOURNAL OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT, 24(2), (1993), s. 110-118. Uluslararası Sayıştaylar Birliği'nin (INTOSAI) denetim standartlarında yer verilen hesap verebilirlik tanımı ise şudur: "Kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dahil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetleridir." Bkz. İ. GÖREN, KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE DENETİM, TESEV YAYINLARI, (2000), s. 117. [Bundan böyle GÖREN, KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE DENETİM diye anılacaktır.]

²⁹⁷ Bkz. BAĞIMSIZ DÜZENLEYİCİ KURUMLAR VE TÜRKİYE UYGULAMASI, TÜSIAD YAYINLARI, YAYIN NO: TÜSIAD-T/2002-12/349), (2002).

verilen kararlar ve ortaya konulan eylemlerle ilgili olarak bilgi vermeye, açıklama yapmaya ya da gerekçe göstermeye dair isteklilik, hazırlık ve yeterlilik halini ifade etmektedir. Bu tür bir yaklaşım, kamu görevlileri arasında davranış ve performans konusunda hesap verme sorumluluğuna ilişkin anlayış ve ahlakın gelişimine yardımcı olacaktır.

• Hesap verilebilirliğin üzerinde durulması gereken karakteristiklerinden bir diğeri, içeriğinin tanımlanması ve işletilmesindeki üç boyuttur. Bunlar, hesap sorma, hesap verme ve hesaba katma boyutlarıdır.²⁹⁸

4.3.5. Kamu Yönetiminde Saydamlık

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin temel unsurlarından birisi saydamlıktır. Saydamlık ve hesap verebilirlik literatürde genellikle ayrı, ama yakın ilişki içinde bulunan iki kavram olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verme yükümlülüğü, karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Yani, yönetimde saydamlık sağlayabilmek için etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine; hesap verme süreçlerinin etkili ve iyi işlemesi için ise açık ve saydam kamu politikalarına ihtiyaç vardır. Bu nedenle, hesap verme yükümlülüğü, saydamlık sağlamanın vazgeçilmez bir aracı; saydamlık da hesap verme yükümlülüğünü layığı ile yerine getirebilmenin olmazsa olmaz ön koşuludur.²⁹⁹

Saydamlık, “devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır.”³⁰⁰

Bu tanımda, iki önemli nokta vardır. Birincisi, saydamlıktan söz edebilmek için kamusal aktörlerin yalnızca ne yaptıklarının bilinmesi yeterli değildir, ne yapmaya niyetli olduklarını da önceden kamuoyuna sunmaları gerekmektedir. İkinci önemli nokta ise, bilgi ve belgelerin vatandaşların erişebileceği ve etkin bir biçimde kullanabileceği şekilde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olmasıdır.³⁰¹

²⁹⁸ Id., s. 209.

²⁹⁹ Bkz. GÖREN, KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE DENETİM s. 122. Saydamlık ve hesap verebilirlik arasındaki ilişki için ayrıca bkz. ATİYAS, SAYIN, KAMU MALİYESİNDE SAYDAMLIK, TESEV YAYINLARI, (2000); Musa Eken, Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık, AMME İDARESİ DERGİSİ, 27(2), (1994), s. 25-54; Musa Eken, Yönetim Karşısında Vatandaşların Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü, in DAVUT DURSUN, HAMZA ALİ EDS., TÜRKİYE'DE YÖNETİM GELENEĞİ: KURUMLAR, SORUNLAR VE YENİDEN YAPILANMA ARAYIŞLARI, (2000).

³⁰⁰ Bkz. ATİYAS, SAYIN, KAMU MALİYESİNDE SAYDAMLIK, TESEV YAYINLARI. Başka bir tanıma göre saydamlık, “mevcut koşullara, kararlara ve eylemlere dair bilginin erişilebilir, görünür ve anlaşılır kıldığı bir süreçtir.” Bkz. P.J. Nelson, Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks, WORLD DEVELOPMENT, 29 (11), (2001), s. 1836. Bir başka tanıma göre “saydamlıktan anlaşılabilirlik bilgilenmek amacıyla karar sürecine katılan yurttaşlarca, karar sürecinin açıklığı ve anlaşılabilirliğidir.” Bkz. Z. TEMİZEL, YURTTAŞLARIN YÖNETİME KARŞI KORUNMASINDA BAĞIMSIZ BİR DENETİM ORGANİ-OMBUDSMAN, (1997), s. 22.

³⁰¹ Id., s. 28.

Kamuoyunun resmi bilgilere erişmesi gibi uygulamalarla devletin işleyişinin saydamlaşması, giderek daha gayretli çalışan bir medya ve iyi örgütlenmiş baskı gruplarıyla birleşince kamu görevlilerinin üzerindeki doğrudan denetim de artmış olmaktadır.

Kamu hizmeti, giderek kamuoyu ve medyanın ilgi odağı olmaktadır. Vakaların ele alınışı, kararların adaleti ve kamu görevlilerinin muhakemeleri ve takdirleriyle ilgili kritik sorular sorulmaktadır. Kamu görevlilerinin faaliyetlerinin artan görünürlüğü, hata ve kabahatlerin örtülmesini de güçleştirir. İhlallerin görünürde fazlalaşmasının, vakalardaki artıştan çok, saydamlık ve denetimle bağlantılı olduğu ileri sürülebilir. Eskiden bürokratik sır olarak gizlenen gerçekler, günümüzde kamuoyu ve medya tarafından bilinmektedir. Karar verme usulleri ve nedenleri bilindiğinde, kuralları çarpıtmak daha güç hale gelmiştir. Kamuda etik düzeyinin yükseltilmesine, kamu yönetiminde davranış kurallarının kabul edilmesi dahil hiç bir adım, kamu yönetiminde saydamlık sağlanması kadar katkıda bulunmamıştır.

4.3.6. Değişen Toplumsal Normlar

Kamuda davranış standartları, değişen toplumsal normlardan etkilenir ve onları yansıtır. Örneğin, kadınlara karşı ayrımcılığı veya ırkçılığı bertaraf etmeye yönelik önlemler bir ülkede öne çıkmaya başlamışsa, bu hassasiyet davranış kurallarına ve kamu sektörü değerlerine yansımaktadır. OECD'nin Kamu Hizmetinde Etik Raporu'nda da belirtildiği gibi, "Toplumdaki artan karmaşıklık ve bireyselleşme, nüfuz etmesi daha güç toplumsal yapılar ile farklı yönlere işaret eden standart ve değerler yaratmıştır. Toplumda standartların birbirine karışması kamu görevlilerini de etkilemektedir."³⁰²

4.3.7. Değişen Uluslararası Ortam

Küreselleşmenin etkisiyle, etik davranış standartlarının farklı olduğu ülkelerin kamu görevlileri arasındaki temas da gittikçe artmaktadır. Ayrıca çok uluslu şirketler, faaliyette buldukları ülkelerde en azından kendi ülkelerinde uygulanan etik standartlara uyulmasını bekler hale gelmiştir. Bu beklentiler, kamu yönetiminde yolsuzluk ve etik dışı faaliyetlerin sıkça yaşandığı ülkelerde daha da artmaktadır.

Gelişen bilgi alma hızı ve modern iletişim yöntemleriyle artık ülkeler, dünyanın başka yerlerinde yaşanan etik krizleri ve tepkilerini daha yakından izlemektedir. Başka devletlerdeki olaylar kamu yönetiminde etik davranış ve hesap verebilirliği artırma ve sürdürme isteğini etkilemektedir. Politikaların küresel anlamda etkili olması için kamu görevlileri ve uluslararası kurumların bir güven ortamı içinde çalışması gerekir. Bu güven kabul edilebilir davranışın niteliğine dair paylaşılan çerçevelere ya da en azından ortak bir dile dayanmalıdır.

³⁰² Bkz. OECD, 1996.

Kutu 14: Kamu Yönetiminde Etik Davranışların Geliştirilmesi

Kamu Yönetiminde Etik Davranışların Geliştirilmesi, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü Konseyi Tavsiye Kararı, 23 Nisan 1998 (Özet)

1. Kamu yönetiminde etik standartlar açık olmalıdır: Kamu yönetiminde rehber alınacak davranış kuralları gibi kısa ve herkes tarafından bilinen temel etik standartlar dizgesi geliştirilmelidir.

2. Etik standartlar yasal bir çerçeve içerisinde ifade edilmelidir: Yasalar ve düzenlemeler kamu yönetimindeki temel değerleri içermeli ve rehberlik, soruşturma, disiplin işlemleri ve kovuşturma konularında çerçeve sağlamalıdır.

3. Etik standartlar kamu görevlilerinin bilgisine sunulmalıdır: Etik davranış kuralları, eğitim, tavsiye vb. araçlarla mesleki sosyalleşme sağlanarak; görevlilerin, somut koşullarda etik düşünme ve davranış ilkelerini uygulama yetenekleri geliştirilmelidir.

4. Kamu görevlilerinin yanlış eylemler ortaya çıktığında ne tür hak ve yükümlülükleri olduklarını bilmeleri gerekir: Görevliler bu durumda izlemeleri gereken kural ve işlemler ile resmi sorumluluk zinciri yanında, ne tür korumaya sahip olduklarını bilmelidirler.

5. Siyasi kararlılık, kamu görevlilerinin etik davranışta bulunmalarını desteklemelidir: Siyasi liderler kendi resmi görevlerini yerine getirirken, kurallara uygunluk konusunda yüksek bir standart izlemelidirler. Bu kararlılık, siyasi düzeyde örnek davranışlar ve eylemlerle ortaya çıkar. Örneğin, etik davranışları destekleyen ve uygunsuz edimlere karşı yaptırım geliştiren yasal ve kurumsal düzenlemeler oluşturulması, devlet birimlerinde etikle ilgili faaliyetlere yeterli destek ve kaynak sağlanması ve siyasi amaçlarla etik kural ve yasaların suistimalinden kaçınılması.

6. Karar alma süreci saydam ve denetime açık olmalıdır: Vatandaşlar kendilerine ait güç ve kaynakların kamu kurumlarınca nasıl kullanıldığını bilmek hakkına sahiptir. Kamusal denetim saydam ve demokratik süreçler, yasama denetimi ve kamusal bilgiye ulaşarak sağlanmalıdır. Saydamlık beyan sistemleri ve etkin ve bağımsız bir medya aracılığıyla güçlendirilmelidir.

7. Kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerde rehber alınacak ilkeler açık olmalıdır: Kamu görevlilerinin ihale, dış alım ve istihdam gibi konularda özel sektörle ilişkilerinde izlemeleri gereken etik davranış kuralları açık olmalıdır. Sektörlerarası ilişkilerin artan yoğunluğu, kamu hizmeti değerleri ve buna gösterilmesi gereken saygının önemini artırmaktadır.

8. Yöneticiler etik davranış kuralları uygulamalı ve bu tür davranışları desteklemelidir: Yeterli çalışma koşulları ve etkili performans değerlendirmesi gibi etik davranış için uygun teşvikler geliştirilmesi örgüt içerisinde kamu hizmeti değerleri ve etik standartların geliştirilmesine doğrudan katkıda bulunur. Bu bağlamda yöneticiler kararlı liderlik göstererek ve rol modelleri uygulayarak siyasi liderler, diğer kamu görevlileri ve vatandaşlarla olan mesleki ilişkilerde etik davranış geliştirilmesine katkıda bulunurlar.

9. Yönetim politikaları, işlemler ve uygulamalar etik davranışları desteklenmelidir: Kural eksenli gibi, uyum eksenli etik altyapı da yeterli değildir. Devlet politikası, kamu görevlilerinin davranışları için asgari standartları belirlemek yanında, görevlilerin yapmak için istek duyacakları bir dizi kamu hizmeti değerini de içermelidir.

10. Kamu hizmetinin koşulları ve insan kaynakları yönetimi etik davranışları desteklemelidir: Liyakat gibi temel ilkelerin istihdam ve yükseltme süreçlerinde kararlı bir biçimde uygulanması, kamu yönetiminde dürüstlüğün gerçekleştirilmesine yardımcı olacaktır.

11. Kamu yönetiminde yeterli hesap verme araçları bulunmalıdır: Kamu görevlileri eylemlerinden dolayı üstlerine ve daha geniş anlamda kamuoyuna hesap vermelidirler. Hesap verme araçları kurum içi veya sivil toplum tarafından sağlanabilir. Araçlar, yeterli denetim yanında esnek yönetime uygun olmalıdır.

12. Uygunsuz davranışlara karşı yeterli işlem ve yaptırımlar bulunmalıdır: Yolsuzluk gibi uygunsuz kural dışı davranışların belirlenmesi ve bağımsız bir biçimde soruşturulması için gerekli olan araçlar etik altyapının parçasıdır. Kamu hizmeti kurallarının ihlallerini izleme, bildirme ve soruşturulmasıyla ilgili güvenilir işlem ve kaynaklar kadar, kural dışı davranışlardan kaçınmayı özendirme yönelik idari ve disiplin yaptırımlar da gereklidir.

B Ö L Ü M

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK,
ULUSAL BÜTÜNLÜK SİSTEMİ VE
İYİ YÖNETİŞİM

5. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK, ULUSAL BÜTÜNLÜK SİSTEMİ VE İYİ YÖNETİŞİM

5.1. Ulusal Bütünlük Sistemi

“Hiç bir miras bütünlük kadar zengin değildir.”

W. Shakespeare

Toplumda etik bilincin yerleştirilmesi, ancak devleti meydana getiren bütün organların ortak çabasıyla mümkün olabilir. Devleti meydana getiren bütün organlarda etkili olacak bir etik altyapı oluşturulmalı ve hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip faaliyete geçirilmelidir. Ulusal bütünlük sistemi, etik standartların bir garantisi, yolsuzluğa karşı mücadelenin de olmazsa olmaz unsurudur. Bunun için, Uluslararası Saydamlık Örgütü, ülkelerin etik altyapılarını ve sistemlerini inceleyerek aşağıda örneğini gördüğümüz gibi bir ulusal bütünlük sistemi geliştirmiştir.³⁰³

Dünya çapında kamu yönetimlerinde ortaya çıkan temel problemler, bürokratların bireysel olarak yetersizliklerinden ziyade, parçası oldukları anayasal rejimle ilgilidir. Kamu idaresindeki yetersizliklerin kaynağı çoğunlukla sisteme dayanmaktadır.³⁰⁴ Yetersiz ve sınırlı bir sistemde, etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkma ihtimali her zaman mevcuttur.

Aynı zamanda, bir kontrol ve dengeler sistemi olan bütünlük sistemi, devletin üç erki ve birçok kurum ve kuruluşları arasında hesap verebilirliği sağlayabilmek amacıyla tasarlanmıştır. Bu sistem, kamuda çıkar çatışmaları yönetiminin sağlanması, gücün etkili bir biçimde dağılması ve çıkar çatışması durumlarının sınırlandırılması işlevlerini görür.

Sistem, hesap verebilirliği, saydamlığı, etik dışı faaliyetleri önlemeyi ve yaptırım mekanizmalarını ihtiva etmektedir. Bütünlük sistemi, idari usullerle (yöneticilik kodları, kurumsal değişim, yasal reformlar, bürokrasilerde usul reformları vb.) ve kamu yönetimi reformları aracılığıyla kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri işaret eden kapsamlı bir reform görüşünü bünyesinde barındırır. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler sistematik hataların bir sonucudur. Bu bağlamda, sistematik hataları ortadan kaldıran reform çalışmaları, büyük önem arz etmektedir. Bu reform çalışmaları, tek bir alan odaklı olmamalı, bütünlük sisteminin bütün sütunlarını kaplayan bir alanda yeniden yapılanma şeklinde olmalıdır.

³⁰³ Bkz. TRANSPARENCY INTERNATIONAL SOURCE BOOK, 2000, www.transparency.org.

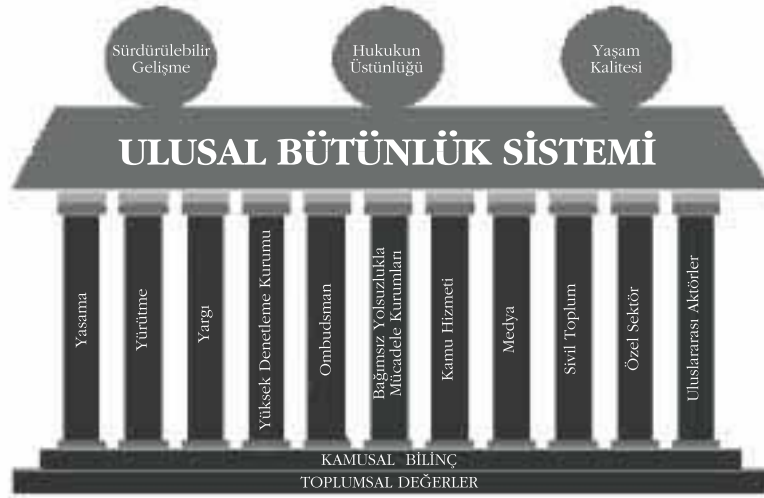
³⁰⁴ Bkz. John A. Rohr, Constitutionalism and Administrative Ethics: A Comparative Study of Canada, France, the United Kingdom, and the United States, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2001), s. 671. Ayrıca bkz. J. Q. WILSON, BUREAUCRACY: WHAT GOVERNMENT AGENCIES DO AND WHY THEY DO IT, (1988).

Ulusal bütünlük sistemi inşa etmenin temel amacı, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin çalışanlar için yüksek derecede risk taşıdığı bilincinin yerleştirilmesinin sağlanmasıdır. Sistem, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ortaya çıktıktan sonra yaptırımlara ve cezalara sarılmak yerine faaliyetlerin ortaya çıkışını daha baştan engellemek için tasarlanmıştır.

Her ülkenin istenilen etkide olmasa bile, kendine göre bir bütünlük sistemi vardır. Bütünlük sistemi kavramı, reform çalışmalarına bütünlükçü görüş açısıyla sorunlara eğilme konusunda yardımcı olur. Diğer sütunları yok sayarak sadece bir tek sütuna odaklanmak yeterli değildir.

Dünyada ulusal bütünlük sistemlerinin değişik versiyonları olsa da kendini hesap verebilir bir biçimde yönetme yöntemlerini arayan çağdaş bir devletin kabul ettiği en yaygın bütünlük sütunları ve bütünlük sütunlarının tabi olduğu temel değerler şunlardır (bu değerler yalnızca bir tek sütuna toplanmamıştır, sayılan değerlerin yokluğu sistemde zayıflık belirtisidir):

- Yasama: Adaletli seçimler
- Yürütme: Çıkar çatışması kuralları
- Yargı: Bağımsızlık
- Yüksek denetleme kurumu (Sayıştay): Kamu raporlaması
- Ombudsman: Kayıt yönetimi
- Bağımsız yolsuzlukla mücadele kurumları: Kanunların uygulanması
- Kamu hizmeti: Kamu hizmeti etik ilkeleri
- Medya: Bilgiye erişim
- Sivil toplum: Konuşma özgürlüğü
- Özel sektör: kamu tedarik kuralları da dahil olmak üzere rekabet politikası
- Uluslararası aktörler: karşılıklı yasal-yargısal yardım



Ulusal Bütünlük Sistemi

Ulusal Bütünlük Sistemi'ni yukarıdaki gibi bir tapınak şeklinde anlatsak, her biri tek başına bir unsur olan "sütunlar" tapınağın çatısını ayakta tutmaktadır. Çatının üzerinde bulunan "toplar", "yaşam kalitesi"ni, "hukukun üstünlüğü"nü ve "sürdürülebilir gelişme"yi temsil etmektedir. Tapınağın kendisi "kamusal bilinç" ve "toplumsal değerler" temelleri üzerine inşa edilmiştir. Eğer bu temeller güçlüyse üzerlerinde duran sütunlara ilave kuvvet verirler. Öte yandan, kamuoyu duyarsız ya da toplumsal değerler tahrip olmuşsa temeller zayıf olur ve sütunlar boş ve etkisiz kalır.

Sütunlar birbirlerinden bağımsızdır ve farklı güçlerde olabilirler. Eğer sütunlardan birisi zayıflarsa diğerlerine daha fazla yük biner. Eğer birden fazla sütun zayıflarsa, eninde sonunda, geride kalanların taşıdığı ağır yük çatıyı meyillendirir ve yaşam kalitesi, hukukun üstünlüğü ve sürdürülebilir gelişme topları yuvarlanıp düşer. Tüm bu görkemli yapı çöker ve sistemde kaos ortaya çıkar.

Ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de bir toplumdaki en genel geçer bütünlük sütunları yukarıdaki şekilde belirtilmiştir. Bu sütunların her birinin yolsuzlukla mücadelede ayrı önemi bulunmaktadır. Ayrıca yüksek düzeyde kamusal bilinç ve toplumsal değerlerle desteklenmeyen sütunların yapabilecekleri çok fazla bir şey yoktur.

Ulusal Bütünlük Sistemi oluşturmanın en iyi mekanizmalarından birisi "Ulusal Bütünlük Atölye Çalışmaları"dır. Atölye çalışmaları, konunun öznesinde bulunan her kesimin (sütunların) bir araya gelerek yolsuzluk kavramını tartışması, nedenlerini ve etkilerini ortaya koyması ve sistematik bir süreçte çözüm önerilerini tespit ederek bir "Eylem Planı" hazırlanmasıdır. Bu eylem planında her sütunun sorumlulukları belirlenir ve 12-18 aylık bir süre içerisinde reformlar uygulamaya konulur.

Kaynak: www.transparency.org

Etkili bir bütünlük mekanizmasının kurulması, boşlukların ve zayıflıkların sistematik olarak belirlenmesinin yanında, herbir sütunu tutarlı bir çerçevede güçlendirecek ve çoğaltacak olanakların varlığını da gerekli kılar. Sistem eğer sadece bir tek sütuna ya da bütün sütunları kapsasa bile boşlukların ve zayıflıkların çok olduğu sütunlara dayanıyorsa, yıkılma tehlikesiyle karşı karşıyadır. Kısa zamanlı, temelsiz ve sistematik olmayan değişimlerin çoğunun sonucunda ortaya çıkan etik dışı faaliyetler, öncekini aratacak nitelikte olmaktadır.

Ulusal bütünlük sistemi yaklaşımı, kamuda etik dışı faaliyetler konusunda teşhis ve tedavinin yeni biçimlerini açığa çıkarmaktadır. Aynı kurumlara, kurallara ve uygulamalara odaklanmaktansa, kamu yönetiminin sorunlarıyla ilgili bütünlükçü bir yaklaşım sergilemek, etik ilkelerin hayata geçirilmesi ve sistemin güçlendirilmesi için tavsiye edilen yöntemdir. Örneğin, yalnızca hukukun

üstünlüğü ilkesini hayata geçirmek için çaba harcayan temiz bir hakimlik müessesesinin kurulmasının polis, müfettişler, savcılar ve diğer yargısal kurumlarda etik dışı faaliyetler yaygın olduğu sürece sisteme gereken faydası olmayacaktır. Hakimler, davalar önlerine gelmeden etik dışı faaliyetler konusunda yargılama yapamayacaklardır. Uygulama olmadan, dürüst ve hakkaniyetli bir hakimlik müessesesinin başarabileceği pek az şey vardır.

Ulusal bütünlük sisteminin sistematik olarak incelenebilmesi ve hayata geçirilmesi için en iyi yollardan birisi atölye çalışmalarıdır. Bu yöntem, çok çeşitli çıkar gruplarının, kamu görevlilerinin ve menfaat sahiplerinin biraraya gelmeleri ve sorunların üzerine geniş kapsamlı eğilinmesini ve bu sürecin sahiplenilmesini sağlayan ve başarı için en gerekli olan bir yöntemdir. Reform çalışmalarının toplumun büyük bir kesiminin ve her bir sütunu temsil eden kurumların ortak katılımıyla yapılması reformların başarısının sürekliliği ve benimsenmesi için gereklidir.

Ulusal bütünlük sisteminin reform süreçleri kolay değildir. Hızlı ve güçlü sonuçlara ulaşmak da ivedilikle başarılan bir şey değildir. Her toplumun kendi reformunu sahiplenmesi ve buna kendisini adanması gerekir. Kamuda bütünlüğün sağlanması alanında, diğer devletlerin ve çok taraflı uluslararası kuruluşlar gibi dışsal aktörlerin, ülkeleri büyük değişimlere zorlayabilecekleri ve bu değişimlerin de kalıcı olacağı yönünde çok az kanıt vardır. Bununla birlikte dışsal baskılar reform çalışmalarını destekleme yönünde yardımcı olabilir. Dışsal faaliyetlerin ulusal bütünlüğü geliştirme yönünde fonksiyonları olsa da gerekli olan içsel dinamiktir.

Yabancı uzmanlar diğer ülkelerde işe yarayan yöntemler hakkında bilgi verir ve kılavuzluk ederler. Fakat bir ülkede yaşayanlar en iyi kendi toplumlarını bilir. Yabancı uzmanların hazırladıkları reçetelerle güçlendirilen bütünlük sistemlerinin ülkelerde etki gösteremediği hakkında güçlü vaka örnekleri vardır. Bir ülkeden diğerine geçildiğinde, belirlenen yöntemler karmaşık ve mantıksız kalmaktadır. Zira her ülkenin koşulları, sorunları, toplumsal ve siyasal yapıları, alışkanlıkları ve kültürü farklıdır.

Her şeyin ötesinde reformların dayanıklı olmaları gerekir. Sistem, hükümet değişiklikleriyle baş edebilecek ve baskılar karşısında direnecek bir biçimde inşa edilmelidir. Akıllarda kalması gereken bir başka önemli nokta, hiçbir zaman kusursuz çözüm diye bir şey olmadığıdır.

Kamu yönetiminde etik faaliyetlerin yaygınlaşmasını sağlayacak başarılı bir ulusal bütünlük sistemi için sunulan çözüm, etik faaliyeti destekleme yönünde toplumsal görüş birliği üzerinde temellendirilmiş uygulanabilir ve etkili çözüm olmalıdır.

5.1.1. Ulusal Bütünlük Sistemi Sütunlarının Kısa Bir Değerlendirmesi

5.1.1.1. Parlamento

Seçilmiş bir parlamento ya da yasama organı bir bütünlük sisteminin en temel unsurlarındandır. Demokratik hesap verebilirlik ilkesi üzerinde temellendirilmiş bir parlamento, yolsuzluk ve etik dışı faaliyetle mücadelede önemli bir role sahiptir.³⁰⁵ Görevi milletin egemen iradesini yansıtmak olan parlamenterler, bu mevkinin saygınlığını koruyacak davranışlarda bulunmalıdır. Denetçi, düzenleyici ve temsilci sıfatıyla parlamento, kamuda etik dışı faaliyetlerle savaşıma ve iyi yönetişimin sürdürülmesini sağlama çabasının merkezindedir. Kamu güveninin temsilcileri buldukları mevkinin önemini unutmamalı ve en yüksek etik standartlarda hareket etmelidir.

Her zaman kişisel güç ve çıkarlar arayışıyla ve kamu hizmeti sağlamak yönünde bir irade olmadan siyasete girmek isteyen kişiler olacaktır. Bu durum dünya üzerindeki bütün etik sistemlerinin en temel sorunlarından birisidir. Meşru olmayan bu amaçları engelleyebilmek ve yasama sürecinde etik ilkeleri benimsetmek için, ülkelerin siyasal etik altyapıları güçlü olmalıdır. Nihayetinde düzenleyici işleviyle parlamento, kamuda etik için ilk adımı atması gereken organdır.³⁰⁶

Demokrasideki en kritik temsil organı olması nedeniyle ulusal parlamentolar, yolsuzluğa ve etik dışı davranışa karşı her türlü mücadelede katılımcılar arasında bulunmalıdır.³⁰⁷ Kanun koyucular, etik dışı davranışın büyük bedellerinin topluma verdiği zararlar konusunda kamuoyu bilincini artırır. Bu bilincin sağlanabilmesi için de elbette kanun koyucuların öncelikle kendi meclislerini temizlemeleri gerekir. Bu amaçla kendileri için uygun davranış düzenleyen ve destekleyen resmi davranış kuralları koymalıdır. Kurallarla hayata geçirilen etik davranış standartları bir toplumun yasama organından beklentilerini yansıtır. Bu kurallar olmadan ne parlamenterlerin davranışlarının etik yönünü çizecek kılavuzları, ne de vatandaşların temsilcilerinin faaliyetlerini gözetecek normları vardır. Unutulmaması gerekir ki, bir tek parlamenter hakkında bile çıkacak yolsuzluk skandalı ya da çıkar çatışması durumu, tüm parlamentonun itibarını hem ulusal hem de uluslararası platformda zedeleyecektir.³⁰⁸ Böyle istenmeyen durumların yaşanmaması için siyasal etiğin iyi incelenmesi ve ülkelere en uygun siyasal etik standartlarının yerleştirilmesi gerekir.

³⁰⁵ BRUCE JENNINGS AND DANIEL CALLAHAN EDS., REPRESENTATION AND RESPONSIBILITY: EXPLORING LEGISLATIVE ETHICS, (2000).

³⁰⁶ PETER LANGSETH AND RICK STAPENHURST, NATIONAL INTEGRITY SYSTEMS: COUNTRY STUDIES, (1997), s. 5.

³⁰⁷ STEVE BUCKLER, DIRTY HANDS: THE PROBLEM OF POLITICAL MORALITY, (1993), s. 1.

³⁰⁸ Avustralya'da yaşanan bir büyük etik skandalı halkın parlamentoya güvenini bir anda sarsmıştır. Bir önceki kamuoyu yoklamalarında halkın parlamentoya olan güveninin yüksek olmasına karşın bu olaydan sonra en düşük seviyelere inmiştir. The Roy Morgan Research Center Pty Ltd, Finding 3088, May 21, 1998. Available at <http://www.roymorgan.com.au/polls/1998/3088/>.

Parlamentoda kamu makamını suistimal etme durumları, genellikle parlamenterin aynı zamanda yürütmenin de bir parçası olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, başbakan ve bakanların hesap verebilirliklerinin sağlanması oldukça önemlidir. Bu noktada yapılan hatalar yürütmeyi kontrol edip hesap verebilirliğinin sağlanmamasından kaynaklanmaktadır.

Siyasetin finansmanı da ulusal bütünlük için oldukça önemli bir konudur. Dünya çapında yaşanan skandallar, belli menfaat gruplarınca finansmanı karşılanan siyasal partilerin iktidara gelince, o menfaat gruplarının çıkarını gözettiklerini ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla, ulusal bütünlük sisteminin gelişimi için, siyasetin finansmanı konusunun üzerine titizlikle eğilinmesi gereklidir.

Birçok gelişmekte olan ülkenin bütünlük sisteminin önemli zayıflıklarından birisi, parlamentonun, rollerin karışması sonucu, yürütmeyi denetleyen kurum olmaktan çıkıp etik dışı faaliyetlere bulaşmış kurum haline gelerek yolsuzluğu ve büyük etik dışı faaliyetleri körüklemeleridir. Kuvvetler arasında kesin ayrılığın olduğu ülkelerde kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler diğerlerinden daha az olsa da buradaki nokta hangi siyasal rejimin uygulanacağı değil, bu rejimin aktörlerinin etik ilkelere bağlı olarak görevlerini ifa etmeleridir.

Türk siyasal sisteminde de yasama ve yürütmenin birbirini tam olarak dengeleyen ve kontrol eden kurumlar olduğu söylenemez. Bu sorunun çözümü demokrasi, siyasi istikrar ve yönetimde etkinliğin sağlanarak sistemin iyileştirilmesidir. Mevcut seçim sistemimiz, temsili demokrasinin AB ülkelerinde kabul gören temel ilkeleriyle bağdaşmamaktadır. Türkiye'nin, yönetim istikrarını tesadüflere bırakmayan, temsilde adaleti kabul edilebilir ölçülerde sağlayan, daha etkin ve demokratik bir seçim sistemine ihtiyacı bulunmaktadır. Siyasi partilerimizin iç işleyişi ise, üye yazımı, teşkilatlanma, delege sistemi, aday tespiti ve genel başkanlık gibi konularda demokratik esaslara uygun hale getirilmelidir. Parti hesaplarının ve seçim harcamalarının saydamlığı ve bunların denetimi etkin biçimde sağlanmalıdır. Siyasi parti yasakları ile ilgili maddeler çağdaş demokratik anlayışa ve AB ilkelerine göre yeniden kaleme alınmalı, siyasi partilerin kapatılmasına ilişkin maddeler gözden geçirilmelidir. Temsil gücü yüksek bir parlamento, muhalefet ve denetim görevini daha etkili biçimde yerine getirecek, toplumsal uzlaşmanın parlamento çatısı altında gerçekleşmesini sağlayacaktır. Seçim ve siyasi partiler yasalarında yapılacak bu değişiklikler, ülkeyi temsil gücü daha yüksek ve daha iyi işleyen bir siyasal rejime kavuşturacaktır.

5.1.1.2. Yürütme

Yürütme bir ülkenin ulusal bütünlük sisteminin inşa edilmesi, devam ettirilmesi ve ona saygı gösterilmesi söz konusu olduğunda merkezi bir role sahiptir. Yürütmeden yüksek etik ilkelere bağlı liderlik göstermesi ve yürütmenin politika ve programlarını uygulamakla sorumlu olan kamu hiz-

meti üzerinde denetim uygulaması beklenir. Sorumluluklarını yerine getirirken, yürütmenin şunları garanti etmesi gerekir:

- Temiz devlet amacına hizmet eden, açık ve etik ilkelere bağlı bir liderlik ve siyasal amaç sergilendiğini,
- Kendi faaliyetlerinin hukuka uygun, saydam ve tamamıyla hesap verebilir olduğunu,
- Mahkemelerin bağımsızlığına saygı gösterildiğini ve verilen yargı kararlarına tamamen uyulduğunu,
- Denetim birimlerinin görevlerini korkusuzca ve tarafsız bir biçimde yapabilmelerini sağlayan kaynak ve yetkilerin onlara tahsis edildiğini.

Yürütmenin liderlik rolünü üstlendiğinin bilincinde olması gerekir. Yürütme pozisyonu gereği halkı bilinçlendirmek için sivil toplum örgütleri ve medyayı harekete geçirebilecek durumdadır. Bunun için de öncelikle yürütme organı mensuplarının yüksek etik standartlarda hareket etmesi ve halka örnek olması gerekmektedir. Medya ve sivil toplum örgütlerini ulusal bütünlüğün sağlanmasıyla ilgili konularda harekete geçirirken, kendilerinden yola çıkarak halka açık ve net mesajlar vermelidir. Her şeyin ötesinde, çıkar çatışmasının yürütmenin bütün birimlerinde ve bir bütün olarak kamu yönetiminde anlaşılması oldukça gereklidir. Halk adına kamu kaynaklarını kullanan kişilerin kendi çıkarları uğruna kamu çıkarını göz ardı etmeleri ulusal bütünlüğü zayıflatır.

Yürütmeyle yargı arasındaki ilişkilerin de üzerine oldukça dikkatli eğilinmesi gereklidir. Günümüzde etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu devletlerde, yürütmeyle yargı tamamen iç içe geçmiş durumdadır. Yargının yürütmeden tamamen bağımsız olması gerekmektedir. Bu husus sadece anayasal güvence altına alınmasıyla bırakılmamalı, uygulamada da yargının bağımsızlığı ilkesi işlevsel olmalıdır. Bu durum yargının merkezi fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için gereklidir. Yargı yürütmeyi hesap verebilir kılmalı, yürütmenin hukuka uygun olarak faaliyet gösterdiğini garanti etmelidir. Bu noktada hukuk devleti ilkesinin etkili olması önem kazanmaktadır.

Ulusal bütünlük sistemine verilebilecek en büyük zararlardan biri, yargının bağımsızlığının yürütmeye karşı etkisiz olmasıdır. Bu sağlanana kadar, ulusal bütünlük sisteminin diğer unsurlarının mükemmel hale getirilmesi bile hiçbir işe yaramayacaktır.

Ulusal bütünlük sistemi için yürütmenin değerlendirilmesi söz konusu olduğunda şu soruların sorulması gerekmektedir:

- Kamu politikaları oluşturulurken sivil toplum kuruluşlarına ve bir bütün olarak vatandaşlara düzenli bir biçimde danışılıyor mu?

• Malvarlıklarının ve yaşam biçimlerinin gözetlenip denetlenebilmesi için kurallar var mı? Örneğin mal beyanıyla ilgili kurallar etkili işliyor mu, bu beyanlar düzenli olarak kontrol ediliyor mu ve bu beyanlar bağımsız bir kuruma mı yapılmakta yoksa kamuoyuna ve medyaya mı açıklanmakta?

- Açık ve anlaşılır çıkar çatışması kuralları mevcut mu?
- Hediye ve konukseverlikle ilgili kesin kurallar var mı, bu hediye ve konukseverlikler kaydediliyor mu, denetlenebiliyor mu?
- Yürütme üyeleri kararlarının gerekçesini açıklamakla yükümlü mü?
- İdareye siyasetin karışmasını engelleyen kurallar var mı? Kamu görevlilerinin politik bağımsızlıkları sağlanabiliyor mu?
- Kamu ihalelerinde saydam metodlar kullanılıyor mu?
- Kamu ihaleleri iktidardakilere yakın olan kişi veya kuruluşlara mı veriliyor?

5.1.1.3. Yargı

“Mahkemenin otoritesi, ne paradan ne de kılıçtan, etik bükümlerine duyulan kamu güveninden gelir.”

Felix Frankfurter, ABD Yüksek Mahkemesi Yargıcı

Bağımsız, tarafsız ve bilgi sahibi olan yargı, devletin adaletli, dürüst, saydam ve hesap verebilir kılınmasında kilit role sahiptir. Yargı, yürütmenin kendisine anayasa ve yasalarca verilen yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğinden emin olunmasını sağlar. Bağımsızlık, yargıyı, yasama ve yürütmeden korur. Bu nokta, erkler ayrılığı ilkesinin merkezinde bulunmaktadır. Devletin diğer birimleri yargıya hesap verirken, yargı diğer erklerden daha yüksek etik standart ve değerlerle kendini hesap verebilir kılar.

Dünya örneklerinde hakimlerin hesap verebilir kılınması şu şekilde sağlanır:

- Hakimler halka açık mahkemelerde görevlerini ifa ederler,
- Kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir,
- Hukuk tarafından kararlarının gerekçesini göstermekle ve bunları yayınlamakla yükümlü kılınırlar,
- Tarafsızlık ilkesiyle sıkı sıkıya bağlı tutulurlar,
- Yasamadan gelecek sorulara tabidirler,
- Medya eleştirilerine açıktırlar,
- Yasama organı veya üst mahkeme tarafından yerleri değiştirilebilir,
- Diğer hakimlere karşı hesap verebilirler.

Ulusal bütünlüğün sağlanması için aynen yürütme ve yasamada olduğu gibi, yargısal etik ilkelerin belirlenmesi ve ihlallerinin yaptırma tabi tutulması gereklidir. Günümüzde, görevden ayrılan başsavcılarının büyük şirketlerde istihdam edilmeleri ya da hakimlerin çalıştıkları bölgede avukatlık yapmaya başlamaları gibi çıkar çatışması durumlarına rastlanmaktadır. Bu çıkar çatışması halleri, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı ilkelerini zedelemektedir. Bağımsız ve tarafsız olmayan yargı hukuk devleti ilkesine, demokrasiye ve insan haklarına yönelik büyük bir tehdittir.

5.1.1.4. Yüksek Denetleme Kurumu (Sayıştay)

Hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın geliştirilmesinde, sayıştaylar vazgeçilmez bir rol üstlenmektedirler. Parlamento adına denetim yapan sayıştaylar şeffaf, hızlı çalışan ve vatandaşa hizmete odaklanan kamu idaresinin oluşturulmasındaki katkıları dolayısıyla, yolsuzlukla mücadelede bütünlük sisteminin sütunlarından biri olarak kabul edilmektedir.

Kamu görevlilerinin kamu fonları ve varlıklarını kullanmaları sonucu, kamuoyuna ve yasama organına karşı hesap verebilir olmaları gereklidir. Finansal hesap verebilirliğin temelinde bilgi yatmaktadır. Ancak ne bakanlar ne de kamu görevlileri kanun koyucularla sağlanacak bilginin niteliği ve niceliği konusunda anlaşabilmektedirler. Bununla birlikte sayıştay, finansal hesap verebilirlik piramidinin en tepesinde yer almaktadır. Bu noktada, sayıştay üyelerinin atanmasının, iktidardaki partinin yetkisinde olmamasına çok dikkat edilmelidir. Aslında sayıştay üyelerinin siyasi iktidarcı atanmaları birçok ülkede bütünlük sistemlerinde baş gösteren problemlerin temelinde yatmaktadır.

Yolsuzlukla mücadelede doğrudan üstlendiği işlevlerin yanı sıra yürüttüğü denetimler aracılığıyla kamu yönetiminde hesap verebilirliğe, saydamlığa, verimli ve etkin olmayan ve yolsuzluklara ortam hazırlayan sistemlerin iyileştirilmesine yaptığı katkılar nedeniyle, sayıştay denetiminin ayrı bir yeri vardır. Mali bilgiler, hem kamuya açık olmalı hem de bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmelidir. Kamu hesaplarının doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin periyodik raporları kamuoyuna ve yasama organına sunmakla yükümlü olan ulusal bir denetim kurumu veya eşdeğer bir kurum (sayıştay), yasama organı tarafından görevlendirilmelidir.

Türkiye’de Sayıştay’ın denetlenmesi, her yıl Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve gerekli mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılır.

Parlamento, uzun süre denetim işlevini kendi imkanları ile yerine getirmeye çalışmış, ancak giderek artan ve karmaşıklaşan mali işlemlerin denetimi zamanla uzmanlık gerektiren bir iş olarak değerlendirilmiş ve bu işlevi üstlenmek üzere, hemen her ülkede, ülkemizdeki Sayıştay benzeri

yüksek denetim kurumları ihdas edilmiştir. Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturmaları, denetim fonksiyonunun zayıflaması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda sayıştaylar, parlamentonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır. Günümüzde sayıştaylar, çağdaş demokrasilerde çok önemli işlevler üstlenmektedirler. Sayıştayın varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruluş verginin nereye ve nasıl harcandığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini sayıştaylar üstlenmektedir. Bağımsız ve etkin bir sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da denetim önemli bir öge olmaktadır.³⁰⁹

Kutu 15: Avrupa Birliği'nin Sayıştay İle İlgili Olarak Aldığı Tavsiye Kararı

- Sayıştayların tabi olduğu yasal düzenlemeler sağlam, istikrarlı ve uygulanabilir bir yasal temele dayanmalıdır.
- Sayıştayların görevlerini objektif ve etkili bir biçimde yerine getirebilmeleri için fonksiyonel, kurumsal, idari ve finansal bağımsızlıklarının bulunması gerekir.
- Sayıştayların Anayasa ve yasalarda açıkça ortaya konulan güç ve yetkileri olmalıdır. Bu, kamu fonlarını, kaynaklarını ve faaliyetlerini, bunların ulusal bütçeye yansıtıp yansımadığından veya kamu fonlarını kimin alıp yönettiğinden bağımsız olarak, denetleyebilmelerini sağlamalıdır.
- Sayıştaylar bütün kamu sektörünün dış denetimi yükümlülüğünü üstlenmelidir.
- Sayıştaylar işlerinin sonucuyla ilgili herhangi bir kısıtlamaya maruz bırakılmadan bağımsız bir biçimde raporlama yapabilmelidir. Raporlar parlamentoya verilebilir ve kamuoyuna açık hale getirilir.

5.1.1.5. Ombudsman (Kamu Denetçisi)

Ombudsman, genel anlamda yönetimin vatandaşların haklarını daha kolay yollardan aramasını sağlayan bir kurumdur. Kötü yönetimden kaynaklanan birtakım usulsüzlükler sonucunda vatandaşların zor durumda kalması, onların haklarını koruyacak güvenilir bir korunağın bulunmaması, her zaman sorun olmuştur. Görevini kötüye kullanma, rüşvet ve rant sağlama, hırsızlık gibi yolsuzluklar, kötü yönetimler sonucunda ortaya çıkmaktadır. Kötü yönetimin bir ürünü olan yolsuzlukla mücadelede en etkili önlemin, ombudsman olduğu kabul edilmektedir. Ombudsmanın aynı zamanda demokrasinin gelişmesinde, sivil toplumun oluşmasında önemli katkıları tespit edilmiştir.

³⁰⁹ Bkz. Erol Akbulut, Sayıştay Denetimi ve Yolsuzluklarla Mücadeledeki İşlevi, SAYIŞTAY DERGİSİ, S. 50-51, (Temmuz-Aralık 2003).

Ombudsman, İsveç dilinde delege, avukat, temsil etme yetkisi verilen kişi anlamına gelmektedir. Kurum olarak da parlamentoyu temsil eden büro anlaşılır. İspanya'da halkın savunucusu, Avusturya'da halk avukatı, Fransa'da arabulucu, Türkiye'de ise kamu hakemi, kamu denetçisi, halk gözlemcisi denmektedir.

İsveç'te 1713 yılında kurulan ombudsmanlık ülkede yolsuzluğun had safhaya ulaştığı bir dönemde kurulmuş, başarılı olunca da 1809'da anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Daha sonra İskandinav ülkelerinden Finlandiya 1919, Norveç 1959, Danimarka 1954 yılında ombudsmanlık sistemine geçmiştir. Bu kurum, 1962 yılında bir sıçrama yaparak Avrupa'dan Pasifik'e atlamıştır. Yeni Zelanda da Danimarka'yı örnek alarak, kendi ulusal değerlerini koruyan bir ombudsmanlık bürosu kurmuştur. "Parlamento Komiseri" adı altında 1962 yılında kurulan büro, birçok hükümet birimini denetim ve gözetim yetkisine sahip kılınmıştır. İngiltere'de 1954 yılında Tarım Bakanlığı'ndaki görevlilerin, köylülere ait olan bir araziye hukuk dışı yollardan el koymalarıyla ortaya çıkan skandal, ombudsmanlık kurulmasında etkili olmuştur. Ombudsmanlık kurumunun demokratikleşmedeki, şeffaflaşmadaki ve bilhassa yolsuzlukla mücadeledeki başarısı daha fazla göz ardı edilememiştir.

Klasik ombudsman kurumunun, aşağıdaki ortak özelliklere sahip olması gerekir:

- a) Yasal olarak kurulmuş olmak,
- b) Bağımsız faaliyet göstermek,
- c) Yürütme organının dışında yer almak,
- d) Hem yürütme hem de yasama organından bağımsız olmak,
- e) Uzman niteliklere sahip olmak,
- f) Parti tutmamak,
- g) Yaygın olmak,
- h) Şikayetçi merkezli olmakla birlikte yönetime karşı bir tutum takınmamak,
- i) Yurttaşlarca bilinir ve rahat ulaşılabilir olmak.³¹⁰

Ombudsmanın birçok rolü olmakla birlikte, uyuşmazlıkları çözmek bunlardan sadece birisidir. Gerçekten de ombudsman kurumunun, ileride görüleceği gibi, doğrudan ve dolaylı kısa ve uzun vadeli çeşitli etkileri olmuştur.

Ombudsman kurumu kimi ülkelerde geniş denetleme yetkisine sahipken, kimi ülkelerde ancak yerel düzeyde ya da ordu mensupları için kurulmuş ve denetleme alanı da ilgili sahalarla sınırlıdır.

³¹⁰ Bkz. L.B.Hill, The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment, Princeton University Press, Princeton 1976; aktaran: Karl Friedmann, The Public and the Ombudsman: Perceptions and Attitudes in Britain and Alberta, CANADIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, Vol. X, No. 3, September 1977, s.497.

nırlı tutulmuştur. Öte yandan bunların statüleri de farklılıklar arz etmekte ve değişik biçimlerde ifade edilmektedir. Hollanda'da "Ulusal Ombudsman", Fransa'da "Arabulucu" (*Mediateur*), Kanada'da "Vatandaş Koruyucusu" (*Protecteur du Citoyen*), İspanya'da "Halk Savunucusu" (*Defensor del Pueblo*), Avusturya'da "Halkın Avukatı" (*Volks Anwaltschaft*), Portekiz'de "Adalet Temsilcisi" (*Provedor de Justiça*), İtalya'da bütün bölgelerde ve özerk illerde "Sivil Savunucu" (*Difensore Civico*) adını almaktadır.³¹¹

Halk açısından ombudsman, bürokratik kuruluşların, hizmetlerinden yararlanan kişilere meşru, saygılı ve çabuk bir biçimde davranmalarını sağlayan bir araçtır. Bürokrasi açısından ise, işlemlerin yapılması sırasında saptanmamış yanlışlıkların sonunda düzeltilmesini sağlayan ek bir denetimdir.

Kötü yönetimlerde, kamuda görev yapan ve liyakat sistemiyle göreve getirilmemiş yöneticilere geniş yetkiler verildiğinde, görevlerini kötüye kullanma ihtimali artmaktadır. Görevlilerin yetkilerini kötüye kullanmalarının önlenmesinde hem yargı denetimi hem de yargı dışı denetim olan ombudsman denetimi kaçınılmaz hale gelmiştir. Çünkü ombudsman, görevlinin keyfi tutumunu, görev ihmalini gözler, yasayı yorumlar, hukuk ve hakkaniyet ilkelerine uygunluk yanında yerin-delik denetimi yapar.

5.1.1.6. Medya

"Bugün Amerika'daki güç, iletişim araçlarının kontrolüdür."
Theodore White

Kamuoyunun resmi bilgilere erişmesi gibi uygulamalarla devletin işleyişinin şeffaflaşması, giderek daha gayretli çalışan bir medya ve iyi örgütlenmiş baskı gruplarıyla birleşince, kamu çalışanları üzerindeki doğrudan denetim de artmış olmaktadır.³¹² Devletle ilgili bilgilere artan erişimleriyle sivil toplum kuruluşları ve medya, kamu sektörü üzerinde daha etkin bir denetim oluşturmuştur. OECD'nin yayınladığı kamuda etik ile ilgili bütün raporlarda, medya da dahil olmak üzere, etkin bir sivil toplum etik altyapısının kilit unsurlarından biri olarak sayılmaktadır.

Bilgi olmadan hesap verebilirlik olmaz. Bilgi güçtür ve ne kadar çok insan sahip olursa, güç o kadar çok paylaşılır. Halkın bilgi edinme hakkı, bir ulusun bütünlük sisteminin temel unsurlarından biridir. Bu hak olmazsa demokratik yapılar olması gerektiği gibi işleyemez ve bireyler haklarını arayamazlar. Bilgi, hesap verebilirlik mekanizmalarının başlıca unsuru, kamuda etik dışı dav-

³¹¹ Bkz. Nuri Tortop, Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması, AMME İDARESİ DERGİSİ, Cilt 31, Sayı 1, Mart 1998, s.4, aktaran Reha Yılmaz, Mukayeseli Hukuk Açısından Ombudsmanlık Kurumunun Temelleri ve Azerbaycan Varyantı, www.qafqaz.edu.az/journal/9/.

³¹² "Freedom of the Press" New York Times, (24 December 1993).

ranışların ortaya çıkmasını sağlayan başlıca enstrümandır. Kamuya bilgiyi ileten temel araç ise bağımsız bir medyadır.

Toplum açık ve şeffaf faaliyetler geliştirdikçe, bilgi kamu malı haline gelir. Parlatonun, kamu otoritelerinin, mahkemelerin ya da kamu şirketlerinin müzakereleri veya tutanakları halka tamamen açık olabilir fakat vatandaşların bu müzakerelere katılmaları ya da tutanıklara ulaşmak istemeleri çoğunlukla rastlanan durumlar değıldir. Kamu yararı güdüsüyle, kamuyu ilgilendiren bilgileri olay yığınından gündelik olarak toplayan gayretli ve profesyonel bir medya, bu sorumluluğı yerine getirir. Elbette medyanın kamuyu bilgilendirme fonksiyonu ile büyük bir okuyucu kitlesi çekme ve daha fazla reklam alıp kâr marjını yükseltme isteğı arasında bir çıkar çatışması da kaçınılmazdır.³¹³

Medyanın bağımsızlık derecesi, kamu görevlileri ve parlamenterler üzerinde sergilediğı etkili denetçi fonksiyonuyla belirlenir. Yasama organının yürütmeyi denetlediğı gibi, medya da hem yasamayı hem de yürütmeyi dikkatli bir biçimde izlemelidir. Zira demokratik bir biçimde seçilmiş hükümet bile, gücü bağımsız bir medya tarafından kontrol edilmedikçe, kolaylıkla yolsuzluklara açık hale gelebilir.

Medyanın kamuda etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda özel bir rolü vardır. Medya aracılığıyla bu faaliyetlerin ortaya çıkma riski olmazsa, kamu görevlileri arasında mevkilerini özel çıkarlar için suistimal etme konusunda daha rahat davranacaklar olabilir.

Özetle, tarafsız ve iyi çalışan bir medya sistemi, devletin üzerindeki denetimi artırır. Medyaya yansıyan skandallar sayesinde halk yolsuzluklardan haberdar olur ve tepki gösterir. Tepkiler de meclislerden etik yasalarının geçmesini kolaylaştırır. Hem kamuoyuna sağladığı bilgi hem de etik dışı faaliyetlere kamuoyunda oluşturduğu tepki sebebiyle medya, kamuda etik konusunun en önemli unsurlarından birisidir.³¹⁴

³¹³ Bkz. TI SOURCE BOOK, AN INDEPENDENT AND FREE MEDIA, (2000), s. 119-123.

³¹⁴ Bkz. AVRUPA KONSEYİ YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE YİRMİ TEMEL İLKE KARARI, madde 16: Yolsuzlukla mücadelede medyanın, yalnızca demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlama ve kısıtlamalara tabi olarak, yolsuzluk ile ilgili konularda bilgi edinme ve yayma özgürlüğüne sahip olmasını sağlamak gerekir, Council of Europe, Resolution (97) 24 on the 20 Guiding Principles for the Fight against Corruption. Kaynak: [http://www.greco.coe.int/docs/res24\(97\)e.htm](http://www.greco.coe.int/docs/res24(97)e.htm), KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞLARIN GELİŞTİRİLMESİ, EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA ÖRGÜTÜ KONSEYİ TAVSİYE KARARI, 23 Nisan 1998, madde 6: Karar alma süreci saydam ve denetime açık olmalıdır: Vatandaşlar kendilerine ait güç ve kaynakların kamu kurumlarınca nasıl kullanıldığını bilmek hakkına sahiptir. Kamusal denetim saydam ve demokratik süreçler, yasama denetimi ve kamusal bilgiye ulaşarak sağlanmalıdır. Saydamlık beyan sistemleri ve etkin ve bağımsız bir medya aracılığıyla güçlendirilmelidir, YOLSUZLUKLA MÜCADELE GLOBAL FORUMU, YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE ADALET VE GÜVENLİK GÖREVLİLERİ ARASINDA DÜRÜSTLÜĞÜ TESİS ETMEYE İLİŞKİN REHBER İLKELER [1999] madde 9: Halk ve medyanın yalnızca demokratik bir toplum için zorunlu olan kısıtlama ve sınırlamalara tabi olacak şekilde yolsuzlukla ilgili konular hakkındaki bilgileri temin ve elde etme özgürlüğüne sahip olmalarının sağlanması.

Kutu 16: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (Medyanın Bağımsızlığı ve Yolsuzlukla Mücadele Konusunda Taşkent Deklarasyonu) ³¹⁵

1. Medya, Doğu ve Batı ülkeleri için ciddi bir engel oluşturan yolsuzluğu toplum adına izleme konusundaki asli rolünü oynamada özgür olmalıdır.
2. Medya, ülkelerindeki ekonomik, ekolojik ve askeri kararlara ilişkin düzeltici işlevini özellikle büyüyen yolsuzluk tehlikesinin soruşturulması konusunda özgürce yerine getirmelidir.
3. Kendi çıkarlarını daha iyi savunmak amacıyla, bu Konferans çerçevesinde beş Orta Asya ülkesinden gazeteciler başlatılan görüş alışverişinde bulunmaya ve işbirliği yapmaya devam edeceklerdir..
4. Uluslararası topluluk medya özgürlüğü alanındaki gelişmeleri yakından izlemeye devam ederek, gazetecileri çalışmalarında desteklemelidir.
5. Gazeteciler, özellikle toplumdaki yolsuzluk olayları gibi tartışmalı konuları içeren mesleki amaçlarını gerçekleştirirken korunmalıdırlar.
6. Parlamento üyeleri yolsuzluk konusunda kamuoyunda yapılması gerekli tartışmalara yardımcı olmalıdırlar.
7. Bağımsız mahkemeler, gazetecilere ilişkin yasaların tümüyle ve adil bir biçimde uygulanmasını garanti etmelidirler.

5.1.1.7. Sivil Toplum

***“Özgürlük hiçbir zaman devletten gelmemiştir.
Özgürlük her zaman onu oluşturan unsurlardan gelmektedir.”***

Woodrow Wilson

Sivil toplum, günümüzde büyük bir önem arz etmektedir. Soğuk savaşın ardından yaşanan ekonomik ve siyasal karışıklık, gücün dağılımını derinden etkilemiştir. Önceden devletler, devlet egemenliği kisvesi altında, güç üzerinde monopol iddiasında bulunurdu. Daha sonraları küresel sistemin paradigmalarında kökten bir değişim olmuştur.³¹⁶ Bugün güç, küresel şirketler, ulus-devlet, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası örgütler tarafından paylaşılmaktadır. Özel şirketler ve sivil toplum güç iddiasında bulunmakta ve bunun mücadelesini vermektedir.³¹⁷ Dünya çapında, kılavuz ilkeler ve tavsiye kararları biçiminde “yumuşak hukuk” (*soft law*) küresel uygulamanın git-tikçe yayılan normu haline gelmiştir.

³¹⁵ 26 ve 27 Eylül 2002 tarihinde Taşkent, Özbekistan’da yapılan Dördüncü Merkezi Asya Medya Konferansı’nda kabul edilmiştir. (Ömer Faruk Gençkaya tarafından gayri resmi olarak çevrilmiştir. Haziran 2003).

³¹⁶ Küresel sistemin tanımı ve yeni paradigmalara için bkz. Cüneyt Yüksel, Küresel Şirket, DÜNYA GAZETESİ, (12.01.2004).

³¹⁷ Michael Shaw Bond, Special Report: The Backlash Against NGOs, PROSPECT, (Nisan 2000), s. 52-55.

Sivil toplum, kavram olarak resmi devlet düzeninin dışında yer alan bütün organizasyonların ve bilgi ağlarının toplamına karşılık gelir. Sivil toplum kavramı, geleneksel olarak, menfaat grupları olarak adlandırılan bütün kurumları kapsar. Bunlar sadece sivil toplum kuruluşları değil, işçi sendikaları, profesyonel kuruluşlar, ticaret odaları, öğrenci grupları, kültür toplulukları, spor kulüpleri ve resmi olmayan birliklerdir.³¹⁸ Dolayısıyla sivil toplum, toplumsal güce karşılık gelen yeni terim olarak tanımlanabilir.³¹⁹

Sivil toplum, kamuda etik dışı faaliyetler de dahil olmak üzere, kamu menfaatini ilgilendiren konulara dikkat çekmek için gerekli uzmanlığı ve bilgi ağını sağlar. Kamu görevlilerinin faaliyetlerini denetler, etik dışı faaliyetleri belirler ve çözüm için önerilerde bulunur. Hükümetin kamuoyunda beliren endişelere cevap vermemesi durumunda sivil toplum, halkın menfaatlerini korumak için organize olur.³²⁰ Ayrıca, kamu yönetiminde etik konusunda kamu bilincini artırmak için hazırladıkları kurumsal eylem planları ve projelerle etkili bir etik sisteminin oluşturulmasına katkıda bulunurlar.

Sivil toplumda, ulusal bazda etkili bir bütünlük sistemini kurma konusunda öncelikli menfaati olan birçok kişi vardır. Birçok ülkede, gittikçe artan sayıda kişi bağımsız denetleyici kurullara katılmakta ve kamu menfaatini etkili bir biçimde savunmaya çalışmaktadır.

Ulusal iyi yönetim, hükümetlerin alacakları kararların, yurttaşlar, sivil toplum kuruluşları ve siyasal kadroların geniş katılımı ile ortaklaşa alındığı ve uygulamaların izlendiği ve denetlenebildiği bir ortama ihtiyaç duyar. Uluslararası iyi yönetim ise, ulus-devletler, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgüt ve kuruluşların ortaklaşa karar alıp uyguladıkları ve uygulamayı izleyip denetledikleri bir çerçeve içinde gelişir. Dolayısıyla, sivil toplum kuruluşları, ulusal ve uluslararası iyi yönetimin sağlanması açısından kilit niteliğindedir.

Sivil toplum kuruluşları, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri engellemeye aşağıda sayılan yollardan katkı sağlayabilirler:

- Kamu ve özel sektördeki etik dışı faaliyetlere toplumun dikkatini çekerek,
- Kamu faaliyetlerinde daha fazla saydamlık sağlanması yönünde görüş bildirerek ve bu isteklerini yılmadan hükümetlere ileterek,

³¹⁸ Thomas Carothers, *Civil Society*, FOREIGN POLICY, (1999-2000), s. 18.

³¹⁹ Michael H. Wiehen, *Citizens Against Corruption: Calling Governments to Account*, in NO LONGER BUSINESS AS USUAL: FIGHTING BRIBERY AND CORRUPTION, OECD REPORT, (2000), s. 199. [Bundan böyle Wiehen, *Citizens Against Corruption: Calling Governments to Account* diye anılacaktır.]

³²⁰ TI SOURCE BOOK, *Civil Society*, s. 133-134.

- Sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların bilgiye erişimini sağlayacak çağdaş ve etkili bilgi edinme hakkı kanunlarının yürürlüğe girmesi yönünde taleplerde bulunarak,
- Etik kanunlarının ve etik davranış kodlarının uygulanmasını gözetleyerek, ihlallerin örtbas edilmesi yönündeki girişimlere tepki göstererek ve kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve yolsuzluklara odaklanarak,
- Kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış kuralları ve yolsuzlukla ilgili uluslararası anlaşmaların imzalanması yönünde baskı oluşturarak ve daha sonra uygulanmasını denetleyerek,
- Kamu faaliyetlerinin bütünü üzerinde genel bir denetim mekanizması oluşturarak,³²¹
- Kamu yönetiminde etikle ilgili çalışmalar yapıp, konferanslar düzenleyerek halkın bilinçlendirilmesine katkı sağlayarak,
- Kamu yönetiminde etikle ilgili yayınlar çıkararak, bu yayınlara toplumun geniş kesiminin erişimini sağlayarak,
- Üyelerini kamuda etik konusunda bilinçlendirerek,
- Kamu yönetiminde etik bilincinin yerleşmesi, ihlallerin ortaya çıkartılması ve yaptırımların uygulanması konusunda medyayla işbirliği yaparak.

Uluslararası ve ulusal platformda kamuda etik ve yolsuzlukla mücadele konusunda faaliyet gösteren birçok sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır. Günümüzde sivil toplum kuruluşları, birçok ülkede hükümetlerin bile baş edemeyeceği konularda gerekli hassasiyeti gösterebilmektedirler.³²²

Uluslararası platformda, kamuda etik ve yolsuzlukla mücadele konusunda doğrudan faaliyet gösteren ve ülkelere bu alanda uzman destek sağlayan uluslararası kuruluşların başında Uluslararası Saydamlık Örgütü³²³ gelmektedir.

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yapmış olduğu son çalışmada, toplumun her kesiminin yoğun bir şekilde şikayetçi olmasına karşın yolsuzluk algılamasında 3.5 puanla dünyada 65. sırada yer alan Türkiye, etik değerlerin ve prensiplerin eksikliğini her geçen gün daha da ağırlaşan faturlarla ödemektedir. Etik bilincinin yerleşmediği toplumlarda güven ortamının olmaması, kaynakların verimli kullanılamaması, gelir dağılımının bozulması ve buna bağlı olarak yeterli sayıda alanda gelişme sağlanamaması nedeniyle ekonomik performans ve ülke performansı düşmektedir. Bu sorunların varlığı nedeniyle ortaya çıkan sıkıntıları gidermek amacıyla Türkiye'de özellikle etik alanında faaliyet gösterecek, sorunlara dikkat çekip, çözümler arayacak sivil toplum kuruluşlarına ihtiyaç olduğu dikkat çekmiştir.³²⁴

³²¹ Bkz. Wiehen, Citizens Against Corruption: Calling Governments to Account, s. 202.

³²² Jessica Mathews, Power Shift, FOREIGN AFFAIRS, (Jan/Feb.,1997), s. 50-66.

³²³ www.transparency.org.

³²⁴ Bu sebeple kurulan sivil toplum kuruluşlarının başında Türkiye Etik Değerler Merkezi gelmektedir. Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün bir kolu olarak faaliyet gösteren kuruluşlardandır.

5.1.1.8. Özel Sektör

5.1.1.8.1 Kamu Sektörü-Özel Sektör Arayüzü

5.1.1.8.1.1. İş Etiğinin Tanımı ve Özellikleri

Günümüzde şirketler, ekonominin en önemli unsurlarından birisi olarak büyük bir güce sahiptirler.³²⁵ Toplumlara, gerek sahip oldukları büyük sermayelerle gerekse ürettikleri mal ve hizmetlerle etkilediklerinden, çalışanlarına, müşterilere, topluma ve diğer toplumlara karşı önemli yükümlülüklerle sahiptirler. İnsanlara herhangi bir olumsuz etkiye bulunmadan ve sosyal sorumluluğunu olabildiğince geliştirerek faaliyet göstermekle sorumludurlar.³²⁶

Kamuda olduğu gibi özel sektörde de çeşitli gruplar arasında çıkar çatışması her zaman olacaktır. Şirketler tarafından alınan herhangi bir karar durumun tamamıyla farkında olarak alınmalı, daha sonra da iş etiğine uygun olarak faaliyette bulunulmalıdır.³²⁷ İş etiği, çalışanların “yasa dışı, gayri ahlaki ya da tartışma yaratacak” davranışlarını önlemeyi amaçlamaktadır. Sanılanın aksine, iş etiği çalışanlar için doğruları ve yanlışları koyan bir kurallar manzumesinden ibaret değildir. Aynı zamanda, onlara neyin doğru neyin yanlış olduğu konusunda kararsız kalındığı durumlarda yardımcı olmayı amaçlamaktadır. İş etiğinin diğer uygulama alanı ise, günlük işlerde yaşanabilecek ahlaki sorunların önlenmesine ilişkindir. Burada asıl hedef, çıkarların çatıştığı durumlarda nasıl hareket edileceğini belirlemektir.³²⁸

İş etiği, etiğin bir alt kümesidir. Sadece iş dünyasına uygulanacak özel etik ilkeler mevcut değildir. Ancak bir davranışın iş dünyasında ya da başka bir yerde ahlaka aykırı olduğuna karar verebilmek için, bu davranışı çevreleyen şartlara da özellikle bakmak gerekir. İş etiği, uygulamalı etiğin bir dalı olarak, iş ortamında neyin doğru ya da neyin yanlış olduğunun incelenmesi ve tespit

³²⁵ Bkz. CARTER MC NAMARA, COMPLETE GUIDE TO ETHICS MANAGEMENT: AN ETHICS TOOLKIT FOR MANAGERS, (2003).

³²⁶ Bkz. Norman E. Bowie, “Companies are Discovering the Value of Business Ethics”, USA TODAY (SOCIETY FOR THE ADVANCEMENT OF EDUCATION, (Jan 1998).

³²⁷ Bkz. H.E. Anand Panyarachun, "Human Rights and Business Ethics" International Symposium on Human Rights and Business Ethics, Saturday, 24 October 1998, United Nations Conference Centre, Bangkok.

³²⁸ “İş dünyasının karşılaştığı birçok etik sorusuna bazı örnekler iş etiğinin tanımını belirginleştirmeye yarayabilir. İstihdam ilişkilerinde işçi güvenliği ve ücretleriyle ilgili sayısız etik konusu gündeme gelmektedir; işçilerin eşit muamele görme, cinsel tacizden korunma gibi medeni hakları örnek gösterilebilir. İşletme ve müşteri ilişkilerinde etik sorunlar pazarlama teknikleri, tüketicilerin korunması, ürün güvenliği gibi konulara nüfuz etmiştir. İşletme ve sahipleri arasındaki ilişkide ortaya çıkan etik konular, kurumsal yönetim, hissedar oylaması, hissedarlara karşı yöneticilerin görevlerini kapsar. İş dünyasındaki etik sorulara daha birçok örnek verilebilir. Uluslararası düzeyde de etik sorunlar bu konulara ilaveten yabancı memurlara rüşvet verilmesi, az gelişmiş ülkelerin sömürülmesi ve değişik kültürler arasındaki ihtilaflarda ortaya çıkar.” Bkz. RICHARD A. MANN, BARRY S. ROBERTS, BUSINESS LAW, (2000), s. 14.

³²⁹ Bu ilkeler, sivil toplum örgütleri tarafından da üyeleri için, uymaları gereken kurallar olarak belirlenebilir. Bkz. TÜSİAD Üyelerinin Uyduğu İş Ahlakı İlkeleri, TÜSİAD Tüzüğü, www.tusiad.org/ahlak.htm.

edilmesidir. İş etiği, iş uygulamalarından, kurumlardan, karar verme organlarından ve bunların genel insani değerlerle ilişkilerinden doğan ahlaki konuları anlamaya çalışır.³²⁹

Birçok insan, iş dünyasının tek sorumluluğunun kâr maksimizasyonu olduğunu ve bu yükümlülüğün de herhangi bir etiksel veya sosyal sorumluluktan üstün geldiğini savunmaktadır. Kapitalizm kişisel kazanç arayışıyla temellendirilse de, bu sistem, aktörlerinin hırslarını kontrol etmesini de kapsar.³³⁰

Uluslararası ticaret, küreselleşme ve iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler, çeşitli grupların küresel iş etiği standartlarının oluşturulması yönündeki baskılarını artırmıştır. Bu grupların endişelerine cevap olarak değişik etik standartlar önerilmiş ve oluşturulmuştur. Küresel standartlar, tipik olarak üç grup tarafından önerilmiştir: özel sektör, sivil toplum örgütleri ve kamu sektörü.³³¹ Bazı standartlar, örneğin OECD tarafından yayınlanan “Çokuluslu Şirketler İçin Kılavuz İlkeler”, bu üç grubun katkılarıyla oluşturulmuştur. Etik standartlar, öneren gruba göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, kamu sektörü tarafından önerilen etik standartların odak noktası geniştir. Tipik olarak devletin uluslararası ticaretteki durumunu ve değişik düzenleyici çevrelerin örtüşen düzenlemelerini içerir. OECD kılavuz ilkeleri gibi bazı etik ilkeler, yolsuzluk karşıtı düzenlemeleri ve daha hakkaniyetli bir küresel ticaret ortamı yaratabilme yönündeki çabaları kapsamaktadır. Yolsuzluk karşıtı önlemler söz konusu etik ilkelerin kapsamında olan en önemli konulardan birisidir. Bunun nedeni ise, OECD ve Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yolsuzluğun zararını ölçme ve ortadan kaldırma yönündeki uzun dönemli çabalarıdır.

5.1.1.8.1.2. İş Etiği ve Kamu Yönetiminde Etik

Özel sektörün, bir ülkenin bütünlük sisteminin muhafazasında özel bir rolü vardır. Bu rol, sadece şirketlerin merkezlerinin olduğu yerde değil, faaliyet gösterdikleri bütün piyasalarda geçerlidir. Şirketlerin yalnızca pay sahiplerine kâr sağlamak için var olduğu anlayışı, günümüzde yerini şirketlerin sosyal sorumluluğu olduğu anlayışına bırakmalıdır.³³² Gelişen şirket sorumluluğu anlayışı, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle savaşıma konusunda güçlü bir araç haline gelmelidir.³³³

³²⁹ Bkz. MADSEN, SHAFRITZ, ESSENTIALS OF BUSINESS ETHICS, (1990), s. 2. “Ahlaki standartları rahatça ifade edebilmenin güç olduğu ve sınırlarının kesin olmadığı sonucuna varmak, bu standartların gereksiz ve varolmayan standartlar olduğu anlamına gelmez. Etiksel yaklaşımımızın kaynağı ne olursa olsun doğru şeyi tanıyıp onu yapmamızı sağlayacak ahlaki ikilemlerle yüzleşmekten kaçınamayız. Dahası iş kariyer planları yapanlar için bu ikilemlerin gerekli bir biçimde uygulamaları olacaktır. Çalışanlar, hissedarlar, tedarikçiler, müşteriler ve genel olarak toplum bu ikilemlerin uygulamalarından payını alacaktır.” Bkz. L. Reynolds, The Ethics Audit, BUSINESS ETHICS MAGAZINE, (Temmuz-Ağustos, 1992) s. 20-22.

³³⁰ Bkz. ROBERT A.G. MONKS AND NELL MINOW, CORPORATE GOVERNANCE, (2004), s. 86.

³³¹ Bkz. John A. N. Lee, Jacques Berleur, Progress Towards a World Wide Code of Conduct, Presented at the SIGCAS Conference on Ethics, Gatlinburg TN, (11-13 November 1994).

³³² Cüneyt Yüksel, Küresel Ekonomide Şirket Yönetişimi: Uluslararası Şirketlerin Risk Yönetimi ve Uyum Programları, GÜNCEL HUKUK, S: 6, (Haziran, 2004), s. 38.

³³³ 63 uluslararası şirket Davos'ta düzenlenen 2005 Dünya Ekonomi Forumu'ndan önce veya bu Forum'da rüşvet karşıtı ilkeleri imzalayıp, rüşvete karşı düzenlemeleri uygulamak için ilk adımı atmışlardır. Bkz. Transparency International Press Release, (2 Şubat, 2005), http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2005/2005.02.2.63%20multin_comp_implem_a_bribery.htm.

Özel sektör kuruluşları, toplumsal amaçları işaret edip kamu menfaati için koalisyonlar oluşturduklarında, sivil toplumun bir parçası olarak faaliyet göstermektedirler.³³⁴

Eğer piyasa herkesin ihtiyaçlarına hizmet etmek için varsa, etkin, etkili ve adaletli olmalı ve herşeyin ötesinde yolsuzluktan arınmış olmalıdır. Özel sektör faaliyetleri, birbirinden tamamen ayrı iki sahada sürmektedir. Bunlar, “kamuyla olan işlemler” ve tamamıyla “özel sektör içinde olan işlemler”dir. Eskiden geleneksel olarak kamu sektörü faaliyeti olarak adlandırılan faaliyetler artık özel sektörün faaliyetler haline gelmiştir.

İş dünyasında kişisel bağlantılar genellikle, hediyeler ve konukseverlikle ifade edilmekte fakat potansiyel hizmet alanlar ve verenler bir araya geldiklerinde, bu durum bazı soruları akla getirmektedir. Özel sektörle kamu sektörü arasındaki ilişkilerde, hediye etik olarak uygunsuz olması ve hatta rüşvet olarak değerlendirilmesi, dünya çapında birçok ülkede kabul edilen bir gerçektir.

Kamu yönetiminde çıkar çatışması hallerinin çoğunda aktörlerden birisi kamu görevlisi, diğeri de özel sektör kuruluşu olmaktadır. Bu noktada, kamu görevlisinin etik ilkelere bağlılıkla yükümlü olması gerekliliğinin yanı sıra özel sektörün de bu konuda hassasiyet sergilemesi ve ilişkilerini etik ilkelere göre sürdürmesi gerekmektedir. Nihayetinde kamu yönetiminde etik ilkelere bağlılık, sadece kamu görevlilerinin değil, özel sektör kuruluşlarının da bir yükümlülüğüdür. Kamu yönetiminde etik davranış kodlarının ihlali durumunda, kamu görevlilerine yaptırım uygulanması, özel sektörün kamuyla ilişkilerinde etik kurallara bağlı olmasına gerek olmadığı anlamına gelmemektedir. Kamu yönetiminde etik bilincinin yerleştirilmesi, özel sektör de dahil olmak üzere, toplumun tamamının menfaatinedir.

Özel sektörün ve kamu sektörünün ortak yönü, ikisinin de kurumsal yapılar olmasıdır. Bu bağlamda, iş etiği ve kamu etiği arasındaki ayrımlar ve benzerliklerle ilgili iki ayrı tez vardır. Bir tarafta, etik kriterlerin bütün organizasyon çeşitlerine uygulanabileceğini savunan görüş bulunmaktadır.³³⁵ Buna göre, iş etiği ve kamu etiği aynı temel etik değerlerden ve standartlardan oluşmaktadır.³³⁶ Örneğin, doğruluk, sadakat, kendini adama, katkı sağlama, dürüstlük, hoşgörü ve sosyal bilinç değerleri, hem özel sektör hem de kamu sektörü için öngörülmektedir.³³⁷

³³⁴ TI, SOURCE BOOK.

³³⁵ Bkz. LAURA PINCUS HARTMAN, PERSPECTIVES IN BUSINESS ETHICS, (1998).

³³⁶ Bkz. Kaptein, Muel and Johan Wempe, Working on Integrity: Differences and Similarities. Between Public and Private Sector Organizations. In L.W.J.C. HUBERTS AND J.H.J. VAN DEN HEUVEL (EDS.), INTEGRITY AT THE PUBLIC-PRIVATE INTERFACE, (1999), S.113-131.

³³⁷ Bkz. Arthur Voth, Professionalism in Practice. Bridges to the Century. In L.W.J.C. HUBERTS AND J.H.J. VAN DEN HEUVEL (EDS.), INTEGRITY AT THE PUBLIC-PRIVATE INTERFACE, (1999), s. 45-56.

Diğer taraftan, kamu hizmeti ve ticaretin var olmasının nedeninde temel bir ihtilaf bulunduğunu savunan bir görüş de mevcuttur. Bu görüşü savunan yazarlara göre, özel sektörün var oluş amacı kâr maksimizasyonu olduğundan, her iki sektör etik değerlerini birbiriyle karıştırırsa önemli toplumsal zararlar meydana gelecektir.³³⁸

İş etiği ve kamu etiği arasında temel farklar olsa bile, ikisinin de tabii olduğu etik ilkeler dizgesi kurumsal etik olduğundan, ortak standartların sayısı artmaktadır. Amaçları itibarıyla, elbette çeşitli ayrımlara gidilecektir. Ancak karşılıklı etkileşim içerisinde olup toplumu ve kamu yararını hedef aldıklarında, ortak etik ilkelerin sayısı da artacaktır. Elbette ki tarihteki oluşumları yüzyıllarla ifade edilen ve sürekli devinim halinde olan bu iki alanın etik kurallarını teşkil eden değerleri, sınırlı sayıda belirlemeyi denemek gerçekçi bir çaba olmaz. Bu iki değerler öbeği içindeki onlarca değeri sınıflandırmak da kolay değildir. Herşeye rağmen, kamu sektöründe ve özel sektördeki temel etik değerlerin örtüştüğü noktaları saptamak mümkündür.

Hem kamu sektöründe hem de özel sektörde yer alan, her ikisi için de kabul edilebilecek temel değerler: “verimlilik”, “uzmanlık”, “dürüstlük”, “irade” ve “hukukun üstünlüğünü benimseme”dir. Kârlılık ve rekabet özel sektör için önemli olup, kamu sektöründe temel değerler arasında sayılmayacak değerler olarak kabul edilir. Sosyal adalet, saydamlık, sorumluluk, tarafsızlık ve kişinin kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmemesi gibi değerler ise, kamu çalışanları ve politikacılar için temel değerlerdir. Her iki sektörde de var olup önemleri bakımından belirli bir yere oturtulması daha zor olan değerler ise tutarlılık, cesaret, işbirliği ve kurallara uymaktır.

Kutu 17: İş Etiği ve Kamu Hizmetinde Etik: Benzerlikler, Farklılıklar

- İş etiği ilkeleri: Kâr sağlama, rekabet, hizmet çeşitliliği, gelişim ve yenilik, dayanıklılık, kendine yeterlilik,
- Ortak özellikler: Etkililik, uzmanlık, dürüstlük, kendini adama, hukuka uygunluk, hesap verebilirlik, saydamlık
- Kamu etiği ilkeleri: Sosyal adalet, kamu hizmeti, kamu yararı

5.1.1.9. Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Kurumları

“Ulusal Bütünlük Sistemi”nin kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda en önemli ayaklarından birisini, bağımsız yolsuzlukla mücadele komisyonları oluşturmaktadır. Bu komisyonlar, kamuda yolsuzluklarla ilgili ihbarları incelemek, gerekirse yaptırımlar uygulamak ve yolsuzluk-

³³⁸ Bkz. JANE JACOBS, SYSTEMS OF SURVIVAL. A DIALOGUE ON THE MORAL FOUNDATIONS OF COMMERCE AND POLITICS, (1992).

la mücadeleyle ilgili halkın bilincini artırmak için rehberlik hizmeti görmek gibi işlevlere sahiptir. Bu komisyonların başarılı bir şekilde faaliyet gösterebilmeleri için şu unsurların olması gereklidir:

- Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin güçlü bir siyasi irade,
- Görevin en iyi şekilde yapılabilmesi için uygun kaynaklar,
- Üst düzey bürokratların da denetlenebilmesi için siyasi ve fonksiyonel bağımsızlık,
- Belgelere ulaşmak ve tanıkların dinlenebilmesi için uygun yetkiler,
- Bütünlük ilkelerine bağlılığa kendini adanmış liderlik.

Günümüzde birçok ülkede bağımsız yolsuzlukla mücadele kurumları kurulmuştur. Bu kurumların en başarılılarından birisi olarak anılan “Hong Kong Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu” (ICAC) bir zamanlar oldukça yoğun olan yolsuzlukları en aza indirmeyi başarmıştır. ICAC’ın bu kadar başarılı olmasının altında yatan nedenler sekiz başlık altında toplanabilir;

- Bağımsızlık (örneğin, soruşturmalara kimsenin müdahale edememesi, ayrı bütçesinin bulunması),
- Yeterli kaynak ve profesyonel personel (2001 bütçesi 100 milyon ABD Doları, GSMH’nın yüzde 5’i, 1300 sözleşmeli çalışan),
- Güçlü yasal mücadele (örneğin, soruşturmalarda yüksek yetki, gizli kanıtlara dahi el koyabilme, telefon dinleyebilme),
- Üç yönlü yaklaşım (halkla ilişkiler birimi+operasyonlar birimi+yolsuzluğu önleme birimi)
- Güçlü bir politik taahhüt ve hesap verme sorumluluğu,
- Güçler ayrılığı (soruşturmaları gözden geçirmeyi ayrı birimlerin yapması)
- Güçlü kamuoyu desteği,
- Güçlü halkla ilişkiler (TV dizileri, seminerler, reklamlar, posterler, internet, yüzyüze iletişim).

Ülkemizde de, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadelede önemli adımlardan birisi olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, özel olarak yolsuzlukla mücadeleyi hedeflemese de, kamu yönetiminde etik dışı faaliyet olarak adlandırılacak durumları araştırmak, yaptırım uygulamak ve teşvik mekanizmaları geliştirmek yetkileriyle donatılmıştır.

5.1.1.10. Uluslararası Aktörler

Bazıları kamuda etik dışı faaliyetleri ve yolsuzluğu ulusal bir sorun olarak görebilir ve sorunların çözümünü uluslararası işbirliğine gitmeden yalnızca ulusal platformda tartışabilir. Ancak, günümüzde kabul edilen bir gerçek vardır ki kamu görevlilerinin uluslararası etik dışı faaliyetleri uluslararası toplumun tamamını etkilemekte ve birden çok ülkenin ekonomik ve sosyal sisteminde yıkıcı etkilere sebep olmaktadır. Kamu hizmetinde etik dışı faaliyetlerin sınırları aşan bir prob-

lem olmasından öte bu durum, günümüzde bütün ülkelerin ortak sorunu haline gelmiştir. İşte bu yüzden ülkeler kamu görevlilerinin uluslararası etik dışı faaliyetlerini denetlemek ve çeşitli önlemler alabilmek için işbirliği yapmaktadırlar.³³⁹

Sınırları aşan büyük yolsuzluk olayları gündeme geldikçe, uluslararası aktörler kamuda etikle ilgili çalışmalarını hızlandırmaktadır. Diğer yandan, ülkeler etik altyapılarını geliştirirken, diğer ülkelerin deneyim ve çalışmalarından faydalanmak ve bilgi alışverişine girmek istemektedir. Bunun için de devlette etik konusunda uzmanlaşmış kurum ve kuruluşlar başka bir ülkeden yardım talebi geldiğinde uzmanları vasıtasıyla destekte bulunmaktadır.

Ulusal sınırları aşan büyük yolsuzluk olayları suçluların başka bir ülkede yakalanmasını ve iadesini gündeme getirmektedir. Ülkeler arasında iade anlaşmaları bulunsa da, bir başka ülkenin mahkemesinde yolsuzluk suçunun kanıtlanması çoğu zaman güç olmaktadır. Bunun için bir ülkenin sınırları içinde yolsuzluk suçu işlemiş kamu görevlisinin başka bir ülkeye kaçması halinde hem yakalanması hem de kanıtların toplanabilmesi için yasal destek ve kolluk hizmeti sağlayan kurumlar kurulmuştur. Bunlardan INTERPOL bünyesinde kurulan “Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı Yolsuzlukla İlgili Uzmanlar Grubu” (*INTERPOL Group of Experts on Corruption – IGEC*) bu alanda hizmet veren başlıca kuruluşlardandır.

Ayrıca ülkeler kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri önlemek için çeşitli uluslararası anlaşmalara da taraf olmaktadır. Bu anlaşmalara uygun olarak ulusal mevzuatlarını yeniden gözden geçirmekte ve etik dışı faaliyetler konusunda standartlar oluşturmaktadırlar. Avrupa Yolsuzluğa Karşı Medeni Hukuk Sözleşmesi ve Avrupa Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi bunlardan bazılarıdır.

³³⁹ Doğrudan yolsuzluk ve sahtecilikle mücadele amacıyla kurulmayan ancak mevcudiyeti ve hedefleri doğrultusunda bu tip konularda faaliyet gösteren örgütler ya da birimler de bulunmaktadır. Daha çok toplumsal bilinci artırma, karşılıklı işbirliğini geliştirme, çeşitli stratejiler ve eylem platformları oluşturma çalışmalarında bulunan, bazı durumlarda mali ve teknik destek sağlayan bu birimler de, yolsuzlukla mücadele açısından önemli rol oynamaktadırlar. Bunlar: İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Yolsuzlukla Mücadele Birimi OECD Anti Corruption Unit, www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/index.htm, Asya Kalkınma Bankası Yolsuzlukla Mücadele Birimi Asian Development Bank Anti Corruption Unit, www.adb.org/Anticorruption/Unit.asp, Dünya Bankası Yolsuzlukla Mücadele Bilgi Merkezi, World Bank Anti Corruption Knowledge Resource Center, www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/index.cfm, Yolsuzluğa Karşı Parlamenterler Global Organizasyonu, Global Organization of Parliamentarians Against Corruption-GOPAC www.parlcent.ca/gopac/index_e.php, Uluslararası Ticaret Odası Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, International Chamber of Commerce Commission on Anti-Corruption www.iccwbo.org/home/menu_extortion_bribery.asp, Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı Yolsuzlukla İlgili Uzmanlar Grubu INTERPOL, Group of Experts on Corruption-IGEC www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC/Default.asp, Amerikan Demokrasi Merkezi, American Center For Democracy- ACD www.public-integrity.org, Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Kuruluşu, United States Agency for International Development- USAID, www.usaid.gov/democracy/anti-corruption/usaidprogs.html, Uluslararası Para Fonu International Monetary Fund-IMF, www.imf.org, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı International Organization of Supreme Audit Institutions-INTOSAI, www.intosai.org, Amerikan Devletleri Örgütü, The Organization of American States- OAS , www.oas.org/juridico/english/FifhtCur.html, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı- AGİT Organization For Security And Co-Operation In Europe- OSCE www.osce.org, www.tbmm.gov.tr/agitpa/sil3/osce/www.osce.at/osze/agit.html.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, yolsuzluklara karşı uluslararası bir eylem programı geliştirmek amacıyla, Eylül 1994 tarihinde, “Çok Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu”nu (*Multidisciplinary Group on Corruption–GMC*) oluşturmuş ve bir dizi toplantının ve gelişmenin ardından Grup, 1 Mayıs 1999’da “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu”na (*Group of States Against Corruption–GRECO*) dönüşmüştür. Yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler ve stratejiler oluşturmak üzere etkin bir mekanizmaya sahip olan GRECO’nun temel amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktadır.

Faaliyet alanı doğrudan kamuda etik olmasa da bu konuda çalışmalar sürdüren ve kamuda etik ilkelerin yerleşmesini sağlamak için raporlar hazırlayan ve yolsuzlukla mücadeleye dolaylı katkı sağlamaya çalışan uluslararası kuruluşlar mevcuttur

OECD, kamuda etik konusunun ekonomik gelişmeyle doğrudan bağlantısı olduğunu tespit ederek etik standartların belirlenmesi ve kamuda etik ilkelere uygun iyi bir yönetişimin sağlanması için raporlar hazırlamakta ve araştırmalar düzenlemektedir. Faaliyet alanı kamu hizmetinde etik olmasa da, bu konuda oldukça değerli araştırma ve çalışmalara imza atan OECD, kamu etik sisteminin geliştirilmesi ve iyi yönetişimin sağlanması konularında konferans ve seminerler düzenlemekte ve ülkelere kamu reformları konusunda yardımcı olmaktadır. OECD yaklaşık 10 senedir kamu hizmetinde etik standartları belirlemek ve çıkar çatışmalarını önlemek için kılavuz ilkeler yayınlamakta ve ülkelere tavsiyelerde bulunmaktadır. OECD’nin kamu hizmetinde etik alanında yayınladığı 1996, 2000 ve 2003 tarihli raporlar bu alanda çalışma yapan ülke ve kuruluşlara yok gösterici olmaktadır.³⁴⁰

5.2. Kamu Yönetiminde Etik ve Kamuda İyi Yönetişim

“Kamu yönetimi, davranışın önceden belirlenmiş ve rasyonel olduğuna dair varsayımlar içeren nesnel hukuk bilimidir; hukukilik ve etik kaygılarla yönlendirilir; idareciler kendilerine söyleneni yapar. Yönetim ise, hedef saptama, insan yönetme, amaç ve kaynaklar arasında uyum sağlama, uzlaşma arama, piyasanın dalgalı ve değişken ortamına tepki verme ve ‘kâr’ fırsatı arama sanatıdır.”³⁴¹

Kamuda etik dışı davranışlar ve yolsuzluğun önlenmesinin öncelikli koşulu, iyi yönetişimin (*good governance*) sağlanmasıdır. Merkezi veya belirli bir otoriteye dayalı politika ve uygulama süreçlerini içeren “yönetim” kavramından farklı olarak “yönetişim”, yurttaşların ve idarenin çıkarlarının birleştiği, hak ve sorumlulukların yaşama geçirildiği mekanizmaları, kurumları ve süreçleri kap-

³⁴⁰ Bkz. Hakan Özbaran, Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler, SAYIŞTAY DERGİSİ, Sayı: 50-51, (Temmuz, Aralık 2003). [Bundan böyle Özbaran, Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler diye anılacaktır.]

³⁴¹ Bkz. EKONOMİYE DAHA İYİ HİZMET ETMEK, OECD RAPORU, (1991).

samakta; bir başka deyişle, tüm tarafların öznel beklentilerinin tatmin edildiği bir başarı setini ifade etmektedir.³⁴²

Ulusal iyi yönetim, hükümetlerin alacakları kararların yurttaşlar, sivil toplum kuruluşları ve siyasal kadroların geniş katılımı ile müştereken alındığı ve uygulamaların izlenerek denetlenebildiği bir ortama ihtiyaç gösterir. Uluslararası iyi yönetim ise, ulus-devletler, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgüt ve kuruluşların ortaklaşa karar alıp uyguladıkları ve uygulamayı izleyip denetledikleri bir çerçeve içinde gelişir. Kısaca iyi yönetim, yerel, ulusal ve uluslararası düzeylerde gerçekleştirilmesi gereken bir hedef şeklinde ifade edilmektedir.³⁴³

Etik, iyi yönetimin en önemli anahtarıdır. Sağlam ve hesap verebilir bir kurumda, etik bütün karar verme sürecine ve her seviyedeki faaliyetlere nüfuz eder. Etik, kamu politikası analizinin ve uygulamaya koyulan karar alma sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Medya, özel sektör ve kamu sektöründe son zamanlarda kamu yönetiminde etiğe duyulan ilgi artışı, etik davranış ilkelerinin benimsenmesinin kurumlar için hayati öneme sahip olduğu bilincini ortaya çıkarmaya başlamıştır.

Demokratikleşmenin yaygınlaşması, devlet, piyasa ve sivil toplum arasındaki dengelerin değişimi, küreselleşme ve toplumsal değerlerin gelişimi, diğer faktörlerle birlikte kamu sektörünün faaliyet gösterdiği çevreyi değiştirmiştir.³⁴⁴ Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin ortaya çıkması, fikirlerin ve uygulamaların dünya çapında hızlı bir biçimde paylaşılmasına olanak tanımıştır. Bu, kamuoyunun kamu sektöründe etik davranış ilkelerine bağlılık, saydamlık ve hesap verebilirlik talebini artırmıştır. İyi yönetim ve sürdürülebilir gelişimin birincil koşulu olan bu değerler, cevap verebilir bir kamu politikası ve yüksek düzeyde kamu sektörü performansını desteklemekle kalmaz, aynı zamanda kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi konusunda oldukça önemli bir rol oynar. Bugün, kamu sektöründe etik dışı faaliyetlerin ekonomik gelişimi engellediği, istikrarı zayıflattığı ve kamu kurum ve kuruluşlarına karşı güveni sarstığı konusunda ulusal ve uluslararası alanda bir fikir birliği mevcuttur.³⁴⁵

Kamu görevlilerinin bütünlüğünü koruyacak etik altyapının geliştirilmesi, kamu yönetiminde etik ilkelere uygun davranışları cesaretlendirmek ve etik dışı davranışları yaptırıma tabi tutmanın yanında, kamu sektöründe iyi yönetimin sağlanmasıyla da yakından bağlantılıdır. İyi yönetimin ilkelerine dikkat edildiğinde, güçlü bir etik altyapının sahip olması gereken unsurların bu ilkeleri desteklediği, hatta kapsamına aldığı gözden kaçmayacaktır.

³⁴² Bkz. 10/9 sayılı Yolsuzlukla Mücadele Meclis Komisyonu Raporu.

³⁴³ Id.

³⁴⁴ Devletin yeniden yapılanması, piyasa ve sivil toplum kuruluşlarıyla ilişkilerinin yeniden kurulması için genel olarak bkz. CÜNEYT YÜKSEL, EMBEDDED STRATEGIES IN THE 21st CENTURY: GOVERNMENTS, MARKETS & CORPORATE PARTNERS, (2002).

³⁴⁵ UNITED NATIONS, DIVISION FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT MANAGEMENT, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, <http://www.unpan.org/dpepa-gpab-ethics.asp>.

Yüksek standartlarda kamu yönetişimi, ekonomik gelişimin, toplumsal bütünlüğün ve sağlıklı bir çevrenin olmazsa olmaz unsurudur. Yüksek standartlar olmadan kamu kurum ve kuruluşlarına güven olmaz ve vatandaşların menfaatlerinin korunması ve geliştirilmesini sağlayan demokratik süreçlere inanç azalır. Sonuç, istikrarsızlık ve belirsizliktir. Böyle bir ortamda herkes için refahın artmayacağı açıktır.

Açıkça belirtmek gerekirse, iyi yönetim herşeyden önce temiz devlet demektir. Elbette iyi yönetişimin başka önemli unsurları da bulunmaktadır. Bunlardan bazıları, kanunlara saygı, vatandaşlara karşı cevap verebilir, hesap verebilir olmak veya bütçe yönetimi konusunda saydamlığı sağlamak gibi unsurlardır. Ancak, kamu yönetiminde doğruluk ve bütünlük, kamu idaresinin düzenli işleyişinin merkezinde bulunmaktadır. Bu, sadece kamu çalışanlarının kamu hizmetini ifa ederken yolsuzluğa karışmalarına engel olmak değil, devletin bütün erklerinde dürüstlük ve bütünlük ilkelerini uygulamaya sokabilme meselesidir.

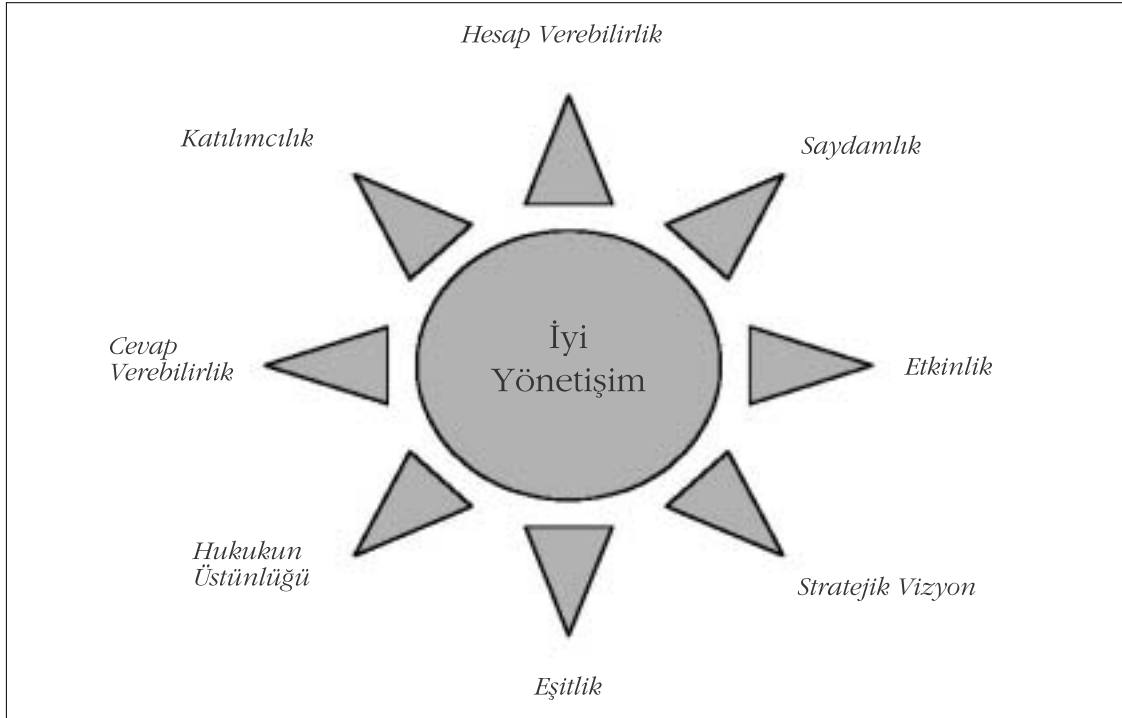
Bununla birlikte iyi yönetim, etik ilkelere bağlı davranışla ilgili yüksek beklentilerin artık bir norm haline geldiği, yeni bir kültür kurmak için kapsamlı bir yaklaşımı gerekli kılar. Bu, güçlü bir liderliği, hediyelerin ve konukseverliğin kabulü konusunda açık standartlar belirlemeyi, kamu yönetiminde kişisel ilişkilerin sınırlarını belirlemeyi ve elbette tüm bunların güçlü beyan mekanizmalarıyla desteklenmesini içerir. İyi yönetim, kamu yönetiminde insan kaynakları ve terfi politikasının açık ve adaletli olmasını sağlamak için sistemleri gözden geçirmeyi de kapsar. İyi yönetim, hesap verebilirlik ve raporlamanın açık sınırlarını belirlemek ve bunu saydam ve denetlenebilir finansal yönetim prosedürleriyle desteklemek demektir. Aynı zamanda, şeffaf tedarik süreçleri ve vatandaşlara açık, adil ve objektif davranmaktır. Bu noktada, eğitim oldukça önemlidir. Yöneticilerin diğer çalışanlara örnek oluşturması ve onları iyi yönetişimin sağlanması yönünde cesaretlendirmesi, etik değerlere bağlı kurumsal kültürün oluşturulması için gereklidir.

Son zamanlarda dikkatler, iyi yönetişimin ekonomik ve sosyal gelişimdeki rolüne odaklanmıştır. Kamu yönetimi reformları, ülkelerin bütçe açıkları, rekabet üzerindeki dışsal baskılar, devlete duyulan güvenin gittikçe sarsılması, daha kaliteli hizmete duyulan ihtiyaç ve daha iyi ve daha cevap verebilir hizmete dair kamuoyunda taleplerin gittikçe artması gibi konulara dikkat çekmede anahtar faktör olmuştur. Bununla birlikte, son dönemlerdeki büyük finansal krizlerin temelinde yönetim sistemlerinin zayıflığı olduğu ve bu krizlere dayanıklı ve sürekli bir çözümün, yönetim sorunlarına dikkat çekilerek sağlanacağına dair fikir birliği mevcuttur.

Yönetişim sistemleri, devletin temel fonksiyonlarını yerine getirmekteki performansını etkilemektedir. İyi bir yönetim sistemi, devletin temel ekonomik ve toplumsal amaçlarına ulaşmasını kolaylaştırmaktadır. Yönetişimin kalitesi, vatandaşların yaşam kalitelerinin artırılması konusunda temel faktör olarak tanımlanmaktadır. İyi yönetim, demokrasilerin güç ve devamlılıklarını belirlemede önemlidir.

İyi yönetim, sadece, kamu yönetiminde etik dışı ve hukuk dışı faaliyetleri ortadan kaldırmayı değil, bunlarla birlikte bütünlük sisteminin devamlılığının sağlanmasını gerekli kılar. Kamu sektöründe iyi yönetimin sağlanması için ülkeler, genellikle katı kurallar düzenlerler ve bunları uygulamaya koymaya çalışırlar. Bununla birlikte, dürüst davranışı destekleyen etik davranış kodları da yapılmaktadır. Ancak iyi yönetim, ne yalnızca kanunlar, kurallar ve kodlar meselesidir ne de, yalnızca hukuki çerçevenin uygulamaya koyulabilmesidir. İyi yönetim, aşağıdaki unsurların bir bütün olarak, aynı sistem içerisinde hayata geçirilmesidir. Dünya Bankası'na göre iyi yönetimin unsurları Tablo 5'te gösterilmiş ve bu unsurlara ilişkin işlevlere kısaca yer verilmiştir.

Tablo 9. İyi Yönetimin Unsurları



Kaynak: The World Bank, Helping Countries Combat Corruption Program at the World Bank since 1997, (2000).

Katılımcılık: Tüm yurttaşların, gerek doğrudan, gerekse çıkarlarını temsil eden sivil toplum örgütleri aracılığıyla karar alma süreçlerine katılımı sağlanmaktadır. Yönetim katmanları arasındaki çalışma uyumu, bazı kaynaklarda ayrı bir iyi yönetim unsuru olarak görülmekte ise de, bu, bize göre, katılımcılığın bir alt başlığı olmalıdır.

Hukukun Üstünlüğü: Yasalar adil olmalı ve tarafsız bir şekilde uygulanmalıdır. Etkin yönetim için hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilmesi bir zorunluluktur. Uygulama, yolsuzlukların karşılıksız kalmayacağını topluma kanıtlamalıdır.

Saydamlık: Saydamlık, karar alma, uygulama ve denetim aşamalarındaki belirgin ve öngörülebilir süreç ve faaliyetlerin yanı sıra, düzenleyici işlemlerin ve kararların etki alanına giren taraflarla işbirliği içinde ve anlaşılabilir bir dille üretilmesini içerir. Saydamlık, siyasal kararların uygulamasından etkilenenlerin tepkilerini içeren yasal ve yönetsel süreçlerin belirgin ve tutarlı bir içeriğe sahip olmasını gerektirir. Saydamlık, özgür bilgi akışı ve erişimi ile sağlanabilir. Yöntemler, bilgi ve belgeler, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olmalıdır.

Cevap verebilirlik: Kurumlar ve yöntemler, tüm yurttaşların talep ve ihtiyaçlarını adil ve eşit bir şekilde karşılamaya gayret etmelidir.

Eşitlik: Tüm yurttaşlar mevcut refah düzeylerini muhafaza etme ve geliştirme fırsatlarına sahip olmalıdırlar.

Etkinlik: Kurumlar kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla etkinliği, verimliliği ve tutumluluğu esas alan performans yönetimi anlayışını benimsemelidir. Ancak sadece etkinlik tek başına yeterli değildir. Eğer karar alma süreci, katılımcı yöntemle güçlükle işleyen, karar üretemeyen bir biçim alırsa, o takdirde alınamayan kararlar iyi yönetişimi zaafa uğratacaktır. Bu nedenle, etkinliğin yanında etkili bir yönetim olmalı, liderliğin gereklerine ve karar alma ilkelerine uyulmalı, siyasal kararlarla uyum bozulmamalıdır.

Hesap verebilirlik: Kamu, özel şirketler ve sivil toplum kuruluşlarında karar verme konusunda bulunanlar, kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdırlar.

Stratejik vizyon: Liderler ve kamu yönetimi, iyi yönetim konusunda görüşlere ve uzun vadeli bir perspektife sahip olmalı; gelişmenin sağlanması için gerekli olan unsurları tespit ederek bunları tedarik etmelidir.

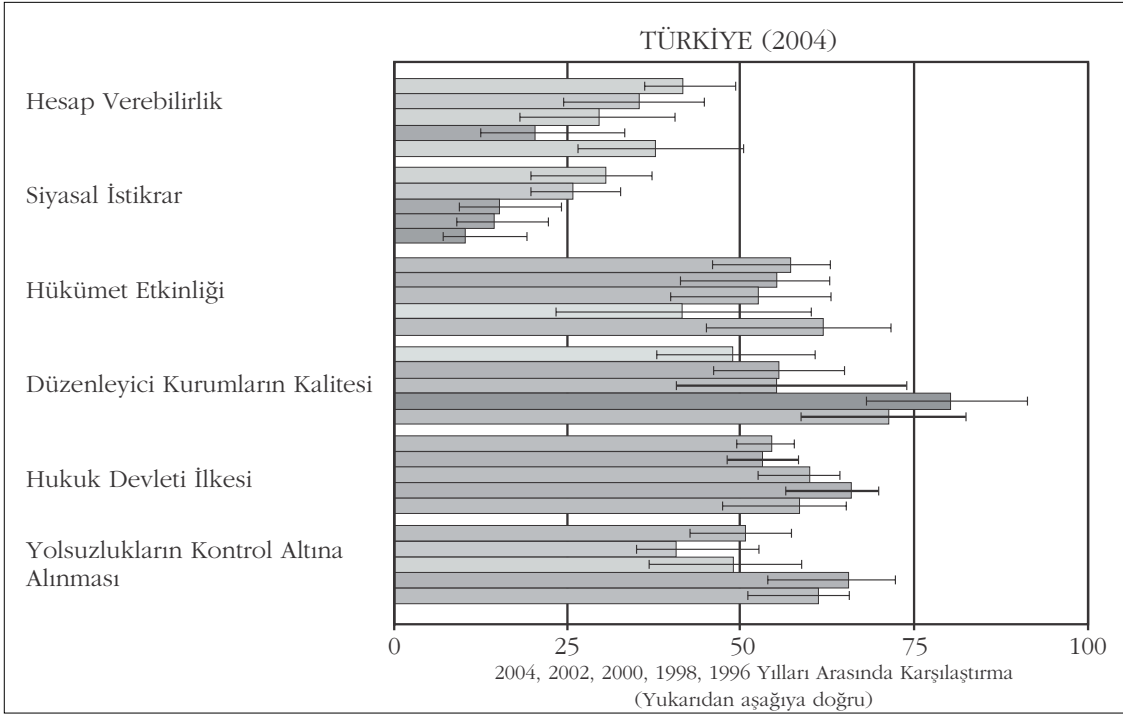
Dünya Bankası tarafından geliştirilen ve altı göstergeden (ifade özgürlüğü ve hesap verme, siyasi istikrar ve düzen, hükümetin etkililiği, düzenleyici kapasitesinin niteliği, hukuk devleti ve yolsuzluğun kontrolü) oluşan “iyi yönetim” ve etik dışı davranışlar arasındaki ilişki dikkat çekicidir. Yolsuzluk algılama endeksinde alt sıralarda yer alan ülkelerde, iyi yönetim koşulları bulunmakta ya da etkileri azalmaktadır. Buna karşılık, iyi yönetim koşullarını geliştirerek ve bunların hayata geçirilmesini sağlayarak yolsuzlukları en aza indirmek olanaklıdır.³⁴⁶

“Hukuk devleti” ve “hukukun üstünlüğü” gerçek anlamıyla hayata geçirilmeli ve sorunların hukuk sistemi içinde adil bir şekilde çözüleceğine dair bilincin tüm vatandaşlarda oluşması sağlanmalıdır.

³⁴⁶ Bkz. 10/9 SAYILI TBMM YOLSUZLUKLA MÜCADELE KOMİSYONU RAPORU.

İyi yönetim, aynı zamanda kamu görevlilerinin işlerine kendilerini adanmalarını ve görevlerini tam olarak yerine getirmelerini gerekli kılmaktadır. Bu, toplumsal gelişime de faydalı olacaktır.

Tablo 10: Dünya Bankası'nın Yönetişim Raporu'na Göre Türkiye'deki Durum



Kaynak: D. Kaufmann, A. Kraay ve M. Mastruzzi 2005: Yönetişim Meseleleri IV: 1996-2004 Seneleri için Yönetişim Göstergeleri

Dünya Bankası'nın 2005 senesinde yayınladığı Yönetişim Raporu yukarıdan aşağıya 2004, 2002, 2000, 1998, 1996 senelerinde hesap verebilirlik, siyasal istikrar, hükümet etkinliği, düzenleyici kalitesi, hukuk devleti ilkesi, yolsuzluk kontrolüyle ilgili 6 göstergeden oluşmaktadır. 0'dan 100'e kadar 5 bölüme ayrılmış tabloda 100'e yaklaştıkça yönetim kalitesi artmaktadır.

5.2.1. İyi Yönetişimin Unsurları

Kamu yönetiminde etik davranışı destekleyen iyi yönetişimin temel unsurlarından bazıları konusunda dünya çapında bir fikir birliği mevcuttur. Bu temel unsurları şu şekilde sıralamak mümkündür:

Teknik ve Yönetimsel Yeterlilik: Kamu çalışanlarının teknik ve yönetimsel yeterlilikleri, iyi yönetişimin en belirli faktörlerinden birisidir. Eğitim olanakları geliştiği için bu yeterlilik eskisine nazaran daha az önemli gözükse de hızlı değişimlerin yaşandığı günümüzde yeteneklerin sürekli gelişimi gerekli hale gelmiştir.

Kurumsal Kapasite: İyi yönetişimin kurumların kalitesi üzerine inşa edilmesi gerekir. Bunun nedeni gelişimin her dönem değişen siyasal iradeye, güçlü bir liderin kişisel isteklerine veya devlet gücüne dayanmaktansa kurumların kalitesine dayanmasının uzun dönemde daha dayanıklı ve sürdürülebilir sonuçlara yol açacağıdır. Yetenekli ve iyi eğitilmiş çalışanlara sahip olmak, bunu en iyi şekilde değerlendirecek kurumsal kapasite olmadıkça etkili olamaz. Kamu kurumlarının kapasitesi, iş dünyası ve halka birçok önemli hizmetin sağlanmasında ve ekonomik ilerleme ve sosyal uyum için gerekli olan koşulların oluşturulmasında anahtar faktördür.³⁴⁷

Güvenilirlik, Önceden Tahmin Edilebilirlik, Hukukun Üstünlüğü İlkesi: Hukukun üstünlüğü, devlet tarafından alınan kararların hukuka dayanması ve özel şirketler ve vatandaşların keyfi kararlardan korunması demektir. Güvenilirlik; yolsuzluk, nepotizm, patronaj veya bazı çıkar gruplarınınca ele geçirme yollarıyla çarpıtılmış teşviklerden arınmış olmayı gerektirir. Güvenilirlik, aynı zamanda, mülkiyet ve kişilik haklarını güvence altına almak ve toplumsal istikrarı sağlamaktır. Güvenilirlik ve önceden tahmin edilebilirlik, düzenlemelerin daha belirli hale getirilmesinin daha iyi olacağı anlamına gelmemektedir. Aşırı derece ayrıntılı tanımlama, katılık riskine yol açabilir. Düzenlemelerin etkili uygulaması bir dereceye kadar takdir yetkisi gerektirir. Bu takdir yetkisi, idari usul yasaları ve kararların dışsal denetimi (yargı denetimi, ombudsman vs.) ile dengelenebilir. Güvenilirlik ve önceden tahmin edilebilirlik, belli bir derecede siyasi istikrar gerektirir. Devletin, özel sektörü ve vatandaşları, siyasi belirsizliğe göre kararların sürekli değişmeyeceği yönünde ikna etmesi gereklidir. Demokrasi açık bir rekabet ortamında vatandaşların tercihlerini ifade edebilmeleri için olanak tanıyarak istikrarı geliştirir.

Hesap verebilirlik: Hesap verebilirlik, demokratik değerleri temsil ettiğinden, hem kendi içinde bir son hem de daha etkin ve etkili kurumları geliştirmek açısından bir vasıta. Siyasetçiler ve kamu görevlilerine kanunlar ve yasal düzenlemeler vasıtasıyla kontrol ettikleri kaynaklar ve yönettikleri kurumlar üzerinde oldukça büyük bir güç tanınmıştır. Hesap verebilirlik, bu gücün kamu yararı doğrultusunda kullanıldığını garantilemek için en temel yoldur. Hesap verebilirlik kimin, kime karşı, ne için hesap verebilir kılındığı konusunda açıklığı gerekli kılar. Hesap verebilirlik, resmi raporlama mekanizmaları ve dış denetim (bağımsız bir denetim dairesi, ombudsman vs.) ile güçlendirilir. Bir çok ülke, hesap verebilirliği kararların düzenliliği ile sınırlandırmaktansa, performans için hesap verebilirlik üzerine yoğunlaşarak bunu güçlendirme yolunu seçmektedir.

³⁴⁷ Devletin kurumsal yapısı ve yönetim sistemleri birçok OECD ülkesinde tekrar yapılandırılmıştır. Sorun genellikle aşırı merkezileşme, esnek olmama ve etkinliğin azlığı olarak saptanmıştır. Bu sorunu çözmek için yöneticiler ve çalışanlara eylemsel konularda daha çok otonomi sağlanmıştır. Bu duruma karşılık daha fazla otonomi sağlanan kişilerin hesap verebilirlikleri ve üzerlerindeki denetim de artırılmıştır. Başka ülkelerdeki sorun, kurumsallaşmış yolsuzlukla birlikte, düzenleme azlığı ve idarede disiplin eksikliği olabilir. Böyle durumlarda çözüm genellikle devletin temel yönetim sistemlerini güçlendirmek üzerinde odaklanmıştır.

Saydamlık ve açık bilgi sistemleri: Saydam karar alma süreci, özel sektörün sağlam kararlar alması ve yatırımlar yapması için kritik bir olgudur. Saydam bir devlette vatandaş, kamu görevlilerinin ve yöneticilerin performanslarını ve hukuka uygun davranıp davranmadıklarını denetleyebilir. Hükümetlerin çok sayıda önemli bilgiye ulaşabilme hakları ve olanakları vardır. Bu, bilginin saydamlık ve açık bilgi sistemleri sayesinde yayılması, firmalar ve vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda daha iyi karar vermeleri için gerekli olan belirli bilgileri sağlar. Örneğin, sermaye piyasaları bilgi açıklığına dayanmaktadır.

Katılımcılık: Katılımcılık, politikaların ve karar alma süreçlerinin geliştirilmesi ve diğer demokratik süreçlerde halka ve belli gruplara danışmayı kapsamaktadır. Katılımcılık devletin; vatandaşların, toplulukların ve özel sektörün ihtiyaçları ve öncelikleri hakkında önemli bilgilere ulaşabilmesini sağlar. Kamuoyunu karar alma ve politika belirleme süreçlerine katan bir devlet yönetimi, daha iyi kararlar alacak ve bu kararlar alındığında daha büyük bir destekten yararlanacaktır. İyi yönetişimin her unsuru ve demokrasi arasında doğrudan bağlantı olmasa da, hesap verebilirlik, saydamlık ve katılımcılık demokrasiyle sağlamlaşmakta ve desteklenmektedir. Ayrıca bu unsurlar, kendi içlerinde demokratik kaliteyi destekleyen faktörlerdir.

İyi yönetişimin unsurları arasında karmaşık ilişkiler mevcuttur. Birçok açıdan bazı faktörler diğerlerinin ön koşulu olarak gözükebilir. Örneğin, teknik ve yönetsel yeterlilik, kurumsal kapasitenin öncelikli koşuludur ve kurumsal kapasite hukukun üstünlüğü ilkesinin devamını sağlayan bir ön koşuldur. Ancak tam ters yönden de birçok etki olabilir. Örneğin, kurumsal kapasite teknik ve yönetsel yeterliliği ve hesap verebilirlik de hukukun üstünlüğü ilkesini destekleyebilir.

5.2.2. Yönetişim Reformları ve Kamu Yönetiminde Etik Dışı Faaliyetlerle Mücadele

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadele konusunda ulusal stratejiler değişiklik gösterebilir de, etkili bir strateji için üç esas sütun bulunmaktadır. Bunlar “önleme”, “uygulama” ve “sivil toplum katılımı”dır.

• **Önleme:** Önleme, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin nedenlerini işaret etmelidir. Bu nedenler, genellikle kamu politikası hataları ve siyasi ve idari kurumların zayıflığından ortaya çıkmaktadır. Karşılığını vermeden fayda sağlama olanaklarını azaltacak bir ekonomik reform, kamu hizmetinin etkililiğini ve dürüstlüğüne geliştirecek bir kamu hizmeti reformu, vergi politikası ve idarede reformlar, kamu giderleri üzerindeki kontrolün sıkılaştırılması ve siyasal sistemde reformlar gibi faaliyetlerin hepsi bir önleme stratejisinin bileşenleridir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önlenmesine önemli bir katkı, ekonomik yönetimde saydamlığın aşağıdaki yollarla sağlanmasıyla elde edilir;

* Devletin mali işlerinin değerlendirilmesi ve bu mali işlerin tam anlamıyla beyan edilmesinin sağlanması,

* Parlamentoda yer alan ve resmi kurumların bütçeleriyle ilgili komisyonların güçlendirilmesi,

* İdari sözleşmeler için açık ve rekabetçi ihale süreçlerinin kullanılması,

* Devlet denetçilerinin raporları ve gelişim projelerinin değerlendirilmesi hakkında bilgilerin tümünün kamuoyuna açıklanması,

* Devletin mali işleriyle ilgili bilgilere medyanın erişimi,

* Devlet liderleri ve ailelerinin malvarlıklarının tamamının beyanı,

* Uluslararası finansal anlaşmalara katılım ve mali disiplinle ilgili açık kılavuz ilkelerin belirlenmesi,

* Yukarıdaki koşulların sağlanmadığı alanlarda kamuoyunun tüm bilgilere erişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirilmesi.

Önleme, sadece kamu görevlilerine değil, kamu görevlisinin etik dışı faaliyetlere sevk eden vatandaşlar ve özel sektör kuruluşlarına da uygulanmalıdır. Özel sektör için etik davranış kodları, neyin etik dışı faaliyet olacağını ve ne şekilde faaliyette bulunulacağını açık bir biçimde özel sektör mensuplarına göstermelidir. Özel sektörün kamu faaliyetlerine sponsor olduğu durumlar (sportif ve sosyal olaylar gibi) ve kamu çalışanlarının özel sektör kuruluşlarında danışman olmaları ya da emeklilikten veya kamu görevinden sonra bu kuruluşlarda görev almaları gibi durumlarda, kabul edilebilir davranışların sınırlarının açık ve anlaşılır düzenlemelerle çizilmesi gereklidir. Bütün düzenlemelerle birlikte önleme de, kanuni ve etik davranışların toplumun genelince norm olarak kabul edilmesiyle hayata geçirilebilir.

Uygulama: Uygulama, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin bütün şekillerine karşı ciddi ve tutarlı şekilde faaliyette bulunmayı kapsamaktadır. Etkili bir uygulama denetçilerin ve yargının yeterliliği ve dürüstlüğüne bağlı olduğundan bu kişilerin etkinliğini ve bütünlüğünü garanti edecek mekanizmaların oluşturulması ve bu kişilere özel kaynak tahsis edilmesi gereklidir. Hukukun üstünlüğü ilkesinin ekonomik muamelelerde eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri göz ardı edilmeden uygulanması gerekir. Mevzuatta etik dışı faaliyetlere fırsat yaratacak belirsizlik ve boşlukların ortadan kaldırılması lazımdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının bütünlükleri sorgulanacak duruma geldiğinde, bu kurumların, hesap verebilirliğini sağlayacak mekanizmalar kurmak, etik dışı faaliyetlere karşı ulusal stratejilerin başında gelmelidir.

Sivil toplumun katılımı: Sivil toplumun katılımı, hem ulusal hem de yerel seviyede, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri önleyecek programlar oluşturmak ve bunları hayata geçirmek konusunda devlet üzerinde baskı oluşturulmasını sağlar. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri önleyecek reformlar için yegane potansiyel gücün kaynağı, kamuoyunun devlete karşı tepkisi ve vatandaşların bu yöndeki talepleridir. Bu talepler, medyanın halkı bu yönde bilinçlendirmesi ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleriyle artmaktadır:

* Medyanın bağımsızlığı kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve bunların sonuçlarıyla ilgili kamuoyu farkındalığına katkıda bulunur.

* Devletin ifade özgürlüğünü koruması ve buna katkıda bulunması, iyi yönetişimin geliştirilmesi ve etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi yönünde koşulların oluşturulmasında kritik bir faktördür.

* Medyanın kendisinin yolsuzluk olaylarının içinde olduğu durumlarda, medyanın yüksek etik standartlara uyumunu sağlayacak önlemlerin alınması gereklidir.

Yönetişim, etik ve yolsuzlukla ilgili faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının ulusal seviyede etik dışı faaliyetlerle ilgili bilinci ortaya çıkarmaları ve bu yönde mücadelede halkın katılımını sağlamaları yönündeki çabaları desteklenmelidir. Devletlerin, sivil toplum kuruluşlarının kamu yönetiminde iyi yönetişimin sağlanması ve etik dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi yönündeki olumlu katılımlarını tanımaları ve saygı göstermeleri gereklidir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önüne geçecek ve iyi yönetişimi sağlayacak temel reformlar ise şunlardır:

• **Ekonomik reformlar:** Karşılığını vermeden fayda sağlama olanaklarını azaltacak ekonomik reformlar iyi yönetişime katkıda bulunur. Ayrıca bu reformlar, idari takdir yetkisinin kullanımında kapsamı genişleten bürokratik kontrolleri de azaltır. Bununla birlikte, ekonomik düzenlemeleri basitleştirir, anlaşılmasını kolaylaştırır. Ekonomik reformlar, bazı kamu politikalarının sebep olduğu sıkıntıları da ortadan kaldırabilir. Bu reformlar, hiçbir şekilde devletin olağan işlerinin yürütülmesinde düzenleyici rolünün terk edilmesi anlamına gelmemektedir.

• **Mali reformlar:** Mali reformlar, kamu sektörünün etkinliğini artırırken kamu hizmetlerinin uygun şekilde fonlanmasına da olanak sağlarlar.

• **Sübvansiyon edilen kamuya borç verme programlarında reform:** Bu programlar günümüzde etik dışı faaliyetlere araç haline gelmiştir. Daha iyi hedef belirleme ve programların tatbikatında saydamlığın sağlanmasıyla bu durumun önüne geçilebilir. Bunun için yetki kazanma kri-

terleri değiştirilmeli veya güçlendirilmelidir. Ayrıca, programların uygulamasında politik ve idari takdir yetkisinin azaltılması gerekmektedir.

- **Kamu hizmetlerinin yönetimi, etkinliği ve sunumunun geliştirilmesi için reform:** Kamu hizmetlerini özelleştirme yönünde artan eğilim ışığında yönetim ve etkinliği geliştirecek tedbirler, kamu yararı doğrultusunda hizmet ve mal sağlamakla sorumlu olan bütün çalışanları içine almalıdır.

- **Kamu yönetimi reformu:** Kamu yönetimi reformu kamu görevlilerinin bütünlüğünü sağlar, etik dışı faaliyetlerin önüne geçer. İşe alım ve terfi politikasını liyakat sistemi üzerinde temellendirerek çağdaş ve adil insan kaynakları mekanizması kurar. Kamu yönetiminin büyüklüğünü ve görevlerini belli bir seviyeye kadar azaltır. Bu seviye, mevcut mali kaynaklarla uyumludur. Bu uyum, kamu çalışanlarına verilen maaş ve ikramiyelerin artırılmasını kolaylaştırırken yüksek etik standartlara bağlı davranışın da ödüllendirilmesini sağlar.

- **Yargı reformu:** Yargı reformu, yargıya etkili kaynakların aktarılmasını sağlar. Bu kaynaklar, tahkikat ve kovuşturma hizmetlerini geliştirir. Aynı zamanda yasamanın yargıya karışmasını engelleyerek, yargının otonomisini garantiler. Yargı reformu, hukukun üstünlüğü ilkesinin hayata geçirilmesi ve yargı mensuplarının dürüstlük ve bütünlüklerinin sağlanması için gereklidir.

- **Yerel yönetim reformları:** Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere karşı toplumsal hareket, yetki devri ve sivil toplumun güçlendirilmesi olmadan tamamlanamaz.

- **Özelleştirmenin denetlenmesi:** Özelleştirmenin denetlenmesi, kamu mallarının transferinin servetin kanunsuz birikimine olanak sağlamaması için gereklidir. Özelleştirilmenin iyi yönetişime faydaları olmakla birlikte özelleştirmeler saydam yapılmadığı zaman yolsuzluklara neden olmakta ve kötü bir yönetişimin örneği olmaktadır.

- **İdari ve siyasal sistemlerin kamuoyu denetimine açılması:** Bilgi edinme hakkının kullanılması ve karar alma süreçlerinin saydamlaşması kamu yönetiminde yüksek etik standartlara uyumun sağlanması açısından gereklidir.

- **Siyasal partilerin finansmanı ile ilgili reformlar:** Siyasal partilerin finansmanı ulusal koşullara bağlı olarak değişse de, genel olarak çıkar çatışmaları ve haksız ve kanunsuz tesir uygulamalarının önüne geçilmesi ve böylece demokratik siyasal yapıların bütünlüklerinin korunması gerekir. Ülkeler, bunun için belli bir sınırı aşan bağışların beyan edilmesini şart koşarak siyasetin finansmanında saydamlığı sağlamaya çalışmaktadırlar.

5.3. Kamuda Kurumsal Yönetişim

Yakın zamanlara kadar, kamu yönetimleri, politika oluşturmaya ve gerektiğinde krizleri ve olayları yönetmeye odaklanmışken, son yıllarda dikkatler fark edilir biçimde yönetişimi, geliştirmeye kaymaktadır. Bu açıdan bakıldığında, faaliyetleri kontrol etmeyi amaçlayan süreçlere ek olarak, politika oluşturma süreçleri de önem kazanmaktadır. Politika oluşturulmasından uygulamasının son aşamasına kadar, politika zincirinin tümüne yayılabilen bu süreçlerin saydamlığı, giderek elzem hale gelmektedir.³⁴⁸

Kurumsal yönetim aslında özel sektör için oluşturulan ve özel sektörde uygulanan bir kavramdır. Kurumsal yönetişimin esası, organizasyonun iç ve dış paydaşlarının etkin bir kontrol sisteminden yarar sağlaması ve bu konuda hesap sormasıdır.³⁴⁹ Kamu kurumları farklı bir bağlam içinde çalışırlar ve bu sebeple, çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalırlar. Bununla birlikte, sorunları benzerdir. Aslında, yönetim, gözetim, paydaşlar ve dış denetim gibi daha önce tanımlanan kavramlar kamu yönetimine hiç de yabancı değildir.³⁵⁰

Özel sektörde ve kamu sektöründe yetki ve sorumluluk dengesini tesis etme zaruretinin bilincine varılması kadar, hesap verme sorumluluğuna ve şeffaflığa duyulan talep giderek artmaktadır. Yönetişim ve beraberinde getirdiği konular, hem açık hem de zımni biçimde iş dünyası, hükümet, siyaset ve kamuoyu açısından ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Yönetişimin özel sektörde olduğu kadar kamu sektöründe de uygulamaya geçirilmesinin nedeni budur.³⁵¹

Yönetişimin ana amacı, yönetimin bu konudaki sorumluluğundan hareketle, ulaşılabilecek hedefleri kolaylaştıran güvenceleri yaratmaktır. Organizasyon bu amacı gerçekleştirmek için yönetilmeli, kontrol edilmeli ve bu faaliyetler dolayısıyla paydaşlar adına görevlendirilen bir denetçi aracılığıyla

³⁴⁸ Hollanda Maliye Bakanlığı Kamu Denetim Politikası Genel Müdürlüğü'nün "Government Governance: Corporate Governance in the Public Sector, Why and How" başlıklı broşüründen (2 Kasım 2000) Baran Özeren&Özlem Temizel tarafından dilimize çevrilmiştir. Bkz www.sayıstay.gov.tr.

³⁴⁹ Kurumsal yönetim hakkında daha geniş bilgi için bkz. Cüneyt Yüksel, Küresel Ekonomide Şirket Yönetişimi: Uluslararası Şirketlerin Risk Yönetimi ve Uyum Programları, GÜNCEL HUKUK, S: 6, (Haziran, 2004), s. 38.

³⁵⁰ Kamu sektöründe yönetişimi geliştirmeye dönük pek çok girişim bulunmaktadır. IFAC'ın (International Federation of Accountants, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu) Kamu Sektörü Komitesi, uluslararası bağlam içinde, Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim hakkında önerdiği bir araştırmasını yayımlamıştır. Bkz. IFAC, CORPORATE GOVERNANCE IN THE PUBLIC SECTOR: A GOVERNING BODY, (Temmuz, 2000); Yönetişimin geliştirilmesi çeşitli ülkelerin gündeminin en ön sırasında yer almaktadır. Örneğin, Hollanda'da merkezi idare içinde çeşitli kademelerde, yönetişimi geliştirmek üzere girişimler ortaya çıkmaktadır. Bakanlıklar, bunun üzerinde ayrı ayrı çalışmakta olup bir bütün olarak merkezi idareyi hedefleyen girişimler de bulunmaktadır. Bakanlıklara çeşitli yollarla dahil olan merkezi idare düzeyindeki faaliyetler, ya doğrudan ya da dolaylı olarak, performans esaslı yönetimdeki, gözetimdeki ve hükümet etrafında çevrelenen organizasyonlar ile kurullar arasındaki ilişkilerdeki şeffaflığı geliştirmekle uğraşmaktadır. Hollanda'daki durum sadece bir örnektir; diğer ülkeler de dikkatlerini yoğun olarak yönetişimi geliştirmeye yöneltmektedirler. Bu etkinliklerin tümü yönetişimin geliştirilmesinde kendilerine düşen rolleri yerine getirmekle birlikte, kendi spesifik perspektiflerinden harekete geçmektedir. Kamu idarelerinin, ana hedefi, yani yönetişimin geliştirilmesini, dikkate almayı sürdürmek zorunda olmalarının nedeni budur. Bkz. "Government Governance: Corporate Governance in the Public Sector, Why and How".

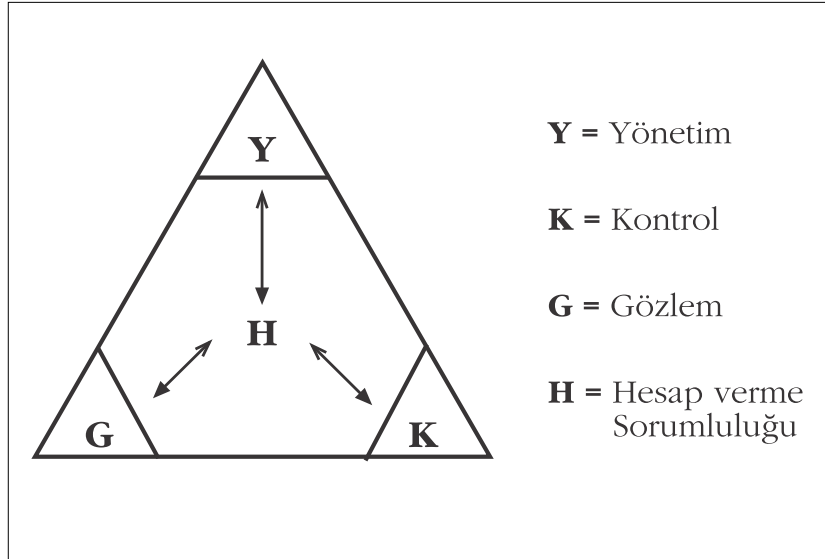
³⁵¹ Bkz. Government Governance: Corporate Governance in the Public Sector, Why and How?

ğıyla paydaşlarına hesap verebilmelidir. Bu nedenle yönetim, dolayısıyla kamu yönetimi, aslında yönetim – kontrol – gözetim ve hesap verme sorumluluğunu kapsar.

Kamusal yönetimin hedefi, politika hedeflerinin gerçekleşmesine yönelik güvenceler yaratmaktır. Yönetimin tasarımı ve icrası hükümetin bakanlarından uygulayıcı kurumlarna kadar çeşitli kademelerde önem kazanır. Merkezi idare, parlamento tarafından oluşturulan politika hedefleriyle ilgilenir. Bakan, bu hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olup bunun hesabını verir. Bakanın yönetsel sorumluluğu perspektifinden bakıldığında, güçlü yönetimin esasını, bakanın sorumluluğunu üstlenmesine imkan veren yeterli güvencelerin bulunması oluşturur. Bu güvencelerin, iyi tasarlanmış bir yönetim, kontrol, gözetim ve hesap verme sorumluluk süreçlerinin çevrimi aracılığıyla, eksiksiz bir politika zincirine yayılabilen bir alanda mevcut olması gerekir.³⁵²

Bu nedenle kamu yönetimi; politika hedeflerinin etkin ve verimli bir biçimde hayata geçirilmesini, ayrıca bunların açık biçimde duyurulmasını ve paydaşların yararı için bunlarla ilgili hesabın verilmesini hedeflemiş olan kamu organizasyonları tarafından ve kamu idarelerince tesis edilmiş organlar eliyle yönetim, kontrol ve gözetim arasındaki etkileşimli ilişkinin güvence altına alınması olarak tanımlanır.³⁵³ Bu tanım, kamu yönetiminin Tablo 7'de şekilde belirtilen dört unsurdan meydana geldiğini gösterir:

Tablo 11: Kamusal Yönetimin Dört Unsuru

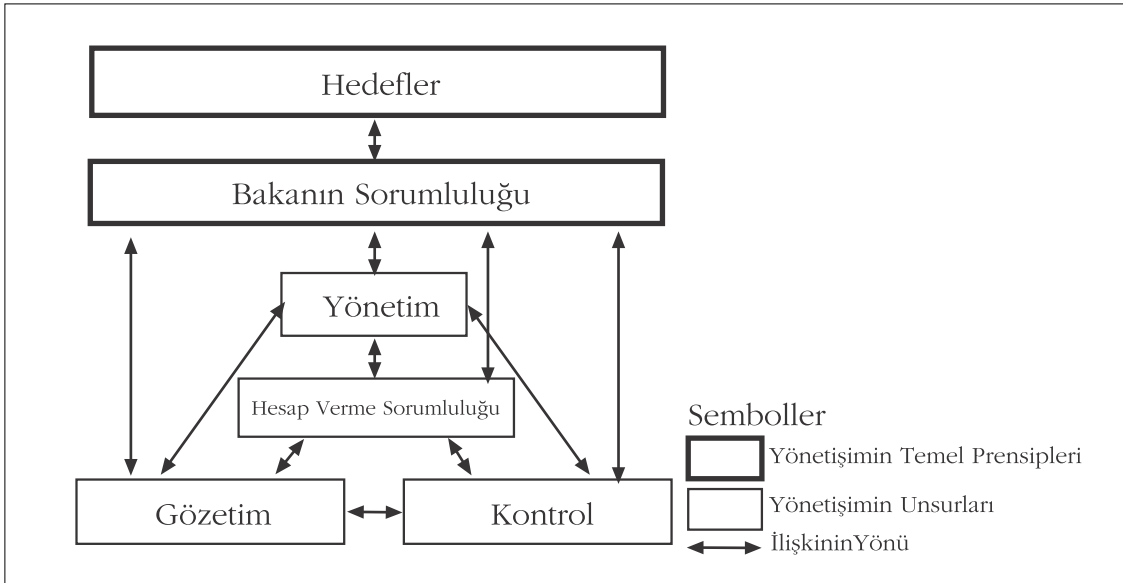


³⁵² Aynı görüşler 25 Eylül 2003 tarihli Kamu Kesiminde Kurumsal Yönetim ve Etik Altyapı başlıklı TUSİAD Semineri'nde de dile getirilmiştir.

³⁵³ Id.

Kamu yönetim çevriminin ilk unsuru “yönetim” (Y)dir. Örneğin, bu unsur, bir organizasyonun bütün amaçlarının, diğer unsurlarla birlikte, hayata geçirilmesini yönlendirme, organizasyonu yapılandırma ve süreçleri geliştirmedir. Makro düzeyde, örneğin, Bakanlar Kurulunda, yönetim, bir bakanın diğer konularla birlikte, bakanlığı da dahil organizasyonel bir yapı tasarlayarak ve politika uygulama süreçleri geliştirerek, parlamento aracılığıyla saptanan politika hedeflerinin hayata geçirilmesine dönük çalışma sürecini kapsar. Organizasyon tasarlanırken, organizasyonu doğru rotada, örneğin, benimsenen politika hedeflerine ulaşmaya dönük rotada tutacak olan ve idarecilere güvence sağlayan bir önlemler ve prosedürler sisteminin yürürlüğe konulması ve bunun sürdürülmesi gerekir. Buna “kontrol” (K) denilir. “Gözetim” (G) ise üçüncü unsurdur. Aslında, organizasyonun hedeflerinin hayata geçirilmesinin bütün paydaşların yararına yönelik olarak ortaya konması gerekir. Bunlar, makro düzeyde parlamento tarafından saptanan politika hedefleridir. “Hesap verme sorumluluğu” (H) dördüncü unsurdur. Organizasyon, kendisine verilen bütün görevler ve devredilen yetkilerle ilgili olarak görevden alma yetkisi bulunanlara bilgi sağlamak zorundadır. Bu, makro düzeyde bakanın parlamentoya karşı yönetim, kontrol, gözetim ve politika uygulamasının sonuçları ile ilgili hesap vermesi anlamına gelir.³⁵⁴

Tablo 12: Kamusal Yönetişim



Bir sonraki bölümün önemli unsurunu; politika hedeflerinin gerçekleşmesini amaçlamış olan yönetim, kontrol, gözetim ve hesap verme sorumluluğu arasındaki etkileşimli ilişkiler ve arzulan saydamlık oluşturmaktadır. Farklı unsurlar arasında tam anlamıyla bağlantı kurulamaması du-

³⁵⁴ Bkz. Government Governance: Corporate Governance in the Public Sector, Why and How?

rumunda, açıkta kalan alanlar söz konusu olur. İdarecilerin yönetim alanlarındaki açıkta kalan alanları bilmeleri önemli bir husustur. Bu husus, onların risklerden haberdar olmaları ve önlem getirilmesine ihtiyaç duyulan ve/veya önlem alınmasının uygun düşeceği alanları bilmeleri anlamına gelir. Yönetişim alanındaki inceleme, güçlü yönetişimin bulunup bulunmadığı konusunda idarecinin güvence elde etmesine yardımcı olur veya yönetişim yetersizliklerinin veya verimsizliklerinin (örneğin aşırılıkların) aydınlatılmasına katkıda bulunur; böylece politik sorumluluğun üstlenilmesini güçlendirir.³⁵⁵

Kamu yönetiminde etik konusunun temel ilkelerinden biri “saydamlık”, temel öğelerinden biri de “hesap verme sorumluluğu”dur. Kamuda iyi yönetimle ilgili yapılan çalışmalar, kamuda saydamlığın sağlanması, hesap verme mekanizmalarının kurulması gibi konuların üzerine gitmektedir. Hesap verme mekanizmaları ve saydamlık kamu kaynaklarının iyi kullanılması, kamuda mali saydamlık, performans değerlendirmeleri gibi alt inceleme konularını içerir. Kamuda güçlü yönetim, saydamlığı artırarak etik dışı faaliyetlerin denetlenmesine olanak verir.

5.4. Kamu Yönetiminde Etik ve Hukuk Devleti

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 2'nci maddesinde, “Cumhuriyetin nitelikleri” arasında sayılan hukuk devleti ilkesi, bütün uygar demokratik rejimlerin temel özelliklerinden biridir. Bu kavram en kısa tanımla, vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemi anlatır.³⁵⁷ Anayasa Mahkemesi, hukuk devletini,³⁵⁸ “insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmekle kendisini yükümlü sayan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet” şeklinde tanımlamıştır.³⁵⁹

Hukuk devletinin çağdaş demokratik uygarlıkların en önemli aşamalarından biri olduğuna şüphe yoktur. Hatta çağdaş demokrasilerin belirleyici özelliğinin “hukuk devleti” niteliği olduğunu söylemek mümkündür. Gerçekten, vatandaşların devlete karşı güven beslemeleri ve kendi kişiliklerini korkusuzca geliştirebilmeleri ancak hukuk güvenliğinin bulunduğu bir hukuk devleti sistemi içinde mümkündür. Bu ilke, herşeyden önce, devletin işlerinin hukuk kurallarına bağlılığını ifade eder. Hukuk kurallarına bağlılığı sağlayacak mekanizma ise, devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmasıdır. Hukuk devleti denilince, ilk olarak yürütmenin hukuka bağlılığı

³⁵⁵ Id.

³⁵⁶ Bkz. Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer'in TBMM 22. Dönem Üçüncü Yasama Yılı konuşmasından, 1.10.2004, www.tbmm.gov.tr.

³⁵⁷ Bkz. ERGÜN ÖZBUDUN, TÜRK ANAYASA HUKUKU, (2000), s. 113.

³⁵⁸ Hukuk devleti, egemenliğin kişi ve soylardan uluslara geçtiği, kurumlar tarafından paylaşıldığı ve ortak kullanıldığı bir düzenin tanımı ise de aslında en belirgin özelliği hukuk kurallarının, onu koyanlar da içinde olmak üzere her kişi ve kuruluşu bağlaması, kamusal yaşamda görevli ve yetkili herkes ve her organın yargısal denetim altında olmasıdır. Bkz. İL HAN ÖZAY, GÜNIŞIĞINDA YÖNETİM, (2004).

³⁵⁹ Bkz. Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1976/1, K. 1976/28, k.t. 25.5.1976, AMKD, Sayı 14, s. 189.

ve yürütme işlemlerinin yargı denetimi altında bulunması akla gelmektedir.³⁶⁰ Bu yargısal denetim, tek başına hukukun üstünlüğünü ve vatandaşların hukuki güvenliğini sağlamaya yeterli değildir. Bununla birlikte, yasama işlemlerinin de yargısal denetimi şarttır. Hukuk devletinin diğer önemli unsurları ise “yargı bağımsızlığı”, “kanuni hakim güvencesi”, “ceza sorumluluğu” ilkeleri ve “hukukun genel ilkelerine bağlılık”tır.³⁶¹

Kamuda etik ilkelerin tesisinin sağlanabilmesi için gerekli unsurların başında, hukuk devleti ilkesine bağlılık gelmektedir. Nihayet, hesap verebilirlik mekanizmalarının çıkış noktası olan hukuk devleti ilkesi güçlü bir etik altyapının temel taşlarından bir tanesidir. Zira kamuda etik reformlarının temelini oluşturan iyi yönetişimin sağlanması ile ilgili çalışmaların öncelikli odak noktası, devletin eylem ve işlemlerinin denetiminin sağlanmasıdır.

Daha önce de belirtildiği gibi günümüzde etik ilkeler, etik davranış kodları ya da yasalar haline getirilerek sistemleştirilmektedir. Hukuk devleti ilkesinin iyi işlediği bir toplumda yasalarla ve kodlarla sistemleştirilen etik ilkeler hayata geçirilebilecektir. Yapılan araştırmalarda çıkan sonuçlar, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerine uyulmayan ülkelerde, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin gerçek anlamda yerleşmediğini ortaya çıkarmaktadır.³⁶³

Diğer yandan, kamu görevlileri arasında yolsuzluk ve etik dışı davranışların mevcut olması, demokrasiye karşı halkın güvenini baltalayarak ve hukuk devleti ilkesinin yıpranması yönünde bir tehdit oluşturarak, devletin temel ilkelerine ve değerlerine yönelik ciddi bir tehdit meydana getirir.³⁶⁴ Bugün uluslararası toplumda meydana gelen görüş birliği, yolsuzluklarla mücadele ve etik dışı davranışlara karşı alınması gereken tedbirler söz konusu olduğunda hukuk devleti ilkesinin güçlendirilmesi gerektiği yönündedir.³⁶⁵

³⁶⁰ “Hukuk devletinin en önemli aşamalarından birisi hukuka bağlı idaredir. Yurttaşlar kadar devletin de kendi koyduğu kurallara uyması gerekir. Hukuka bağlı idarenin varlığı için devletin hukuka bağlı olması, devletin üstünde hukuk olduğunun kabul edilmesi ve devletin her işleminin ve eyleminin kaynağında hukuk kurallarına uygunluğun bir ölçüt olarak kabul edilmesi gerekir. Böylece hukuk devleti ilkesi gerçekleşmiş olur.” Bkz. SİDDİK SAMİ ONAR, İDARE HUKUKUNUN UMUMİ ESASLARI, CİLT I, (1966), s. 123-124. “Hukuka bağlı idare, idare edilenlere güven verecek derecede hukuk düzenine bağlı bulunan idaredir.” Bkz. TAHSİN BEKİR BALTA, İDARE HUKUKUNA GİRİŞ, (1968-1970), s. 6.

³⁶¹ Bkz. ÖZBUDUN, s. 114-123.

³⁶² Yolsuzlukla Mücadele Komisyon Raporu, Benzer bir görüş için bkz. SÜHEYL BATUM, FERİDUN YENİSEY, CELAL ERKUT, SİBEL İNCEOĞLU, AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ VE ADİL YARGILANMA İLKESİ İŞİĞİNDE HUKUK DEVLETİ VE YARGI REFORMU, TÜSİAD RAPORU, Yayın No. TÜSİAD-T/2003/12-369, Aralık 2003.

³⁶³ Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından yayınlanan 2002 Yılı Yolsuzluk Algılama Endeksi (YAE)’nde alt sıralarda yer alan ülkelerde iyi yönetişimin altı göstergesinden biri olan (Dünya Bankası tarafından geliştirilen iyi yönetişimin altı göstergesi ifade özgürlüğü ve hesap verme, siyasi istikrar ve düzen, hükümetin etkililiği, düzenleyici kapasitesinin niteliği, hukuk devleti ve yolsuzluğun kontrolüdür) hukuk devleti ilkesinin bulunmadığı veyahut etkisinin azaltıldığı ortaya çıkmaktadır.

³⁶⁴ Bkz. Council of Europe, Resolution (97) 24 on the 20 Guiding Principles for the Fight against Corruption. Kaynak: [http://www.greco.coe.int/docs/res24\(97\)e.htm](http://www.greco.coe.int/docs/res24(97)e.htm), Yolsuzlukla Mücadele Global Forumu, Yolsuzlukla Mücadele ve Adalet ve Güvenlik Görevlileri Arasında Dürüstlüğü Tesis Etmeye İlişkin Rehber İlkeler (1999).

³⁶⁵ Bkz. Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paketi (SPAI), Bu Sözleşmede, yolsuzlukla mücadele alanında uluslararası enstrümanların benimsenmesi ve uygulanması gerektiği; iyi yönetişimin ve güvenilir bir kamu yönetiminin teşvik edilmesi zorunluluğu; hukuk devleti ilkesinin güçlendirilmesi; saydamlığın ve dürüstlüğü teşvik edilmesi ve tüm bunların yanında aktif bir sivil toplum için gereken tedbirlerin alınması konularına vurgu yapılmaktadır. CİCP hakkında daha detaylı bilgi için www.uncjin.org/CICP/cicp.html.

Türkiye’de kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesi için yapılması gereken en önemli çalışmalardan birisi, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin gerçek anlamıyla yerleştirilmesi ve sorunların hukuk sistemi içinde adil bir şekilde çözülebileceğine dair hukuk bilincinin tüm vatandaşlarda oluşmasının sağlanmasıdır.³⁶⁶

5.5. Kamu Yönetiminde Etik ve İnsan Hakları

İnsan hakları kavramı, en basit ve en temel tanımıyla, insanın sadece ve sadece insan olarak doğmuş olmasından dolayı sahip olduğu hakları ifade eder. Bu haklar, insanın yapısına ve değerine ilişkin bilgilerden türetilmiştir. İnsan hakları, her insanla ilgili bazı gerekleri dile getirir. Bu gerekler, insanın değerini tanıma ve koruma istemleri olarak, yani insanları yalnızca insan oldukları için koruma istemleri olarak ortaya çıkarlar.³⁶⁷

İnsan ahlaki bir varlıktır. Bütün inanç sistemleri ve felsefeler insanı ahlaki bir varlık olarak kabul etmektedir. Ahlaki yanıyla insan, biyolojik yanını aşmakta, bir takım sorumluluklara yönelmektedir. İnsan kendi dışındaki insanların varlığını ve onların kendisi gibi haklara sahip olduğunu, sorumlulukları aracılığıyla öğrenir. Başkalarını düşünme, dikkate alma, onlara saygı ve sevgi gösterme insanların ahlaki özünün bir gereğidir.

İnsan, toplumda yalnız olmadığını, başka insanların, toplumların ve kültürlerin olduğunu bilir. Bu bilgi, insanın davranışlarını denetler; ona, dikkatli, zamana ve şartlara uyumlu bir kişi olması gerektiğini öğretir. Akıl, insanı bilgiye, bilgi de ahlak ve sevgiye götürür. Bu şekilde insan, ihtiraslarından, tutkularından ve kıskançlıklarından kendisini arındırmasını öğrenir. Etik ise, insan haklarına saygının gerçek güvencesidir.³⁶⁸

Etik değerler evrenselidir. Adalet, eşitlik, özgürlük, insana saygı, dürüstlük ve çalışkanlık gibi kavramlar tüm insanlar için aynı değere sahiptir. Bu değerlerin hayata geçirilmesi yalnızca belirli bir toplum ve kültür için değil tüm insanlık için önem taşımaktadır. İnsanın etik bir varlık olarak kabulü ve tanımlanması işte bu evrensel değerlerin insanlar tarafından gözetilmesi ve hayata geçirilmesi konusunda yükümlülük getirmektedir.

Sorumluluk duygusu içinde olan insanlar, insan haklarının teminatıdır. Başkalarına yardım eden, başkalarına saygılı olan insanlardan oluşan bir toplumda, haklarının kullanılmasında zorluk

³⁶⁶ Bkz. Kamu Yönetiminde Etik Davranışları Geliştirmek İçin Yapılması Gerekenler, ARI-NDI Çalıştay Bulguları, Mart-Ekim 2003.

³⁶⁷ "Felsefe ve İnsan Hakları", Hazırlayan: İoanna Kuçuradi, İnsan Haklarının Felsefe Temelleri, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 1996, Ankara, s.49.

³⁶⁸ İnsan Hakları ve Etik konusunda daha fazla bilgi için bkz. Ernest W. Lefever, The Trivialization of Human Rights, in PRIVATE AND PUBLIC ETHICS, DONALD G. JONES, (ED), (1978), S. 41-62.

çekilmez. İnsan, yapısı gereği mutlu ve huzurlu yaşamak ister. Karşısına çıkan engeller onu mutsuz ve huzursuz eder. İnsan haklarının etik temeli, insanın mutlu ve huzurlu olmasını gözetir.

Yirminci yüzyılın belki de en önemli etik gelişmesi, insan haklarının uluslararası düzeyde tanınması ve insan haklarının korunması için uluslararası düzeyde mekanizmalar geliştirilmesidir. Uluslararası alanda, insan hakları ile ilgili birçok anlaşma ve sözleşme benimsenmiştir. Bu yolla, hem insan hak ve özgürlüklerinin kapsamı hakkında üzerinde anlaşılmış tanımlar ortaya konulması hem de ülkelerin hukuk sistemlerinde ve hukuk uygulamalarında bu hakları korumaya yönelik gerekli adımların ilgili hükümetlerce atılmasının sağlanması amaçlanmıştır.³⁶⁹

Barış, gelişim ve demokrasiyle birlikte insan hakları, modern toplumların tanımlayıcı normatif teması haline gelmiştir. İnsan hakları, uluslararası etiğin doğal bir konusudur. İnsan haklarını korumak ve geliştirmek de devletin etik konusuna bakış açısıyla yakından bağlantılıdır.³⁷⁰ Gerçek anlamda insan haklarına dayanan devletlerde kamu yönetiminde ve siyasette etik anlayışın diğerlerine göre daha çok yerleştiği de bir gerçektir.

5.6. Kamu Yönetiminde Etik ve Demokratik Devlet

“Kamu yönetiminde etiği doğru anlama, yalnızca baş prensiplerinin doğru tanımlamasını değil, etkili ve uygun uygulaması için gerekli olan basiret ve ablaki uzlaşma bilgisini ihtiva eder.”

John P. Burke, Administrative Ethics and Democratic Theory

Demokrasi, çağdaş dünyanın hakim siyasal doktrinidir. Bu bakımdan hemen her ülke, kendi siyasal rejiminin demokratik olduğunu ileri sürmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın benimsediği demokrasi anlayışı, insan haklarına saygılı, yani anayasa hukuku ve siyaset bilimi literatüründe “hürriyetçi demokrasi”, “liberal demokrasi”, “batı demokrasisi”, “parlamentar demokrasi” gibi çeşitli adlarla adlandırılan demokrasi türüdür.³⁷¹

³⁶⁹ Birleşmiş Milletler'in uluslararası insan hakları belgeleri örnek teşkil etmektedir. İnsan Hakları Evrensel Beyanname ve uluslararası siyasal ve sosyal insan hakları belgeleri örnek gösterilebilir.

³⁷⁰ Bkz. Jack Donnelly, Ethics and International Human Rights, in University of Denver Human Rights Working Papers, Paper No: 1, (1999).

³⁷¹ Anayasa'nın “Başlangıç”ı “Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milleti'ne ait olduğu ve bunu millet adına kullanmaya yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağını” açıklamakla, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin “demokratik” olma niteliğinin kapsam, araç ve yöntemini de belirlemiş olmaktadır.

Bir düzenin siyasal bilimlerdeki adı demokratik olabilir. Ancak bu adın doğru olabilmesi için demokratiklik kavramına ilişkin evrensel tanımlarda yer alan kurumların varlığı ve yine o tanımlardaki ölçütlere uygunluğu da zorunludur.³⁷²

Demokratik yönetimin ilk ve vazgeçilmez koşulu seçim ise de; bu başlı başına yönetimde demokratikliği sağlamaya yeterli değildir. Kamusal organların karar alma sürecinin açık olması ve buna ilgililerin aktif bir biçimde katılabilmeleri bu sistemi tamamlayan asıl unsurdur. Yoksa sadece şeklen yapılmış bir seçim, o hukuksal düzenin mutlaka demokratik olduğu sonucunu doğurmaz.³⁷³ Karar alma sürecinde saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlandığı etik değerlere bağlı bir sistem demokratikleşme sürecinde ülkemiz için en gerekli unsurların başında gelmektedir. Demokratikleşmenin kişi hak ve özgürlüklerine faydası olduğu kadar ekonomiye de faydasının olduğu göz ardı edilmemelidir.³⁷⁴

Demokrasi, özünde saydam bir rejimdir. Demokratik devletlerde halkın, seçtiği temsilcilerini denetlemesine imkan verecek kurallar ve kurumlar mevcuttur. Vatandaşlar kamu yönetimi hakkında bilgi edinme haklarına sahiptirler. Yönetimin de kamu alanı ile ilgili bilgileri gizlemesi yasaktır ve bilgi verme gibi bir ödevi vardır.³⁷⁵

Demokratik rejimlerde halkın karar alma sürecine katılımı kadar, kamu hizmeti ifa eden görevlilerin kamuya karşı hesap verme sorumlulukları da önem arz etmektedir. Bazı ülkelerde, idari etkinlik sağlandığı sürece idarenin sorumluluğunun ikinci planda olacağına dair görüşler mevcutsa da demokratik bir rejimde bunun kabul edilebilmesi mümkün değildir. Demokratik bir ülkede, idari sorumluluk, idari etkinlikten daha az önemli değildir. Hatta idari sorumluluk uzun dönemde idari etkinliği artırıcı bir role sahiptir.³⁷⁶

Demokratik siyasal düzende bürokrasinin yeri, kamu yönetiminin en önemli konularından birisidir. İdari usul ve demokratik yönetim arasındaki bağlantıyı konu eden tartışmalarda, görüş birliği seyrek olarak sağlanmaktadır. Dennis Thompson'ın da ele aldığı gibi, "demokrasiyle ilişkilendirdiğimiz eşitlik, katılımcılık, bireysellik gibi birçok değer, bürokrasiye özgü hiyerarşi, uzmanlaşma ve şahsi olmama gibi kavramlara muhalif durmaktadır."³⁷⁷

³⁷² Bkz. İLHAN ÖZAY, GÜNIŞIĞINDA YÖNETİM, (2004), s. 59.

³⁷³ Bkz. İl Han Özay, Yönetimde Demokrasi ya da "Gün Işığında Yönetim", CUMHURİYET GAZETESİ, (10 Haziran 1985).

³⁷⁴ Bkz. AMARTYA SEN, DEVELOPMENT AS FREEDOM, (2000), s. 146, 159.

³⁷⁵ Bkz. Coşkun Can Aktan (Ed.), Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, (2001).

³⁷⁶ Bkz. Herman Finer, Administrative Responsibility in Democratic Government, WILLA BRUCE ED., CLASSICS OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2001), s. 5.

³⁷⁷ Bkz. D. F. THOMPSON, BUREAUCRACY AND DEMOCRACY: DEMOCRATIC THEORY AND PRACTICE, (1983), s. 235-50.

Kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken etik muhakemelerde bulunmaları gerekliliği, demokratik teorinin amaçlarıyla aynı doğrultudadır.³⁷⁸ Kişisel bağımsızlığın korunması, demokratik siyasal düzenin merkezi amaçlarından birisidir ve vatandaşlarca etik muhakemenin yapılması, hem tarihsel olarak hem de pratikte bu bağımsızlığın en önemli ifadelerinden biri olarak görülmektedir. Bununla birlikte, etik faaliyet, demokrasinin amaçlarını geliştirebilir. İhbar etme ve diğer beyan uygulamaları kamu yönetiminde görevi kötüye kullanma durumlarını ortaya çıkarırken, kamusal hedeflerin aleyhinde olan etik dışı ve kanunsuz faaliyetleri de ortadan kaldırır.³⁷⁹ Zamanla, etik faaliyetler, diğerlerinin haklarını korur ve mal ve hizmetlerin olması gereken yerlere gitmelerini sağlar. Hatta etik, demokrasiyi suistimalden korumanın ötesinde, bilgiye ulaşımı sağlayarak demokrasiyi güçlendirir.³⁸⁰

Dünyada yolsuzlukları araştıran Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 2003 ve 2004 yıllarında yaptığı araştırmalarda, en az yolsuzluk sıralamasında yer alan ülkelerin aynı zamanda demokratikleşme düzeyi en fazla olan ülkeler olması gerçeği halen değişmemiştir.

5.7. Kamu Yönetiminde Etik ve e-Devlet

e-Devlet kavramı, devletin kendi iç işleyişinde ve sunduğu hizmetlerde bilişim teknolojilerinin kullanılması olarak tanımlanmaktadır.³⁸¹ e-Devlet en yalın biçimiyle, “devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle, vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin, karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesi”dir:

e-Devlet uygulamasının başlıca amaçlarından olan saydamlık, kamu yönetiminde yapılan işler ve hizmetlerle ilgili olarak gizlilik sınırlamalarını mümkün olan en alt düzeylere indirmekle beraber, bilgi edinme hak ve özgürlüğünün önünün açılmasını da kolaylaştırır. İnternet ortamından bilgiye kolayca ulaşan vatandaşlar kamu sektörü üzerindeki denetimi de artırır. İnternet teknolojisinin kamu hizmetlerini sağlamada kullanılmaya başlamasıyla birlikte, “devlet kapısı” bir “devlet

³⁷⁸ Bkz. S. K. Bailey, Ethics and the Public Service, in R. C. MARTIN ED., PUBLIC ADMINISTRATION AND DEMOCRACY: ESSAYS IN HONOR OF PAUL APPLEBY, (1965), s. 283-298.

³⁷⁹ Bkz. J. P. Burke, Administrative Ethics and Democratic Theory, in TERRY L. COOPER ED., HANDBOOK OF ADMINISTRATIVE ETHICS, (2000), s. 604.

³⁸⁰ Bkz. J. P. BURKE, BUREAUCRATIC RESPONSIBILITY, (1986).

³⁸¹ Bkz. Rukiye Herken Özcivelek, Dünya'da ve Türkiye'de Elektronik Devlet Tartışmaları: Kavram Üzerine Bir Sorgulama, www.eksenotomasyon.com, Mustafa SAĞSAN, e-Devlet Topluların Yeni Umut Işığı mı, STRATEJİK ANALİZ DERGİSİ, CİLT: 2, SAYI: 19, (Kasım, 2001) e-Devletten kavram olarak anlaşılması gereken; devletin vatandaşlarına karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle, vatandaşların devlete karşı olan görev ve hizmetlerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir. Bkz. www.taek.gov.tr, Özellikle yönetimin yeniden yapılandırılması çabalarıyla önem kazanmaya başlayan, e-Devlet kavramı, bütünleşmiş strateji, süreç, organizasyon ve teknolojiyi ifade etmektedir. Akif M. Çukurçayır, Hülya Eşki, Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler, S. Ü. İİBF SOSYAL VE EKONOMİK ARAŞTIRMALAR DERGİSİ, YIL: 1, SAYI:1-2, (Nisan-Ekim 2001), s. 103. Diğer bir deyişle e-Devlet, e-Yurttaş, ve e-Hükümet arasında olan ilişkilerin karşılıklı hizmet anlayışına dayalı olarak gerçekleştirildiği bir teknoloji çalışmasıdır.

portali”na dönüştüğünden yeni teknolojinin rahatlığından herkesin yararlanacak olması eşitlik kavramını doğuracak ve ülkede eşit kalitede servisi yaygınlaştıracaktır. Ayrıca internet ortamından gerçekleştirilmeye başlanacak olan servisler, hizmet anlayışının belli bir kalite düzeyinde ve standartlaştırılmış olarak vatandaşlara ulaştırılmasını sağlayacaktır.³⁸²

e-Devlet, kamu yönetimi etik sisteminin temel unsurlarından olan saydamlığa katkı sağlasa da, tek başına yeterli değildir. Saydamlık, “devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunması”³⁸³ olarak tanımlandığında, yalnızca bilgiye ulaşım kolaylığının saydamlığı sağlamaya yetmeyeceği açıkça ortaya çıkmaktadır. Saydamlığın unsurları yerelleşme, e-Devlet ve iyi yönetişimdir. Görüldüğü üzere e-Devlet bu unsurlardan sadece bir tanesidir. Diğer iki unsurun bulunmadığı veya zayıf olduğu bir ülkede kamu yönetiminde saydamlığın ve dolayısıyla da etik ilkelerin hayata geçirilmesi oldukça güçtür.

5.7.1. Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasında Yeni Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Kullanımı

“Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle savaşım konusunda hiçbir şey, işlemleri açık yapmak ve kamusal muamele ve işlemlerde hangi kuralların uygulanacağı ve hangi kriterlerin baz alınacağı konusunda kamuoyunun bilgi sahibi olması kadar güçlü bir yöntem değildir. Bilgi ve iletişim teknolojileri iyi yönetişim için güçlü birer araçtır.”³⁸⁴

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının iyi yönetişime katkı sağladığı bilinen bir gerçektir. Bu teknolojiler karar verme süreçlerine ulaşılabilirliği sağlarken çok taraflı ve iki yönlü iletişim için olanak yaratır. Vatandaşla devleti bir araya getirerek karar alma süreçlerinin denetlenmesini, politika belirlemede ise katılımı artırır. e-Devlet günümüzde bilgiye erişimin hızlandırılması ve bu yolla saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması için etkili bir yol olarak görülmektedir. e-Devletin bu özellikleri iyi yönetişim ilkeleri çerçevesinde vatandaşlara hizmette verimliliği geliştirir ve hizmetin daha uygun maliyet verilmesi olanağını sağlar.

Kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımıyla sağlanan yeni olanaklar, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadelede güçlü birer araçlardır. Doğru prosedürler uygu-

³⁸² Bkz. Muhammed Kösecik, Naci Karkın, e-Devlet: Amaçlar, Sorunlar ve Uygulamalar, in ABDULLAH YILMAZ, MUSTAFA ÖKMEN EDS., KAMU YÖNETİMİ, (2004).

³⁸³ Bkz. ATİYAS, SAYIN, KAMU MALİYESİNDE SAYDAMLIK, TESEV YAYINLARI.

³⁸⁴ THIRD GLOBAL FORUM FOSTERING DEMOCRACY AND DEVELOPMENT THROUGH e-GOVERNMENT, NAPLES, (15-17 Mart 2001). 122 ülkenin bakanları, çok uluslu kuruluşlar, iş dünyası ve sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla gerçekleştirilen bu forum sonucu bütün ülkelerin ortak kararı e-Devletin kamu yönetiminde ve devletin her kademesinde etik ilkelerin yerleştirilmesi ve etik ilkelere bağlı faaliyetlerin sürdürülmesi için kilit öneme sahip olduğudur. Bundan sonra birçok devlet e-Devlet sistemini kurabilmek için gerekli altyapı çalışmalarına başlamıştır.

landıkça finansal veya idari işlemlerin takip edilebilmesi ve sorgulanması için uygun koşulları oluştururlar. e-Devlet bir kez hayata geçti mi, kamusal kararları ve yetkilendirmeleri düzenleyen kriter ve kuralları yayınlamamanın hiçbir özrü kalmaz. Belirli faaliyet ve kararlar için sorumlu olanlar kolaylıkla tanımlanabilir. Bilgi ve iletişim teknolojileri, gelişmiş muhasebe, gözleme ve denetleme sistemleri sağlayarak kamu mali işlerinin yönetsel ve dışsal denetime tamamıyla açık olmasını garanti eder. Daha genel ifadeyle bir iletişim aracı olarak e-Devletin gücü, vatandaşların politika belirleme süreci de dahil olmak üzere devletin her alanına ve faaliyetine daha fazla dahil olmalarından ve böylece sürdürülebilir bir güven ve karşılıklı kazanç kültürü oluşturabilmesinden gelmektedir.

OECD'nin bu alanda devletlere önerdiği önlemleri şu şekilde açıklamak mümkündür:

- İlk olarak, devletlerin elektronik ağ üzerindeki idari prosedürler hakkında bilgiyi artırmaları gerekmektedir. Burada bahsedilen, yasal düzenlemelerin ve idari prosedürlerin bütün çeşitleridir. Bu, vergi iadeleri, TV ve yol lisansları, doğum ve ölümlerin kayıtları, mülkiyet haklarının kayıtları, inşaat izinleri, ticari izinler, pasaportların ve ikametgah izinlerinin yenilenmesi sosyal güvenlik programları gibi çok geniş bir yelpazeyi kapsamalıdır. Önemli olan formların yer değiştirmesi değil, başvuru usulleri ve yetkilendirmeye ilgili kuralların daha saydam yapılabilmesi ve sorgulamaya açık olabilmesidir.³⁸⁵ Gittikçe artan sayıda devlet, idari prosedürlerin elektronik ağ üzerinden izlenebilmesi için sistemlerini kurmaktadır. Resmi internet siteleri ve portalların sayısı gittikçe artmakta ve bu sitelerde gün geçtikçe daha kaliteli hizmet verilmektedir.³⁸⁶

- Vatandaşlara sağlanan ikinci e-Devlet olanağı ise, politik çalışmaların ve kanun taslaklarının elektronik ağ üzerinde yayınlanması ve böylece vatandaşların ve sivil toplumun politika belirleme ve karar alma sürecine katılımlarının sağlanmasıdır. Yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin bu tarz danışma için kullanımı halen az sayıda ülkede mevcuttur. Ancak birçok ülke, demokratik sürece büyük katkısı olan bu olanağı kullanmak için adım atmıştır. Örneğin, kamu politikalarıyla ilgili ağ üzerinden tartışma forumları düzenlemek popüler bir araç haline gelmeye başlamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı olanakları keşfeden devletlerin gizlilik ve güvenliğe de dikkat etmesi gereklidir. Devletler kişisel ve hassas bilgileri kapsayabilecek bilgilerin kamuoyuna açıklanması

³⁸⁵ Seul'un e-Devlet sistemi OECD tarafından örnek sistem olarak adlandırılmaktadır. Bu sistemde vatandaşlar lisans ve izinler için yaptıkları başvuruların süreçleri hakkında elektronik ağ üzerinden bilgi sahibi olabilmektedir. Bkz. Hong-Bin Kang, Vice Mayor I of Seoul, Republic of Korea, Cleaning Up the City Government of Seoul: a Systematic Approach, ANTI-CORRUPTION SYMPOSIUM: THE ROLE OF ON-LINE PROCEDURES IN PROMOTING GOOD GOVERNANCE, SEOUL, (2003).

³⁸⁶ Sally Shelton-Colby, Deputy Secretary-General, OECD, Anti-Corruption and ICT for Good Governance, Anti-Corruption Work of the OECD to Improve Transparency and Accountability: Using Information and Communication Technologies (ICTs) to Establish a Modern Public Service Culture, ANTI-CORRUPTION SYMPOSIUM: THE ROLE OF ON-LINE PROCEDURES IN PROMOTING GOOD GOVERNANCE, SEOUL, (2003).

için kriterler belirlemelidirler. Devletler aynı zamanda, kullanıcıları tanımak ve resmi belgelerin muteberliğini garanti edecek standartlar geliştirmelidirler. Kamu yönetiminde e-Devlet yöntemiyle hizmete erişebilirlik, katılımcılık ve hesap verebilirliğin sağlanması için vatandaşların bu yönde cesaretlendirilmesi ve e-Devletin sağladığı faydalar konusunda bilgilendirilmesi gereklidir. Ülkeler, devlet ve vatandaş elektronik ağ üzerinde bir araya getirmeye çalışsa da, oldukça azı yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin bilgi, danışma ve aktif katılımcılık için öngörülen geleneksel metodların tamamının yerine geçebileceğine inanmaktadır. Şimdilik geleneksel metodlarla yeni teknolojinin bütünlüğünün sağlanması, e-Devletin hayata geçirilmesi ve bilgi ve iletişim teknolojilerinden en yüksek faydayı sağlamak için en iyi yoldur.

B Ö L Ü M

DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNDE
ETİK VE ULUSLARARASI
KARŞILAŞTIRMALAR

6. DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALAR

6.1. Giriş

Birçok ülkede devlete duyulan güven gözle görülür biçimde azalmaktadır. Vatandaşlar adeta karar vericilere güvenlerini yitirmekte ve bu süreç, devletin ve kurumlarının meşruluğunu olumsuz yönde etkilemektedir.³⁸⁷ Bu güven açığı, kamu görevlilerinin etik dışı davranışı olarak görülebilecek unsurlardan yasama ve yargı dahil büyük yolsuzluklara kadar uzanan, herkesçe bilinen skandallar tarafından körüklenmektedir.

Vatandaşlar, kamu görevlilerinin görevlerini dürüstlük ve etik ilkelere bağlı bir biçimde sürdürmelerini istemektedirler. Artık toplumlar, devletlerden kamu görevlilerinin resmi karar alma süreçlerinin ve kamu yönetimi sisteminin özel çıkarlardan hiçbir şekilde etkilenmemesi yönünde garanti mekanizmaları kurmalarını beklemektedirler. Toplumda bu yönde artan talepler, kamu yönetiminde etkisiz mekanizmaların kamu kurumlarına duyulan güveni gittikçe sarstığını gözler önüne sermiştir. Tüm bu nedenlerden dolayı ülkeler, kamuyu yolsuzluktan arındırma amaçlı birçok çabaya girişmişlerdir. Özellikle, son yıllarda etik altyapılarını güçlendirmek için ciddi girişimlerde bulunmaya başlamışlardır.

Günümüzde kamu yönetiminde etiğin arz ettiği büyük önemden dolayı, etik davranış ilkelere toparlanıp mükemmelleştirilmeye çalışılarak mevzuatlarda güçlendirilmektedir.³⁸⁸ Ayrıca günümüzde, uyulması beklenen etik davranış standartları rehber niteliğinde dokümanlarla da yaygın olarak ifade edilmekle birlikte, davranış standartlarını kamu hizmetinin bütününde yasalastırma yönünde dünyada güçlü bir eğilim olduğu görülmektedir.³⁸⁹

Etik davranış kodlarının yapıları ve içerikleri ülkeden ülkeye farklar gösterse de, son yıllarda geliştirilen kodlar hem ilkeler hem de usullere ilişkin açıklayıcı nitelik taşımaktadırlar ve etik davranış ilkelerini bu tarz kodlarla sistemleştirmek yönünde bir eğilim vardır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, “Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları”³⁹⁰ ve Avrupa Komisyonu “Kamu ile İlişkilerde İyi Yönetimsel Davranış Kodu” bu eğilimi yansıtan kodlardır.

³⁸⁷ Devlete duyulan güvenin gittikçe sarsıldığına dair 2004 senesi araştırma sonuçlarına bkz. www.transparency.org.

³⁸⁸ Bkz. Carol Lewis, *Ethics Codes and Ethics Agencies*, s. 136.

³⁸⁹ Bkz. OECD, 2000.

³⁹⁰ Bkz. <http://www.greco.coe.int/docs/codee.htm>.

Artık ülkeler, kamu yönetimi etik davranış kodlarının idaresi ve uygulanmasının sağlanması için etik kurulları oluşturmaktadırlar.³⁹¹ Etik kurulları, hem etik davranış kodlarının uygulanmasını gözetmek hem de çalışanlara eğitim ve rehberlik hizmetleri vermekle yükümlü kılınmaktadır. Etik ilkelerin ihlali halinde yaptırımın vicdani olacağına dair geleneksel düşünce, artık kabul edilmemektedir. Son yıllarda ülkeler, etik davranış kodlarının ihlali halinde somut yaptırım mekanizmaları kurmuşlardır. Artık, ihlaller vicdan yoluyla değil, disiplin cezaları, etik dışı kararların iptali, gazetelerde etik dışı hareket eden kişinin isminin ifşa edilmesi gibi yöntemlerle yaptırıma tabi tutulmaktadır.

Günümüzde çok sayıda ülke, kamu görevlilerinin etik davranışını, kuralların ve yönetim teşviklerinin karışımına dayanan bir dizi sistem ve süreçle yönetir. Bunlar etik altyapının kapsamı içindedir. Yasadışı davranışlara karşı net kurallar ve bunların ihlalleri durumunda açık yaptırımlar gerekli görülmeyle birlikte, esas konu kaçınılması gereken davranışların ne olduğundan çok, neye ulaşılmak istendiğidir. Bu da şu unsurları içerir:

- Kamu sektörünün genelinde ulaşılması istenen, “en yüksek değerler”in tanımı (bazen ilgili kuruluşların kendi misyonlarını yansıtan ademi merkezîyetçi davranış kuralları ile tamamlanır),
- Bir şeyin nasıl başarılı olduğundan çok, neyin başarılı olduğuna odaklanma (diğer bir deyişle araçlara değil sonuçlara odaklanma),
- Hataları ya da kötü davranışı önlemek ve cezalandırmaktan çok, iyi davranışı teşvik etmeye vurgu.

Bazı ülkeler, ilkelere dayalı bir etik sistemini tercih ederken bazıları da kurallara dayalı bir sistemi kabul etmektedirler. Sistemler arasındaki farklılıklara rağmen, etik sistemlerinin odak noktaları yukarıda sayılan unsurlar açısından benzerlik göstermektedir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ulusal sınırları aşip uluslararası alanda olumsuz etkileri olması nedeniyle, artık ülkeler etik dışı faaliyetlere karşı işbirliği yapma yolunu seçmektedirler. Bu işbirliğinin bir sonucu olarak, uluslararası alanda faaliyet gösteren resmi kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşlar, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetin yaygın olduğu ve hatta oldukça az olduğu ülkelere, etik sisteminin kurulması veya iyi işlemesi için uzmanlık desteği vermekte, sahip oldukları oldukça büyük bilgi ağı sayesinde konuyla ilgili yapılan araştırmalara katkıda bulunmaktadır.

³⁹¹ Diğer ülkelerde kamu etik davranış ilkelerini yerleştirmek ve belirlenen ilkelere uygun davranılıp davranılmadığını gözetmekle görevli kılınan merkezi kurumsal yapılara sıkça rastlanmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri’nde The Office of Government Ethics, İngiltere’de The Committee on Standards in Public Life, Kanada’da The Office of the Ethics Counsellor, Japonya’da National Public Service Ethics Board, Avustralya’da The Public Service and Merit Protection Commission, İrlanda’da The Public Offices Commission ve Portekiz’de The Inspectorate - General for Public Administration gibi kurumsal yapılar vardır.

Çağdaş demokratik ülkeler, kamu görevlilerinin etik kurallarını ayrı ve kendine özgü bir alan olarak kabul etmemekte, daha ziyade yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak kabul etmektedirler. Ülkeler etik kuralları düzenlerken, kamu görevlilerinin günlük işlerinde karşılaşacağı her türlü olasılığı düşünerek kural oluşturmamaktadırlar. Son yıllarda, kamu görevlilerinin etik kurallarının çok ayrıntılı düzenlendiği ve karmaşık bir yapıda olduğu sistemlerde kamu görevlilerinin etik dışı davranışlara yönelme eğilimlerinin fazla olduğuna dair bir görüş birliği ortaya çıkmıştır. Ayrıca, etik kuralların oldukça fazla sayıda olmasının, kamu görevlilerinin riskten kaçınmasına neden olabileceği, bu durumun ise kamu görevlilerini yanlış yapmaktan korkan bir yapıya sahip olmalarına zemin hazırlayabileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte, uluslararası arenada, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik kurallarının gerçekçi bir şekilde düzenlenmemesinin, etik kuralların doğru ile yanlış arasındaki gri alanda kamu görevlilerinin nasıl hareket edeceklerine dair bir kılavuz hizmetini görmekten ziyade, ondan kaçınılacak veya onun boşluğundan yararlanılacak bir mekanizmaya dönüşeceği ifade edilmektedir.³⁹²

Dünyada kamu yönetiminde etikle ilgili karşılaştırmalı çalışmalar, etik kılavuz ilkelerinin, çıkar çatışması kurallarının ve kamu yönetiminde etik davranış kurallarının tarih ve çevresel faktörlerin bir sonucu olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte araştırmalar, dünyanın en temiz ülkelerinde kamu yönetiminde etik sisteminin, diğer ülkelerdeki en iyi uygulamaların araştırılması ve analiz edilmesiyle birlikte her ülkenin kendi yapısına özgü olan deneyim ve özelliklerini göz önünde bulundurarak şekillendirilmesi gerektiğini gözler önüne sermektedir. Bu gerçeğin farkında olarak önceki bölümlerde kamu yönetiminde etikle ilgili tanımlamalara ve sistemi daha iyi anlayabilmek için açıklamalara yer verdikten sonra, bu bölümde öncelikle kamu yönetiminde etik alanında faaliyet gösterilen uluslararası kuruluşlar incelenecektir. Bundan sonra kamu yönetiminde etikle ilgili belirli konular ülke uygulamaları göz önünde bulundurularak karşılaştırmalı şekilde anlatılacaktır. Son olarak, çeşitli ülkelerin kamu yönetiminde etik sistemleri incelenecektir.

6.2. Kamu Yönetiminde Etikle İlgili Faaliyet Gösteren Uluslararası Kuruluşlar ve Çalışmaları

6.2.1. Birleşmiş Milletler-Kamu Görevlileri için Uluslararası Davranış Kuralları

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 12 Aralık 1996 tarihinde Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı'nın bir unsurunu oluşturan 51/59 no'lu kararıyla kamu görevlilerinin etik kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayınlamıştır. "Ülkelerin Kamu Görevlilerinin Etik Kodu" olarak adlandırılan söz konusu tav-

³⁹² Bkz Bart W. Edes, Promoting Integrity in the Public Sector: The Contribution of OECD in Responding Corruption, UNICRI, No.63, Rome/Milan, (2000).

siyeler, üye ülkelerin yolsuzluğa karşı mücadelelerine kılavuzluk yapan bir araç olarak görülebilir. Birleşmiş Milletler Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları (*United Nations International Code of Conduct for Public Officials*)³⁹³ çıkar çatışması, hak mahrumiyeti, malvarlığının bildirilmesi, hediye ve diğer menfaatlerin kabulü, gizli bilgi ve siyasi faaliyetler hakkında hükümler içermektedir. Söz konusu kod ile ayrıca etkinlik, etkililik, dürüstlük, duyarlılık, adalet, tarafsızlık ve ayrımcılık yapılmaması prensipleri üzerinde de durulmuştur.

Bu koda göre, bir kamu görevlisi, resmi otoritesi, görevi, fonksiyonları ve karar yetkisini kötüye kullanarak kendisi veya ailesine kişisel veya mali bir çıkar sağlamamalıdır. Kamu görevlileri, muhtemel çıkar çatışması doğurabilecek olan iş ilişkilerini, ticari ve mali faaliyetlerini ve diğer maddi çıkarlarını yetkili makama bildirmelidir. Yine kamu görevlileri, görevlerinden ayrıldıktan sonra eski konumlarından istifade ederek çıkar sağlamamaları yönünde ülkesinin aldığı önlemlere uymalıdır. Kamu görevlileri, çerçevesi ülkelerinin hukuku veya idari politikaları ile belirlendiği şekilde kendilerinin, eşlerinin ve kendilerine bağımlı olanların malvarlıklarını ve sorumluluklarını bildirmelidirler. Birleşmiş Milletler'in söz konusu koduna göre kamu görevlileri, doğrudan veya dolaylı olarak fonksiyonlarını, görevlerini veya kararlarını etkileyebilecek nitelikte herhangi bir hediye veya başka çıkar isteyemez veya alamaz. Kamu görevlilerinin görevleri gereği elde ettikleri gizli bilgilerin, yasa veya yargı kararıyla aksi öngörülmediği takdirde kamu görevlisi tarafından gizli olarak tutulması gerekir. Ülkeler bu yükümlülüğün, kamu görevlisinin görevinden ayrılmasından sonra bile sürebileceğini öngörebilirler. Kodun son hükümlerinde ise kamu görevlilerinin siyasi ve diğer faaliyetlerine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlere göre ülkeler, kamu görevlilerinin siyasi ve diğer faaliyetlerini, kamu görevlisinin fonksiyonunu ve görevini yerine getirirken tarafsız olduğu şeklindeki halkın güvenine mazhar olacak şekilde düzenlerler.³⁹⁴

6.2.2. Avrupa Konseyi-Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, "R(2000) 10 numaralı Tavsiye Kararı" ile kamu görevlilerine yönelik etik kural getirilmesinin teşvik edilmesinin ve konu hakkında halkın duyarlılığının yükseltilmesinin yolsuzlukla mücadelede çok önemli bir araç olduğunu belirtmiş ve ulus devletlerin, kendi hukuk sistemlerine ve kamu yönetimi prensiplerine bağlı olarak Tavsiye Kararı'nın ekinde gösterilen Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu'nu (*Council of Europe, Model Code of Conduct for Public Officials*),³⁹⁵ benimsemelerinin faydalı olacağını ifade etmiştir. Ayrıca Bakanlar Komitesi, tavsiyede öngörülen hususların üye ülkeler tarafından yerine getirilip getirilmediğini gözleme görevini "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu" (GRECO) adlı organa vermiştir.

³⁹³ Bkz. <http://gopher.un.org/00ga/recs/51/RES51-59.EN>. Söz konusu belgeye EK-2'den ulaşılabilir.

³⁹⁴ Bkz. Efim Obreja, Viorelia Gasca, Teodor Potirniche, Public Procurement and Public Ethics: A Focus on Fighting Corruption, TRANSPARENCY INTERNATIONAL WORKING PAPER, (2002), s. 90-91. Aktaran Hasan Dursun, Kamu Görevlilerinin Etik Kuralları, TÜRK İDARE DERGİSİ, Sayı: 441, (Aralık, 2003), s. 247, 266.

³⁹⁵ Bkz. <http://www.greco.coe.int/docs/codee.html>. Söz konusu belgenin tamamı EK 1'de yer almaktadır.

Avrupa Konseyi'nin Model Etik Davranış Kodu'nun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken davranış kurallarını ve dürüstlük standartlarını belirlemek, kamu görevlilerine söz konusu standartlara uymaları konusunda yardımcı olmak ve halkı, kamu görevlilerinden hangi davranış tarzını bekleyebileceği konusunda bilgilendirmektir. Bu kodun, bütün kamu görevlilerine ve kamu hizmeti yapan özel sektör mensuplarına uygulanması önerilmiştir. Ancak söz konusu kod, milletvekillerine, bakanlara ve yargı mensuplarına uygulanmayacaktır.

Söz konusu kod, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kurallar düzenlenirken, yasanın hükümleri konusunda kamu görevlilerinin bilgilendirilmesini üye ülkelere tavsiye etmiştir. Kod'a göre bütün kamu görevlileri, yasada öngörülen kurallara uygun davranabilmek için her türlü önlem almak durumundadır. Avrupa Konseyi'nin Model Kodu, kamu görevlileri için dürüstlük, tarafsızlık, hesap verilebilirlik ve etkinlik gibi bir takım genel etik prensipler saptamakta, bunun yanında, çıkar çatışması, çıkarların açıklanması, uygunsuz dışsal menfaatlerin bildirilmesi konusunda bir çerçeve çizmekte, siyasi veya kamusal faaliyetler, kamu görevlisinin özel hayatını koruma, hediye, diğer kişiler tarafından yapılan etkilere maruz kalma, kamu görevinin kötüye kullanılması, kamu otoritelerinin sahip oldukları bilgi, kamusal ve resmi mallar, dürüstlük denetimi, yüksek seviyeli kamu görevlilerinin hesap verilebilirlikleri, kamu görevinden atılma, eski kamu görevlileri ile ilişkiler, yasaya saygı ve yaptırımlar konusunda çeşitli hükümler içermektedir.

Bu model etik davranış kodu, hem ilkeler hem de usullere ilişkin açıklayıcı nitelik taşıyan, açık ve anlaşılır nitelikteki etik kodlar düzenleme yönündeki son yıllarda ortaya çıkan eğilimin en iyi örneklerinden birisidir.

6.2.2.1. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, yolsuzluklara karşı uluslararası bir eylem programı geliştirmek amacıyla, Eylül 1994 tarihinde, "Çok Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu"nu (*Multidisciplinary Group on Corruption- GMC*) oluşturmuş ve bir dizi toplantının ve gelişmenin ardından Grup, 1 Mayıs 1999'da "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu"na (*Group of States Against Corruption- GRECO*) dönüşmüştür.

Yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler ve stratejiler oluşturmak üzere etkin bir mekanizmaya sahip olan GRECO'nun temel amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında ülkelerin ulusal mevzuatlarındaki yetersizlikleri ve eksiklikleri incelemekte, gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılma ve pratik reformların hayata geçirilme sürecine katkıda bulunmaktadır.

GRECO'ya Avrupa Konseyi üyeleri ya da Avrupa Konseyi'ne üye olmamakla birlikte, bu anlaşmaların hazırlanmasında katkısı bulunan ülkeler katılabilmektedir. Tam üyelik için aranan tek koşul, GRECO tarafından değerlendirilmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmek ve karşılıklı değerlendirme aşamalarına kısıtlamalar koymamaktır.³⁹⁶

İncelemeler sonucu tespit edilen olumsuzlukların giderilmesi amacıyla GRECO'nun ortaya koyduğu tavsiyelere uyulmaması durumunda, Başkan, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'nden, ilgili ülkenin Dışişleri Bakanlığı'na yazılı protesto gönderilmesini talep edebilmektedir. GRECO, tüm faaliyetleri ve çalışmalarını hakkında kamuoyuna bilgi sunmak amacıyla yıllık bir faaliyet raporu hazırlar.³⁹⁷

Türkiye, 1 Ocak 2004 tarihinden beri GRECO üyesidir. Avrupa Konseyi tarafından yayınlanan kamu görevlileri için model davranış kuralları, AB üyesi ülkelerin kamu yönetiminde öngördüğü etik standartların bir değerlendirmesi olduğundan, AB'ye üyelik sürecinde Türkiye açısından önem arz etmektedir. Ülkemizde, kamu görevlileri için etik standartları belirleyen yasal altyapı çalışmalarının GRECO standartlarına uygun olması, kamuda etik ilkelere bağlı yasal altyapımızda aranması gereken niteliklerin başında gelmektedir.

6.2.3. Uluslararası Saydamlık Örgütü

Mayıs 1993 tarihinde kurulan ve merkezi Almanya'nın Berlin şehri olan Uluslararası Saydamlık Örgütü (*Transparency International-TI*), yegane amacı yolsuzlukla mücadele olan ilk ve tek uluslararası sivil toplum örgütüdür. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün doksana yakın ülkede ulusal düzeyde teşkilatı bulunmaktadır. Ülkemizde, "Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği", Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün ulusal düzeydeki teşkilatıdır.

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün temel misyonu, ulusal ve uluslararası bütünlük sistemlerini teşvik etmek ve güçlendirmek amacıyla bir global koalisyon oluşturarak, yolsuzlukla mücadele etmektir. Bu misyonunu gerçekleştirmek ve global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla Uluslararası Saydamlık Örgütü, yolsuzluğun nedenlerini araştıran, buna yönelik çalışmalar ve reform programları hazırlayan, çok taraflı sözleşmelerin uygulamaya konmasına öncülük eden ve hükümetlerin, kamu kurumlarının ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini izleyerek elde ettiği bulguları kamuoyuyla paylaşan bir örgüttür. Örgüt, global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla sivil toplumu, iş dünyasını ve hükümetleri bir araya getirmektedir. Direktörler Kurulu, Uluslararası

³⁹⁶ Bkz. Hakan Özbaran, Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler, SAYIŞTAY DERGİSİ, Sayı: 50-51, (Temmuz, Aralık 2003). [Bundan böyle Özbaran, Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler diye anılacaktır.]

³⁹⁷ Greco Hakkında Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.greco.coe.int/>.

Saydamlık Örgütü'nün merkezi birimidir ve yıllık genel kurulda seçilir. Danışma Kurulu ve Uluslararası Sekreteryaya birimleri de, diğer merkezi birimlerdir. Bununla birlikte Uluslararası Saydamlık Örgütü bünyesinde yerel düzeyde faaliyet gösteren, "Ulusal Saydamlık Örgütleri" mevcuttur. Bu örgütler, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın artırılmasına yönelik çalışmalarda bulunarak, kamuoyu ve medya desteğiyle, ulusal düzeyde yolsuzlukla mücadele misyonunu yüklenmişlerdir. Uluslararası Saydamlık Örgütü, yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu bir süreç olduğunu kabul etmektedir ve yolsuzlukla mücadelede tek tek kazanımlar yerine uzun dönemli kazanımlara yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar şunlardır:

- Yolsuzlukla mücadelede uluslararası ve ulusal çerçevenin çizilmesinin öncülük etmek ve uluslararası organizasyonlarda yer almak,
- Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek ve destek sağlamak amacıyla "Ulusal Güvenilirlik Sistemleri Modeli" oluşturmak,
- Her yıl "Yolsuzluk Algılama Endeksi" yayımlamak,
- Her yıl "Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi" yayımlamak,
- Yıllık olarak "Global Yolsuzluk Raporları" üretmek,
- Eğitim faaliyetleri organize etmek,
- Dürüstlük ödülü vermek,
- Elektronik Ortamda Yolsuzluk Araştırma ve Bilgi Sistemi (Corruption Online Research and Information System-CORIS) veri tabanı oluşturmak.³⁹⁸

Bir çok ülke, yolsuzluklarla mücadelede teknik destek sağlamak amacıyla, Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlara başvurmak yerine Uluslararası Saydamlık Örgütü'nü tercih etmektedir. Onlara göre, bu konuda Uluslararası Saydamlık Örgütü gibi bir kuruluşla çalışmak, yardımın çok sayıda siyasi koşullara bağlı olmaksızın elde edilmesine imkan sağlamaktadır.³⁹⁹

Uluslararası Saydamlık Örgütü, yayınladığı 2005 Küresel Yolsuzluk Raporu'nun Türkiye ile ilgili bölümünde, inşaat sektöründeki yolsuzluklar ve depreme geniş yer vermiştir. Uluslararası Saydamlık Örgütü, son yıllarda yolsuzluk alanında Türkiye'de yapılan çalışmalarını genel olarak, "eksik ve amaçsız" olarak tanımlamaktadır. Örneğin, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun için, "amaçları, tanımları ve kılavuz ilkeleri ortaya koymakta eksik kalmıştır" denilmektedir. Ayrıca Kanun'un kapsamı içinde başbakan, milletvekilleri ve bakanların olmaması da eleştirilmektedir.⁴⁰⁰

³⁹⁸ Bkz. Özbaran, Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler.

³⁹⁹ TI hakkında daha detaylı bilgi için bkz. www.transparency.org.

⁴⁰⁰ Bkz. http://www.transparency.org/gcr2005/download/english/country_reports_k_z.pdf.

Tablo 13: Uluslararası Saydamlık Örgütü Yolsuzluk Endeksine Göre Dünyanın En Temiz Ülkeleri

Ülke Adı	Sıralamadaki Yer 2005	Sıralamadaki Yer 2004	Kişi Başına Düşen Milli Gelir 2004 (USD)
Finlandiya	2	1	27020
Yeni Zelanda	3	2	15870
Danimarka	4	3	33750
İzlanda	1	4	30810
Singapur	5	5	21230
İsveç	6	6	28840
İsviçre	7	7	39880
Norveç	8	8	43350
Avustralya	9	9	21650

Kaynak: www.transparency.org <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/ExploreEconomies>

6.3. Kamu Yönetiminde Etik İlgili Ülke İncelemeleri

Raporun bu bölümünde incelenen ülkeleri seçerken dikkate alınan en önemli kriter, ülkelerin kamu yönetiminde etik ile ilgili uluslararası araştırmalarda “dünyanın en temiz ülkeleri” olarak tespit edilmeleridir. Bu ülkelerin kamu yönetiminde etik sistemleri geçiş dönemi ülkelerince örnek alınmaktadır. Dolayısıyla, kamu yönetiminde etik sistemini yeni kurmaya çalışan ülkemiz için, değişik yöntemler öngören iyi ve çağdaş etik sistemlerinin incelenmesi faydalı olacaktır.

6.3.1. Amerika Birleşik Devletleri

A.B.D.’de etik davranış kodları “Uluslararası Şehir Yöneticileri Derneği”nin (ICMA) 1924 senesinde ilk önemli kodu hazırlayıp ilan etmesinden bu yana, kamu idaresinin bir parçası olarak kabul edilmektedir.⁴⁰¹ İlk kodlar kamu görevlilerini, mesleki birlikler tarafından tanımlanan davranış standartla-

⁴⁰¹ Bkz. R. J. STILLMAN, THE RISE OF THE CITY MANAGER: A PUBLIC PROFESSIONAL IN LOCAL GOVERNMENT, (1974); D. L. Pugh, The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration, in J. S. BOWMAN ED., ETHICAL FRONTIERS IN PUBLIC MANAGEMENT, (1991), s. 9-33, R. A. Charles, M. C. Cagle, Ethical Codes with Teeth: Professional Practices Commissions, PUBLIC INTEGRITY ANNUAL, (1997), s. 85-94.

ıyla bağlayan mesleki kodlardır. 1958 senesinde, Kongre, Senato ve Temsilciler Meclisi'nin ortak kararıyla federal hükümet çalışanları için bir davranış kodu yürürlüğe sokmuştur. 1961 senesinde Başkan Kennedy bir kanun hükmünde kararnameyle kodu güçlendirmiştir. 1970'lere gelindiğinde Watergate Skandalı özellikle eyalet ve yerel hükümetlerde ve kamu yönetiminde olmak üzere etik davranış kodu hazırlama ve yürürlüğe sokmayı tetiklemiştir.⁴⁰² İdari Teşkilatta Etik Kanunu'nun 1978 senesinde yayınlanması etik davranışın kamu idaresinin vazgeçilmez bir yönü olduğu bilincini güçlendirmiştir.⁴⁰³ Bugün eyalet hükümetleri kamu görevlileri için en iyi düzenlenmiş etik davranış standartlarının kodifikasyonu için gerekli düzenlemeleri sağlamaktadır.⁴⁰⁴ 1989 senesi itibarıyla otuz altı eyalet etik davranış kodu yürürlüğe sokmuş ve uygulamayı sağlamak için etik komisyonları kurmuştur.⁴⁰⁵ Bu kodlar, genellikle yasaklanmış faaliyetlere, disiplin cezalarına ve uyum mekanizmalarına odaklanmışlardır. Nadiren idealleri ifade ederler ve kamu idarecilerinin ahlaki muhakemelerinde izleyecekleri yolu tesis ederler.⁴⁰⁶ Amerikan kamu yönetiminde etik davranış kodları, günümüzde kamu görevlilerine yol gösterme ve idealleri ifade etme konusunda eskisinden daha ileridedir.

Kutu 18: A.B.D.'de Kamu Görevlileri İçin On Dört Etik Davranış İlkesi⁴⁰⁷

Amerikan Hükümeti Etik Dairesi, bütün Amerikan kamu görevlilerine uygulanacak davranış standartlarını yayınlamıştır. Görevliler, bu düzenlemeler uyarınca öngörülen sorumluluklarından haberdar olmalıdırlar. Etik alanındaki bütün kurallar "12731 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname"de geçen bu on dört etik davranış ilkesinden çıkarılmıştır.

- Kamu görevi, anayasaya, kanunlara ve kişisel çıkarın üstünde etik ilkelere sadakati şart koşan kamu güvenidir.
- Kamu görevlileri, görevin dürüst bir şekilde yerine getirilmesiyle bağdaşmayacak finansal menfaatler elde etmemelilerdir.
- 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 haklı beklentiler hariç olmak üzere, kendisiyle iş yapan veya çalışanın görev yaptığı kurumca düzenlenen faaliyetlerde bulunan ve-

⁴⁰² Bkz. K. G. DENHARDT, THE ETHICS OF PUBLIC SERVICE, (1988).

⁴⁰³ Bkz. J. F. Plant, H. F. Gortner, Ethics, Personnel Management, and Civil Service Reform, PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT JOURNAL, 10, (1981), s. 3-10; J. J. Walter, The Ethics in Government Act, Conflict of Interest Laws, and Presidential Recruiting, PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, 41, (1981), s. 659-665; S. C. Gilman, The U.S. Office of Government Ethics, THE BUREAU-CRAT, 20, (1991), s. 13-16.

⁴⁰⁴ Bkz. R. Blake, The Nature and Scope of State Government Ethics Codes, PUBLIC PRODUCTIVITY&MANAGEMENT REVIEW, 21, (Haziran, 1998), s. 453-459. [Bundan böyle, R. Blake, The Nature and Scope of State Government Ethics Codes diye anılacaktır.]

⁴⁰⁵ Bkz. F. Burke, G. Benson, State Ethics Codes, Commissions and Conflicts, STATE GOVERNMENT REVIEW, 105 (5), (1989), s. 195-198.

⁴⁰⁶ Bkz. R. Blake, The Nature and Scope of State Government Ethics Codes, s. 457.

⁴⁰⁷ Metnin orijinali için bkz. <http://www.usda.gov/da/pdsd/Security%20Guide/Ethics/Intro.htm>.

ya çalışanın görevini yerine getirmesi veya getirmemesinden menfaatleri ağırlıklı olarak etkile-
necek ve çalışandan bir görev beklentisi olan kişi veya kurum ve kuruluşlardan herhangi bir he-
diye ya da maddi değeri olan herhangi bir şeyi kabul veya talep edemez.

- Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında dürüstçe çaba göstermelidir.
- Kamu görevlileri, idari teşkilatı bağlayan ve yetkileri dahilinde olmayan herhangi bir söz veremezler, taahhütte bulunamazlar.
- Kamu görevlileri, kamu makamlarını kişisel kazançlar için kullanamazlar.
- Kamu görevlileri, tarafsız bir şekilde faaliyette bulunur ve herhangi bir özel kuruluşa ve-
ya bireye öncelikli muamelede bulunamazlar.
- Kamu görevlileri, federal malları korumalı ve yetkileri dahilinde olan faaliyetler haricin-
de kullanmamalıdır.
- 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 ilgili otoritelere bildirme-
lidirler.
- Kamu görevlileri, özellikle federal ve yerel vergiler gibi kanunla öngörülen bütün yasal
finansal yükümlülükleri de dahil olmak üzere vatandaş olarak sahip oldukları yükümlülüklerini
iyi niyetle yerine getirmelidirler.
- Kamu görevlileri, ırk, renk, dil, cinsiyet, köken, yaş ya da özürllük haline bakmadan bü-
tün Amerikan vatandaşları için eşit olanaklar öngören yasa ve düzenlemelere uymalıdır.
- Kamu görevlileri, bu direktife göre ilan edilmiş etik standartları veya kanunları ihlal et-
tiklerine dair bir intiba yaratacak faaliyetlerden kaçınma konusunda çaba harcamalıdır.

A.B.D. etik yönetimi, yolsuzluk ve ihlallerin kontrolü için belki de en kapsamlı araçlara sa-
hiptir. Genel Müfettişlik Sistemi, Yönetimde Etik Ofisi ve Özel Danışmanlık Ofisi gibi birçok giri-
şim, 1970'li yılların Watergate Skandalı'na tepki olarak gelişmiştir. Bunlar, 1980'li yıllarda geliştiril-
miş ve 1991'de Dürüstlük ve Etkinlik Başkanlık Konseyi kurulmuştur.

1990'lı yıllarda kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen daha ayrıntılı kurallar konul-
muştur. Hükümet Etik Dairesi'nin (OGE) 1992 yılında çıkardığı "Yürütme Organı İçin Davranış
Standartları" (*Standards of Conduct for the Members of Executive Branch*), hediyeler, dışarıdan edi-
nilen kazançlar, tarafsızlık, iş arama, görevi kötüye kullanma ve kamu dışındaki faaliyetlerle ilgili
belirli yönlendirmeler içerir. Devleti daha etkin ve duyarlı kılmaya yönelik olan Ulusal Performans
Gözden Geçirmesi "...genel müfettişlik sistemi, ihlalleri ihbar edenlerin korunması ve en üst dü-

zeydeki mali sorumluların ağırlığının artması suretiyle, hükümetin program ve icraatlarında kötü yönetim, israf ve sahtekarlığın bertaraf edilmesini” hedefler.

Kutu 19: Kamu Etiği İçin Amerikan Derneği Etik Davranış Kodu

Kamu Etiği için Amerikan Derneği (*American Society for Public Ethics -ASPA*) kamu yönetimi bilimini, yöntemlerini ve sanatını geliştirmek için vardır. ASPA üyeleri, aralarında profesyonellik ruhunu geliştirmek ve örnek oluşturarak kamu yönetiminde etik ilkelere bağlılık konusunda kamu bilincini artırmak yönünde sorumluluklarını teyit etmekteledir.⁴⁰⁸ Bu bağlamda, biz ASPA üyeleri aşağıdaki ilkelere kendimizi adamaktayız:

I. Kamu Menfaati İçin Hizmet Et.

Kendine hizmet etmenin ötesinde, kamu için hizmet et.

1. Kamu menfaatini geliştirmek için takdir yetkisi kullan.
2. Ayrımcılığın ve tacizin bütün biçimlerine karşı koy ve pozitif ayrımcılığı geliştir.
3. Kamuoyunun kamu işini bilme yönündeki hakkını tanı ve destekle.
4. İdari karar verme sürecine vatandaşları da dahil et.
5. Merhamet, yardımseverlik, hakkaniyet ve iyimserlik sergile.
6. Kamuoyuna tam, açık ve anlaşılması kolay yollardan cevap ver.
7. Vatandaşlara idareyle olan ilişkilerinde yardımcı ol.
8. Diğer çalışanlar arasında hoş karşılanmayacak kararlar almaya hazırlıklı ol.

II. Anayasaya ve Kanunlara Saygı Göster.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, çalışanların ve vatandaşların sorumluluklarını tanımlayan anayasaya ve kanunlara saygı göster, destekle ve öğrenmeye çalış.

1. Kamu görevinle ilgili kanunları ve yasal düzenlemeleri anla ve uygula.
2. Üretken olmayan ve geçerliliğini yitirmiş kanunlar ve politikaları geliştirmek ve değiştirmek için çalış.
3. Kanunsuz ayrımcılığı ortadan kaldır.
4. Güçlü vergi ve yönetim kontrolleri geliştirerek ve denetleme ve araştırma faaliyetlerini destekleyerek kamu fonlarının kötü yönetiminin her şeklini engelle.
5. Ayrıcalıklı bilgiye saygı göster ve koru.
6. İdare'deki yasal muhalif faaliyetleri cesaretlendir, kolaylaştır ve kamu çalışanlarının ihbar haklarını koru.

⁴⁰⁸ Jeremy F. Plant, Using Codes of Ethics in Teaching Public Administration, JAMES S. BOWMAN, DONALD C. MENZEL EDS., TEACHING ETHICS AND VALUES IN PUBLIC ADMINISTRATION PROGRAMS, (1998), s. 170-1. Ayrıca bkz. http://www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm.

7. Eşitlik, hakkaniyet, temsilcilik, cevap verebilirlik ve vatandaşların haklarının korunmasında normal kanun yolları gibi anayasal ilkeleri geliştir.

III. Kişisel Bütünlük Sergile.

Halkın kamu hizmetine güveninin sağlanması için bütün faaliyetlerde en yüksek standartları sergile.

1. Doğruluk ve dürüstlüğü geliştir ve bu değerleri gelişim, onur ve kişisel çıkarlar uğruna tehlikeye atma.
2. Kişilerin yaptıkları çalışmaların karşılığında hak ettiklerini almalarını sağla.
3. Nepotizm, haksız kamu görevi dışı istihdam, kamu kaynaklarının haksız kullanımı veya hediye kabulü gibi çıkar çatışması hallerine ve görünümüne karşı devleti koru.
4. Üstlerine, astlarına, iş arkadaşlarına ve kamuya saygı göster.
5. Kendi hatalarının sorumluluğunu üstlen.
6. Kamusal faaliyetlerde partizanlık sergileme.

IV. Etik Kurumlar Geliştir.

Kamu yönetiminde etiğin uygulanması, etkinlik ve etkililiğin sağlanması için kurumsal kapasiteyi güçlendir.

1. Açık iletişim, yaratıcılık ve tahsis için kurumsal kapasiteyi geliştir.
2. Kurumsal sadakati kamu menfaatinin emrine tabi kıl.
3. Etik davranışı sağlayacak ve bireyleri ve kurumları faaliyetlerinden dolayı hesap verebilir kılacak usuller kur.
4. Kurum kararlarına karşı uygun kanun yollarını sağla ve kişileri bu konuda bilgilendir.
5. Keyfi ve değişkenlik gösterebilen tutumlara karşı koruma mekanizmaları için ilkeler geliştir.
6. Uygun kontrol ve usullerle kurumsal hesap verebilirliği geliştir.
7. Yaşayan ve gelişen bir belge olarak etik kodlarının periyodik olarak benimsenmesi, dağıtılması ve gözden geçirilmesi için kamu kurumlarını cesaretlendir.

V. Profesyonel Mükemmeliyet İçin Çaba Harca.

Bireysel yetenekleri güçlendir, başkalarının da profesyonel gelişimini cesaretlendir.

1. Liyakatın yükseltilmesi ve geliştirilmesi için destek ve cesaretlendirme sağla.
2. Yeni ortaya çıkan unsurlar ve potansiyel sorunlarla ilgili güncel konuları takip etmeyi kişisel bir sorumluluk olarak kabul et.
3. Diğer kamu görevlilerini kariyerleri boyunca mesleki olarak kendilerini geliştirmeleri konusunda cesaretlendir.
4. Kamu görevine yeni başlayanlar ile bir araya gelmek için zaman ayır ve kamu hizmetinin tarafları arasında bir köprü oluşturun.

OGE, etik eğitimi konusunda çeşitli çalıştaylar düzenlemekte ve kamu çalışanları için seminerler vermektedir. Bu eğitim çalıştayları, etik davranış standartlarının uygulanması, ceza kanunlarında bulunan çıkar çatışması halleri, günlük çalışma sırasında ortaya çıkabilecek kamusal ve gizli finansal beyan koşullarına odaklanmıştır. Bununla birlikte OGE, etik davranış standartlarıyla ilgili oldukça fazla çeşitlilikte yayınlar yapmaktadır. Bunlar:

- Çıkar çatışması kanunları ve kamu çalışanlarına uygulanan etik davranış standartlarını anlatan kitapçıklar (bu kitapçıkların dili sade ve anlaşılması kolaydır, temel etik kanunları ve düzenlemeleri hakkında anektodlara dayanan bilgiler vermektedir),
- Temel çıkar çatışması kanunları ve düzenlemeleri ile ilgili broşürler,
- Dairelerin etik programlarının yönetimi hakkında kamu çalışanlarına yardımcı olan videolar ve yazılımlar,
- Resmi olmayan tavsiye mektupları, bilgi notları ve çıkar çatışması, kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları, davranış standartları ve finansal beyan koşullarıyla ilgili resmi kararlar.

Kutu 20: A.B.D.'de Federal Boyutta Kamu Hizmetlerinde Etik Kuralları/Washington Eyaleti

Yürütme Etik Kurulu

- Yürütme Etik Kurulu, Vali tarafından atanan 5 üyeden aşağıdaki usulle oluşturulur.
 - a) 1 üye, yürütme sınıfına mensup çalışanlar arasından,
 - b) 1 üye, istisnai devlet kadrolarına mensup görevliler arasından,
 - c) 1 üye, Cumhuriyet Başsavcısının vatandaşlar arasından seçip sunduğu 3 kişilik listeden,
 - d) 1 üye, Eyalet Mali Denetçisinin vatandaşlar arasından seçip sunduğu 3 kişilik listeden,
 - e) 1 üye vatandaşlar arasından,Vali tarafından atanır.
- Üyeler 5 yıllık süreyle görev yapar.
- Üyeliğin boşalması halinde, boşalan üyeliğe aynı usulle seçim yapılır.
- Üyeler her yıl için aralarından birini Başkan olarak seçerler.
- Kurul hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli idari personel Cumhuriyet başsavcılığınca karşılanır.

Yürütme Etik Kurulunun yetkileri

- Yürütme Etik Kurulu, eyalet kapsamında, yürütme organına dahil seçilmiş yetkililer, diğer kamu görevlileri ile çalışanlarına, kamu kurul ve komisyonları ile yüksek öğretim kuruluşları görevlilerine bu Kanunda yer alan hükümleri uygular.

- Yürütme Etik Kurulu;
 - a) Eğitimle ilgili program ve materyalleri geliştirir.
 - b) Kurulun iç işleyişine ve çalışma yöntemine dair kuralları belirler.
 - c) Tavsiye niteliğinde kararlar verir.
 - d) Re'sen veya herhangi bir vatandaşın isteği üzerine, şikayetlerle ilgili araştırma yapar ve ilgilileri dinler.
 - e) Para cezaları ile kınama, uyarma gibi yaptırımlar uygular.
 - f) İlgili kamu kurumuna soruşturma, görevden çıkarılma veya başka bir önleme dair tavsiye kararı verir.
 - g) Bu Kanunda yer alan kuralların ihlali halinde hangi cezaların uygulanacağı konusunda kriterleri belirler.
- Kurul;
 - a) Şahitlerin ifadeleri ve Kurul gündemindeki herhangi bir konuyla ilgili belgeli kanıt üretilmesi için ilgililere çağrı celbi gönderebilir.
 - b) Yeminli ifadeye ve doğrulamaya girişebilir.
 - c) Şahitleri inceleyebilir.
 - d) Kanıt alabilir.
- Bu madde yargı organında görevli devlet yetkilileri ve çalışanları hakkında uygulanmaz.

Özel Ayrıcalıklar

Hiçbir kamu görevlisi yürüttüğü görevin gerektirdikleri dışında mevkilerini kendilerine, çocuklarına, eşlerine veya başkalarına özel ayrıcalıklar sağlayacak şekilde kullanamazlar.

Kamu Yönetiminden Sonra İstihdam

Hiçbir eski kamu görevlisi işi bıraktığı tarihten itibaren bir yıl içinde, daha önce çalıştığı kurumda bu kurumun işlerini etkileyecek düzeyde gizlilik taşıyan işlerde, ayrıldığı tarihten önce iki yıl, toplam değeri on bin dolardan fazla, en az bir veya birkaç sözleşmeye bağlı olarak çalışmışsa, bir işverenden iş veya tazminat kabul edemez. Bu kural kamu görevlisinin bir başka kamu kurumunda çalışmasını engellemez. Eski kamu görevlileri geçmişteki kamu görevleri nedeniyle yapıldığı anlaşılan işe alma, tazminat ödül ve benzeri teklifleri kabul edemez.

Eski Kamu Görevlilerince Sınırlı Yardım

Eski kamu görevlileri maddi karşılığı olmaksızın bazı istisnalar dahilinde sınırlı olarak başkalarına yardım edebilirler:

1. Kamu çalışanları veya kamu kurumlarının isim adres ve telefon numaralarını sağlamak,
2. Bir kamu kurumuyla iş yapmak amacıyla başkalarına ücretsiz taşıma sağlamak,
3. Resmi bir iş için gerçek kişilere veya kar amacı gütmeyen tüzel kişiliklere, bir kamu ku-

rumunca talep edilen başvuru formları veya diğer formları sağlamak veya doldurulmasına yardım etmek veya

4. Fakir ve güçsüzlere yardım etmek.

Kamu Kurumu Yöneticilerinin Önüne Çıkma veya Eyaletle İş Yapma Koşulları – Duruşma – Yargısal Kontrol

Bir kamu kurumunun amiri, bu düzenlemelerde yer alan veya bu düzenlemeler gereğince çıkarılan kuralları ihlal eden ve kurumda daha önce görev yapmış bir kamu görevlisini veya başka herhangi birini tespit etmesi halinde kamu kurumu amirlerine verilen yetkilere ilave olarak yeni koşullar koyabilir.

Resmi görevler veya görevi ifa etmeme karşılığı alınan maddi değerler:

Hiçbir kamu görevlisi resmi bir görevin yerine getirilmesi, ihmal edilmesi veya ertelenmesi karşılığında, doğrudan ya da dolaylı olarak, herhangi bir kaynaktan maddi bir bedel, ikramiye, hediye, bahşış alamaz, almak için anlaşma yapamaz veya almayı talep ve teklif edemez.

Dışarıdaki faaliyetler için alınan maddi değerler:

Hiçbir kamu görevlisi bir sözleşme ile dışarıdaki resmi görevleri için ekonomik değeri olan hiçbir şey alamaz. Ancak bu kural aşağıdaki durumlarda uygulanmaz:

1. Kontrat veya tahsis iyi niyetli ise ve gerçekleştirilmişse,
2. Kontrat veya tahsisin gerçekleştirilmesi veya yönetimi kamu görevlisinin resmi görevlerinin uygulanması esnasında değilse veya kamu görevlisinin denetim alanında değilse,
3. Kontratın ifa edilmesi görevi dışında istihdamı düzenleyen yürürlükteki kanun hükümlerine aykırı değilse,
4. Kontrat özel olarak kamu görevlisinin resmi sıfatıyla düzenlenmemişse,
5. Kontrat gizli bilgilerin yetkisiz olarak açıklanmasını gerektirmiyorsa.

Onursal ücret:

Hiçbir kamu görevlisi hizmet ettiği kurum tarafından özellikle yetkilendirilmedikçe onursal ücret alamaz. İlgili kurum aşağıdaki durumların varlığı halinde onursal ücrete izin veremez:

1. Onursal ücret öneren kişi kamu görevlisini istihdam edenden bir sözleşme ilişkisi bekliyor ya da bağış bekliyorsa,
2. Onursal ücret öneren kişi bir kanunun veya düzenlemenin yapılmasını istiyorsa ya da bu düzenlemeye karşıysa, bazı idari işlem ve eylemlerin, politika değişikliklerinin yapılmasını istiyorsa ve onursal ücret önerilen kamu görevlisi bu düzenlemelerde görev alıyorsa

Hediyeler

Hiçbir kamu görevlisi eğer aldığı şeyler oyunu, hareketini, yargılamasını ve kararını etkileyecekse veya bir şeyi yapma veya yapmamanın ödülü olarak değerlendirilirse, ekonomik değeri olan herhangi bir hediye, yardım veya armağan niteliğindeki hiçbir şeyi doğrudan ya da dolaylı olarak, alamaz, kabul edemez, talep edemez.

Hediyelerin Sınırları

Hiçbir kamu görevlisi aşağıdaki istisnalar haricinde bir takvim yılında bir kaynaktan toplam değeri 50 doları aşan hediyeler ya da farklı kaynaklardan toplam değeri 50 doları aşan bir hediye kabul edemez. Görevlinin aile bireylerine ya da misafirlerine verilen hediyelerin değeri, hediye veren ile aile üyeleriyle misafir arasında bir bağımsız bir iş ilişkisi, ailevi veya sosyal bir ilişki bulunmadıkça görevlinin hediye limiti hesaplanırken dikkate alınır. Aşağıda sayılanlar hediye yasağı kapsamında değerlendirilmez ve hediye limiti hesaplanırken dikkate alınmaz:

1. Talep edilmeden alınan çiçekler ve bitkiler,
2. Talep edilmeden alınan kalem , not defteri ve benzeri promosyon ürünleri,
3. Talep edilmeden alınan simge ve işaretler, plak, kupa, masa aksesuarları ve benzeri eşya,
4. Görevli tarafından incelenmek üzere alınan ve görevlinin, nihai kullanımında ve edinilmesinde bir çıkarının bulunmadığı tespit edilen şeyler,
5. Görevlinin resmi işlerindeki performansı ile ilgili bilgi sağlayıcı broşürler, yayınlar,
6. Kamu görevlilerinin resmi işleriyle ilgili katıldıkları yemeklerde tükettikleri yiyecek ve içecekler,
7. Hayır kurumları, sivil toplum örgütleri, resmi ya da toplumsal kuruluşlarca finanse edilen yemeklerde tüketilen yiyecek ve içecekler,
8. Bir başka eyaletin ya da ülkenin yüksek mevkideki görevlilerinin verdikleri kişisel hediyeler.

Bu hediyelerin dikkate alınıp alınmayacağı kabulünde veya verilmesindeki şartlara göre değişir, mutlak değildir. Ayrıca kamu görevlileri resmi görevlerindeki performanslarıyla ilgili katıldıkları yemeklerde yiyecek ve içecek şeklindeki hediyeleri kabul edebilirler. Bu hediyeler bir defada elli doları aşarsa bildirilmelidir.

Özel Çıkarlar İçin Kişilerin, Paranın veya Malların Kullanımı

Hiçbir kamu görevlisi resmi olarak kontrollerinde, yönetimlerinde veya gözetimlerinde bulunan herhangi bir kişiyi, parayı veya malları kendilerinin veya bir başkasının özel çıkarları için kullanamaz. Bu kural, kamu görevlisinin resmi işi gereği kamu kaynaklarından başkalarını yararlandırmasını engellemez.

Etik kurulu bu bölüme bir takım istisnalar getirebilir.

Kamu Görevlilerine Ekonomik Değeri Olan Herhangi Bir Şeyi Vermek, Ödemek ya da Borç Vermek

Hiçbir kimse, bir başka kişiye doğrudan ya da dolaylı olarak, bu düzenlemeleri ihlal edici nitelikte ekonomik değeri olan herhangi bir şeyi veremez, ödeyemez ödünç veremez, teslim edemez veya transfer edemez.

A.B.D.'deki girişimler, kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen ayrıntılı bir düzenleyici çerçeveye ek olarak, kuralları ve şartları telaffuz etmeye, boşlukları doldurmaya (örneğin kamudan ayrıldıktan sonra çıkar çatışmalarını önlemek için) ve denetim kuruluşlarının yetkilerini artırmaya yöneliktir.

Kutu 21: Ülkelerin Benimsediği Kamu Hizmeti Etik Davranış İlkeleri

- **Tarafsızlık, Nesnellik:** Avusturya, Avustralya, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, İspanya, Finlandiya, İngiltere, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İzlanda, İtalya, Japonya, Kore, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, İsveç, Türkiye, A.B.D.
- **Yasallık:** Avusturya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Almanya, İspanya, İngiltere, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İzlanda, İtalya, Japonya, Kore, Hollanda, Meksika, Norveç, Portekiz, İsveç, Türkiye, A.B.D.
- **Dürüstlük:** Avusturya, Belçika, Avustralya, Kanada, Danimarka, Almanya, İngiltere, Yunanistan, Japonya, Kore, Hollanda, Meksika, Yeni Zelanda, Polonya, Portekiz, İsveç, Türkiye, A.B.D.
- **Saydamlık, Açıklık, Uygun Bilgi Beyanı:** Kanada, Finlandiya, İzlanda, İngiltere, Yunanistan, İrlanda, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, İsveç, Türkiye, A.B.D.
- **Etkililik:** Avustralya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, İspanya, Yunanistan, Macaristan, İrlanda, İtalya, Meksika, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, İsveç, A.B.D.
- **Eşitlik:** Avustralya, Almanya, İrlanda, Japonya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Portekiz, İsveç, Türkiye, A.B.D.
- **Sorumluluk, Hesap Verebilirlik:** Avusturya, Almanya, Fransa, Finlandiya, İngiltere, Macaristan, İzlanda, Meksika, Yeni Zelanda, Portekiz, İsveç, Türkiye, A.B.D.
- **Adalet, Hakkaniyet:** Avustralya, Almanya, İspanya, Macaristan, Norveç, Yeni Zelanda, İrlanda, Portekiz, İsveç, Türkiye
- **Gizlilik, Resmi Sırlara Saygı:** Avusturya, Almanya, Fransa, Çek Cumhuriyeti, İrlanda, Japonya, Kore, Hollanda, İsveç, A.B.D., Türkiye

- **Profesyonellik:** Avustralya, Belçika, Almanya, Macaristan, İrlanda, Kore, Polonya, Portekiz
- **Kamu yararına hizmet, Bütün topluma hizmet:** Çek Cumhuriyeti, Almanya, İspanya, Macaristan, Japonya, Portekiz, İsveç
- **Çıkar Çatışmalarından Sakınma:** Kanada, Çek Cumhuriyeti, Almanya, İrlanda, Japonya, İsveç, A.B.D.
- **İtaat:** Belçika, Almanya, Fransa, İtalya, Japonya, Kore
- **Kamu Kaynaklarına Saygı:** İrlanda, Türkiye, Norveç, İsveç, A.B.D.
- **Sadakat:** Almanya, İtalya, Kore, Norveç, Türkiye
- **Yardımseverlik, Yüksek İnsani Değerlere Sahip Olma:** Avustralya, Güney Kore, Macaristan

6.3.2. Kanada

Kanada, kamu yönetiminde yüksek etik standartların uygulamasının sağlanması için ilke temelli yaklaşımı benimsemiş ve etik davranış kodları ile kılavuz ilkeler düzenlemiştir. Uzun bir kurallar listesi oluşturmaktansa, bir dizi ilkeye dayanan geniş ve açık standartlar kurma yaklaşımını benimsemiştir. Bu yaklaşımın, amacı açık ve etik ilkelere bağlı karar alma sürecini cesaretlendiren yöntemler kullanarak kamu sektöründe bütünlük sağlanması konusunda çalışanlara ilham vermek ve bu yolla saydamlığı sağlamaktır. “Kamu Çalışanları İçin Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kodu”⁴⁰⁹, Etik Danışmanı Dairesi'nin hazırlayacağı daha detaylı etik standartlar için genel çerçeveyi çizer. Kod şu hükümleri içermektedir:

- **Amaç:** Kamu çalışanlarının ve karar alma sürecinin bütünlüğü konusunda kamu güveninin sağlanması amaçlanmaktadır.
- **Etik Standartlar:** Kamu çalışanları kamu görevlerinin ifası sırasında dürüstçe davranmalı devletin bütünlüğü, nesnelliği ve tarafsızlığı konusunda kamu güveninin sarsılmaması için en yüksek etik standartlarda faaliyette bulunmalıdırlar.
- **Kamu Denetimi:** Kamu çalışanları resmi görevlerini ve özel ilişkilerini, kamu görevlisine yakışır şekilde sürdürmekle yükümlüdürler. Bu yükümlülük yalnızca kanunlar çerçevesinde faaliyette bulunmakla tam olarak yerine getirilmez.
- **Karar Alma:** Kamu çalışanları görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kamu menfaati doğrultusunda ve her vakanın kendi özelliklerini göz önünde bulundurarak karar almalıdırlar.

⁴⁰⁹ Bu kanunların tam metinlerine <http://strategis.gc.ca/ethics> adresinden ulaşılabilir.

• **Özel Menfaatler:** Kamu çalışanları, bu kanunla izin verilen haller dışında, yer aldıkları idari faaliyetlerin etkileyebileceği özel menfaatler elde edemezler.

• **Kamu Menfaati:** Kamu görevine atıldığı anda ve daha sonra kamu çalışanları gerçek, potansiyel ve görünen çıkar çatışmalarının ortaya çıkmasını engelleyecek şekilde özel ilişkilerini ayarlamalıdır. Ancak bir çıkar çatışması ortaya çıkması durumunda çatışma kamu yararı doğrultusunda çözümlenmelidir.

• **Hediye ve Menfaatler:** Kamu çalışanları ekonomik menfaat transferi, beklenmeyen hediyeler, konukseverlik ya da itibari değeri olan herhangi bir menfaati teklif ve kabul edemez.

• **Öncelikli Muamele:** Kamu çalışanları öncelikli muamele şeklini alacak şekilde özel kuruluş ve bireylere, idareyle olan ilişkilerinde yardım sağlamak için yetkilerini aşamazlar.

• **İçerden Bilgi:** Kamu çalışanları resmi görevleri sırasında elde ettikleri kamuya açık olmayan bilgiyi, bilerek kendi avantajları için kullanamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

• **Devlet Malı:** Kamu çalışanları, resmi olarak onaylanmış faaliyetler dışında doğrudan veya dolaylı olarak, kamunun maliki olduğu herhangi bir malı kullanamaz ve kullanılmasına izin veremezler.

• **Kamu Görevi Sonrası İstihdam:** Kamu çalışanları kamu görevinden ayrıldıktan sonra kamu görevlerinden uygunsuz avantaj sağlamak yönünde faaliyette bulunamazlar.

Söz konusu kodun öngördüğü sistemin merkezinde finansal beyan düzenlemeleri bulunmaktadır. Beyanla ilgili düzenlemeler, kamu çalışanlarının etik danışmanına bütün malvarlıklarını, yatırımlarını, borçlarını ve kamu görevi dışındaki faaliyetlerini, hediye, konukseverlik ve menfaat kabullerini beyan etme yükümlülüğü getirmektedir. Örneğin kodun hediye konusundaki düzenlemeleri şu şekildedir:

• Aile üyeleri ve yakın arkadaşlardan alınan hediyeler ve değeri 200 CAD olan hediyeler kabul edilebilir ve beyan edilmesine gerek yoktur. Bu hediyelerin çalışanı kamusal sorumluluklarını yerine getirirken etkilememesi gerekir.

• Kamu çalışanları değeri 200 CAD'ın üstünde olan hediye menfaatleri, işle bağlantılı faaliyetler ve resmi sıfatları nedeniyle katıldıkları organizasyonlardan, eğer bu hediye ve menfaatler, konukseverlik ve protokolün doğal bir ifadesiyse alabilirler. Bu hediye, menfaat ve konukseverlikler etik danışmanına bildirilmeli ve kamuya beyan edilmelidir. Değeri 1000 CAD'ın altında olan hediyeler kamu çalışanına kalabilir, fakat 1000 CAD'ın üstünde olanları kamu çalışanı görev yaptığı daire veya kuruma teslim etmelidir.

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarının süresi ise bir senedir. Bu süre bakanlarda iki seneye çıkmaktadır. Kamu çalışanlarının bir işletmeyi ya da ticari faaliyeti aktif olarak yönetme, bir şirkette yöneticilik veya düzenli bir iş kabul etme, profesyonel bir dernek ya da birlikte görev alma veya ücretli danışman olarak çalışmasına izin verilmemektedir. Çalışanlar ticari olmayan hayır kurumlarında görev alabilirler. Bu tarz bir görev etik danışmanından izin alınması ve kamuoyuna beyan edilmesini gerekli kılar.

Kamu çalışanları kamu yönetiminde etikle ilgili olarak, Kamu Hizmeti için Değerler ve Etik Kodu'yla (*Values and Ethics Code for the Public Service*)da bağlıdırlar. Bu kod, Eylül 2003'te yürürlüğe girerek daha önce yürürlükte olan birçok kod ve kılavuz ilkenin yerine geçmiştir. Kod, kamu çalışanlarının bütün karar ve faaliyetlerine kılavuzluk edecek demokratik, mesleki, etik ve insani değerleri bir araya getirir. Kod güncelleştirilmiş çıkar çatışması ve kamu görevi sonrası istihdam düzenlemelerini içerir ve hediyeler, konukseverlik ve menfaatlerin kabulü için saydam bir mekanizma öngörür. Bakanlar veya her dairenin yöneticisi kamu çalışanlarının bu kodun lafzını ve ruhunu takip etmelerini sağlayan yardımı ve rehberliği almalarını sağlamak konusunda sorumludurlar. Kod tüm kamu çalışanları için bir istihdam şartı niteliğindedir. Kodun ihlali disiplin cezasıyla yaptırıma tabi tutulur. Bu ceza kamu görevinden çıkarılmaya kadar varabilir. Kamu çalışanları kodla ilgili uyuşmazlıkların çözümü için tarafsız bir üçüncü kişiye (Kamu Hizmeti Bütünlük Memuru) başvurabilir. Bu kişi çalışanların etik dışı faaliyetleri ihbar etme konusunda kendilerini rahat hissetmelerini de sağlar.

Etik Danışmanı Dairesi, Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kodu'nun idaresi konusunda başbakana karşı sorumludur. Bu daire kamu çalışanları için düzenlenmiş etik kodları ve diğer kılavuz ilkelerle ilgili olarak üç önemli göreve sahiptir: tavsiye rolü, gözden geçirme rolü ve ortaklık rolü.

• **Tavsiye Rolü:** Etik Danışmanı Dairesi'nin en önemli rolü tavsiye rolüdür. Tam da bu nedenden dolayı bu kuruma etik komiseri yerine etik danışmanı denmektedir. Daire kamu çalışanlarının özel menfaatlerini etik davranış ilkelerine uygun olarak ayarlamaları konusunda önemli rolere sahiptir. Bütün tavsiyeler kamu yararı doğrultusunda verilmektedir. Daire, kodların uygulanmasının gösterilmesi için yayınlar yapmaktadır.⁴¹⁰

• **Gözden Geçirme Rolü:** Daire 1994 senesinde kurulduğunda, başbakanın talebi üzerine daire, araştırma yapabiliyordu. Daha sonraları daire, başbakanın talebi olmadan da kendi inisiyatifleriyle iddiaları sorgulamaya başladı. Özellikle yüksek mevkideki kamu çalışanları kamuoyunun ve

⁴¹⁰ Söz konusu yayınlara <http://strategis.gc.ca/ethics> adresinden ulaşılabilir.

medyanın sürekli denetiminde olduğundan daire söylentileri titizlikle soruşturmaktadır. Kamunun devlete olan güveninin sarsılmaması için daire geniş yetkilerle donatılmıştır. Daire aynı zamanda kamu çalışanları ve bakanlara etik faaliyetlerle ilgili tavsiyelerde bulunduğundan ve daire çalışanlarıyla kamu çalışanları bir araya gelerek çıkar çatışması hallerini kamu yararı doğrultusunda düzenlediklerinden soruşturmalar genellikle ihlal olmadığı bulgusuyla sonuçlanmaktadır.

6.3.3. Japonya

Japonya'da "Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanunu" yürürlükte olup, kanun hükümlerinin uygulanması ile görevli bulunan kurul, "Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kurulu"dur. Kanunla belirlenen etik ilkeler şunlardır,

- Çalışanlar görevlerinin ifası sırasında toplanan bilgiye göre halkın içinden herhangi bir zümreye ayrıcalıklı muamelede bulunmak gibi adil olmayan, ayırım gözetilen muameleler yapmayacak, ve bütün bir ulusun hizmetkarları oldukları bilinciyle görevlerinde adilane hareket edeceklerdir.
- Çalışanlar her zaman kamu ve özel işlerini birbirinden ayıracak, görev ve mevkilerini kendi menfaatleri ya da üye oldukları organizasyonların menfaatleri için kullanamayacaklardır.
- Çalışanlar görevlerini ifa ederken, iş ilişkisinde buldukları kişi ya da şirketlerden hediye almak gibi, halk üzerinde şüphe ve güvensizlik yaratan davranışlardan kaçınacaklardır.

Kurul'un görev ve sorumlulukları şunlardır:

- Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanunu'nun yasalaşması, düzeltilmesi ve yeniden görüşülmesi üzerine kabineye fikrini belirtmek,
- Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanunu'nun ihlali halinde uygulanacak disiplin işlemleri ile ilgili standardı hazırlamak ve bu standartta revizyon yapmak,
- Kamu memurlarının etik konularıyla ilgili araştırma, çalışma ve planlama yapmak,
- Kamu memurları için etik üzerine eğitim programları koordine etmek ve planlamak,
- Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanunu'nun bakanlık ve kurumlarda uygulanması için rehberlik etmek ve tavsiyede bulunmak,
- Hediyeler, hisse alım satımları ve gelirler üzerine inceleme yapmak,
- Gerek duyulursa, kamu memurlarının Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanunu'nu ihlal etmeleri şüphesini incelemeyi yürütmek, tanıkları emirle çağırarak ve ilgili bir belgeyi veya gerekli bir raporu teslim etmesi için tanıkları davet etmek,
- İnceleme sonrasında gerekli olursa bakanlık ve kurumların başında olanlardan çalışanlarını denetlemelerini istemek,

- İnceleme sonrasında gerek duyulursa Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kanunu'nu ihlal eden memurlar hakkında disiplin işlemleri uygulamaktır.

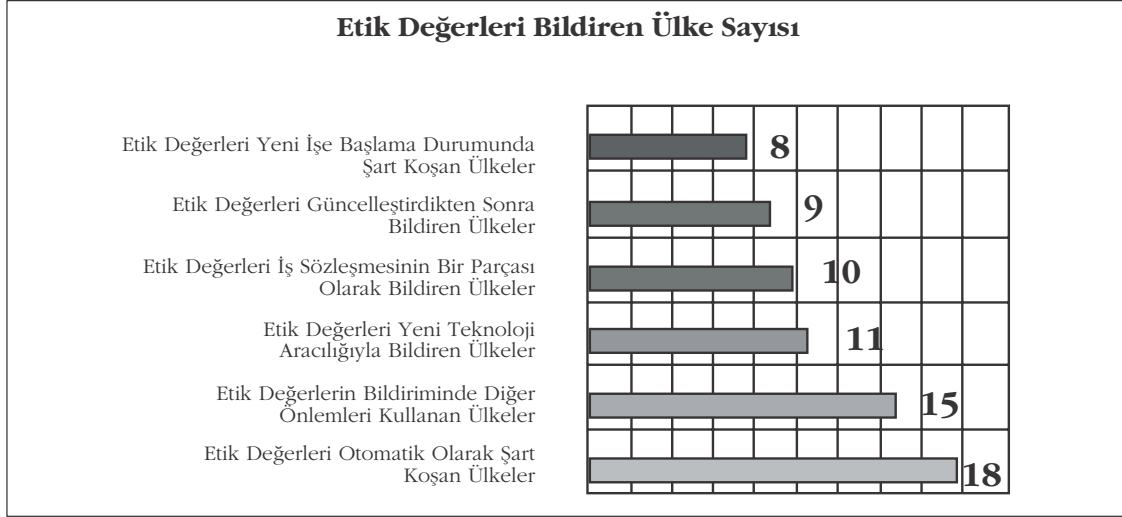
Hediyelerle ilgili düzenlemeler ise şu şekildedir:

- Kıdemli memurlar 5,000 Yen'i geçen değerdeki hediye ya da davet kabul ettiklerinde bir organizasyon veya bir oluşumla kurulan ilişkilere dayanarak, kendi işçilerinin çalışma bedellerini ve bir organizasyon veya bir oluşumdan görev karşılığı olarak 5,000 Yen'in üzerinde bir miktarı aldıklarında. veya bakanlık ya da dairenin başında olanlara rapor vereceklerdir:
 - Rapor talep üzerine halka duyurulacaktır (değeri 20,000 yeni geçen hediye, davet veya tazminlerde uygulanmak üzere).
 - Raporun bir kopyası Ulusal Kamu Hizmeti Etik Kurulu'na gönderilecektir (atanmış kıdemli memurlar tarafından hazırlananlar için uygulanmak üzere).

Kutu 22: Ülkelerde Etik Davranış Standartlarının Düzenlenme Biçimleri

- **Kanunlar, düzenlemeler, yasal belgeler:** Avusturya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Danimarka, İspanya, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İtalya, Japonya, Kore, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, Türkiye, A.B.D.
- **Davranış kodu, etik kodu, kamu hizmeti kodu:** Avustralya, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Fransa, İngiltere, Yunanistan, İrlanda, Japonya, Hollanda, Yeni Zelanda
- **Kılavuz ilkeler, yönergeler:** Avustralya, Kanada, Almanya, Danimarka, Fransa, İngiltere, İrlanda, Hollanda, Yeni Zelanda, A.B.D.

Tablo 14: Temel Etik Değerlerin Kamu Çalışanlarına Bildirilmesi Yöntemleri Konusunda Ülke Araştırması Sonuçları



(Not: OECD 2000 araştırmasına katılan ülke sayısı otuzdur. Yirmi beş ülkede etik değerler kamu çalışanlarına bildirilmekte ve bu değerlerle kamu çalışanları bağlı kılınmaktadır. Tabloda belirtilen rakamlar etik değerleri kamu çalışanlarına bildiren ve bu değerlerle kamu çalışanlarını bağlı kılan ülke sayılarıdır)

6.3.4. Yeni Zelanda

Etik alanındaki girişimler Yeni Zelanda'nın yaygın ve kapsamlı kamu yönetimi reformunu yansıtır. Etik girişimlerin hedefi, "... uyum ya da kural eksenli geleneksel yaklaşımlar yerine dürüstlük dayalı bir yaklaşım benimseyerek, yetkinin alt birimlerle paylaşıldığı bir yönetim sistemiyle tutarlı bir etik çerçeve oluşturmaktır."

1990'da çıkan "Kamu Hizmeti Davranış Kuralları" dışındaki çalışmaların odak noktası kamuda etik bilinci artırmak olmuştur. Devlet Hizmetleri Komisyonu, 1991 ve 1995 yıllarında etik konuları tartışmaya açmak için bir dizi belge yayımlamıştır. 1995 tarihli belgelerde, kamu görevlilerinin kamuoyu, parlamento ve Maori'lerle (Yeni Zelanda'nın yerli halkı) ve resmi bilgilerle ilgili rol ve ilişkileri - kural ve usullerden ziyade - vurgulanmıştır. Ayrıca etik bilinçlendirmede ikilemler ve çalışan sorumlulukların önemine dikkat çekilmiştir.

Devlet Hizmetleri Komisyonu şöyle demektedir: "Seçim yapmak ve takdir kullanmak etiğin özünde yatar. Dürüstlüğü temel alan bir yaklaşımın amacı, kamu çalışanlarına karar verirken kullanılacakları ölçütlerle bunları uygulayabileceklerine dair güven vermektir."

Yeni Zelanda'daki görüş, kamu hizmeti ilkelerinin ve değerlerinin "yönetim sistemlerine entegre edilmeleri ve kamu hizmetinin 'ruhuna işlemeleri' için işlevsel bir anlam kazanmaları" gerek-

tiğidir (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda). “Yeni Zelanda Kamu Hizmeti Vizyon Bildirgesi”ndeki kamu hizmeti ilke ve değerleri bu yaklaşımla tutarlıdır.

Yakın geçmişte ihbar ile ilgili hükümlere ilişkin bir çalışmadan şu öneri çıkmıştır: “Kamu sektörü kuruluşlarında, kamu çıkarlarıyla ilgili konuların bildirilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin dahili süreçler uygulanması gereklidir. Bunların varlığı özel sektörde takdire bırakılır. Önerilen husus, gerek kamuda gerekse özel sektörde ihlalleri ihbar edenlerin tüzüklerle korunmasıdır” (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda). Yeni Zelanda bu tür bir mevzuatı 1996 yılında tamamlamıştır. Amaç, kamu çalışanlarının ciddi ihlalleri bildirmelerinin önündeki engelleri kaldırmak ve onlara koruma sağlamaktır.

Yeni Zelanda Kamu Hizmeti Vizyon Bildirgesi, kamu yönetiminde uyulması gereken ilke ve değerleri belirler. Buna göre kamu yönetiminde;

- Doğru bilinenler dönemin hükümetiyle serbestçe ve açıklıkla paylaşılır ve kararlar akıl, sevk, enerji, yenilikçilik ve sağduyu ile verilip uygulanır.
- Yeni Zelanda Hükümeti ve halkında güven ve saygı uyandıracak liderlik, sağlam muhakerme, mali sorumluluk alma ve yüksek etik standartlara uyma özellikleri gösterilir.
- Adil ve sürekli değişime yanıt verebilecek bir çalışma ortamı yaratılır ve desteklenir; her kamu çalışanı kapasitesini en üst düzeyde kullanabileceği şekilde eğitilir, geliştirilir ve motive edilir.
- Kamu hizmetinin her alanında profesyonel yöneticilik becerileri ve liderlik özellikleri taşıyan kişilerin işe alınıp geliştirilmesi sağlanır. Böylece kamu hizmetinin günümüzdeki ve gelecekteki yüksek nitelikli yönetim ihtiyacı karşılanır ve Yeni Zelanda'nın yönetim kaynaklarının geliştirilmesine katkıda bulunulur.
- Yaklaşımlarında apolitik, nesnel ve profesyonel olmaları ve Yeni Zelanda'nın gelecek kuşakları için ulusun kaynaklarının muhafızlığını yapmaları beklenen kamu çalışanlarının, devletin kolektif çıkarı ve parlamento, taht ve kamu sektörü arasındaki ilişkinin özel mahiyetini kavramaları sağlanır.
- Çalışmalarda kanunun ruhuna daima sadık kalınır ve demokratik bir yönetimin gerektirdiği istikrar ve sürekliliği sağlamak için çaba gösterilir.

Kutu 23: Kamu Çalışanlarına Etik Değerlerin Bildirilmesi

Kamu görevlilerine bildirilmeyen ve kamu görevlilerini hukuken bağlamayan etik değerler, kağıt üzerinde kalmaktan öteye gidemez. Bu yüzden bu değerlerin kamu çalışanlarına aktarılması ve kamu çalışanlarının etik değerlere uyma yönünde yükümlülüklerinden haberdar edilmeleri gerekmektedir. En sık kullanılan yöntem kamu çalışanının kamu hizmetine başlamasıyla kendiliğinden bu etik değerlere uygun davranmakla yükümlü kılınmasıdır.⁴¹¹ Bununla birlikte ülkeler temel etik değerlerin yenilenmesinden sonra kamu çalışanlarına dağıtılması⁴¹² veya kamu çalışanının başka bir kamu hizmeti kurumunda mevki sahibi olmasıyla temel değerlerin şart koşulması⁴¹³ yöntemleriyle de çalışanları etik değerlerle bağlı kılar ve değerleri bildirirler.⁴¹⁴ Bazı ülkeler temel değerlere uyma yükümlülüğünü iş sözleşmesinin bir şartı olarak kabul eder.⁴¹⁵ Kamu çalışanı işe başladıktan sonra kamu yönetiminde etikle ilgili aldığı eğitim sırasında bu etik değerlerden haberdar olur ve yükümlülüklerini öğrenir. Günümüzde gelişmiş ülkeler yeni teknolojiden yararlanarak çalışanlarına etik yükümlülüklerini bildirmektedirler.⁴¹⁶

6.3.5. Avustralya

Avustralya “...davranış ve etik kurallarını performans yönetiminin kilit bir parçasına dönüştürerek ve performans yönetimini insan yönetimine stratejik bir yaklaşımın genel çerçevesine oturarak”, etik yönetimine yaklaşım konusunda reform yapmıştır.

Kamu Hizmeti Kanunu'na göre hükümete Avustralya Kamu Teşkilatı'nın yönetiminde danışmanlık sağlamakla görevli olan Yönetim Danışma Kurulu, Mayıs 1996'da “Avustralya Kamu Teşkilatında Etik Standart ve Değerler” adlı bir belge yayımlamıştır. Bu çalışmanın amacı, etik konularla ilgili bilinci ve kavrayışı geliştirmektir. Özellikle üst düzey yöneticilere etikle ilgili kuramsal bir çerçeve sunmaya çalışır.

Bu belgede kamu yönetiminde bazı davranışların kural ve rehberlerle düzenlendiği kabul edilirken, bazı durumlarda ise doğru yolu bulmanın sağlam muhakemeden geçtiği belirtilmektedir. Bu görüşe göre, kamu görevlilerinin etik açıdan savunulabilir kararlar verebilmesi için kural, rehber, ilke ve değerler arasındaki ilişkiyi ve nasıl bir bütün oluşturduklarını anlamaları gerekir.

⁴¹¹ Örneğin, Avustralya, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İrlanda, İtalya, Japonya, Kore, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, İspanya, İsviçre, Türkiye, İngiltere, A.B.D.

⁴¹² Örneğin, İrlanda, Kore, Lüksemburg, Hollanda, Meksika, Portekiz, İsviçre, Türkiye, İngiltere.

⁴¹³ Örneğin, Avustralya, Çek Cumhuriyeti, İrlanda, İtalya, Norveç, İspanya, Türkiye, İngiltere, A.B.D.

⁴¹⁴ Bkz. OECD, 2000

⁴¹⁵ Örneğin, Avustralya, Kanada, , Macaristan, İrlanda, İzlanda, İtalya, Hollanda, Polonya, İngiltere, A.B.D.

⁴¹⁶ Örneğin, Avustralya, Avusturya, Almanya, Yunanistan, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İsviçre, İngiltere, A.B.D. Bu noktada etik değerler internet ve cd-romlarla kamu çalışanlarına bildirilir.

1995 yılında çıkarılan, “İngiliz Milletler Topluluğu Kamu Görevlilerinin Resmi Davranışına ilişkin Yeni Rehber”, eski versiyonlara ek olarak mali reformlardan kaynaklanan hesap verebilirlikle ilgili değişiklikleri, adalete daha fazla vurguyu, ihbarlar ve sahteciliğin kontrolü ile kilit kamu hizmeti değerlerini içerir. 1997 yılının başında yürürlüğe giren “Kamu Hizmeti Kanunu” ise ilk kez kamu çalışanlarına yönelik bir dizi değeri ve davranış kurallarını mevzuata taşımıştır.

Yeni Zelanda’da olduğu gibi, Avustralya’da da rehberler kurallardan çok ilişkileri vurgular. Kimi zaman vaka çalışmalarını kullanarak etik konular ve hesap verebilirlikle ilgili pratik öneriler sunan tartışma belgeleriyle desteklenirler. Ayrıca etik analizi, yöneticilere yönelik eğitim programlarına seminerler, atölye çalışmaları ve eğitim modülleri vasıtasıyla dahil edilmiştir. Yeni Zelanda’daki gibi, bazı kurumlar kamu hizmetinin geneline yönelik davranış kurallarını kendi misyon ve organizasyonlarına özgü kurullarla tamamlamıştır (Savunma Bakanlığı bunun başlıca örneğidir).

1993 tarihli “Daha İyi Bir Kamu Hizmeti” metninde belirtildiği gibi, kamu davranış ilkeleri, aşağıdaki kamu hizmeti değerlerince belirlenir:

- Hükümetlere karşı duyarlılık,
- Sonuçlara odaklanma,
- İşe alma temeli olarak liyakat,
- En yüksek doğruluk, dürüstlük, etik ve davranış standartları,
- Hesap verebilirlik,
- Ekipler ve bireysel çalışmalarla sürekli iyileştirme.

Kutu 24: Ülkelerdeki Kamu Çalışanları için Etikle ilgili Kanuni Yasaklamalar ve Kısıtlamalar

- **Gizlilik ihlali, gizli resmi bilginin kullanımı, kişisel bilginin haksız yere kullanımı:** Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İngiltere, Yunanistan, Macaristan, İzlanda, İrlanda, İtalya, Japonya, Kore, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Polonya, İsveç, Türkiye, A.B.D..
- **Kötü yönetim, kamu olanaklarının ve kaynaklarının suistimali:** Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Danimarka, İspanya, Fransa, Macaristan, İtalya, Kore, Meksika, İsveç, Türkiye, A.B.D..
- **Etki altında ticaret, teşvik karşılığı etki kullanımı:** Belçika, Kanada, Almanya, Danimarka, İspanya, Fransa, Macaristan, İrlanda, İtalya, Kore, Meksika, Yeni Zelanda, Polonya, A.B.D.

- **Ek işlere ve özel sektörde istihdama getirilen sınırlamalar:** Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Danimarka, İspanya, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, İrlanda, Kore, Polonya, Türkiye, A.B.D.
- **Kamu çalışanlarını yanlış yönlendirecek beyanlarda bulunmak, yanlış kamu belgeleri düzenlemek:** Avustralya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Fransa, İrlanda, İtalya, Japonya, Kore, Meksika, Polonya, Türkiye, A.B.D.
- **Hediye ve menfaat kabulüne getirilen sınırlamalar:** Avustralya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Danimarka, Finlandiya, İngiltere, İrlanda, Japonya, Kore, İsveç, Türkiye, A.B.D..
- **Seçime hile karıştırma:** Kanada, Çek Cumhuriyeti, İngiltere, Macaristan, İrlanda, Kore, Meksika, İsveç
- **Kamu alımlarına veya diğer kamu işlemlerine karışma ya da engelleme:** Avusturya, Belçika, Almanya, Fransa, Meksika, Polonya, İsveç, Türkiye, A.B.D.
- **Siyasal faaliyetlere getirilen kısıtlamalar:** Almanya, İrlanda, Japonya, Kore, Türkiye, A.B.D.
- **Ayrımcılık:** Avustralya, Avusturya, Almanya, İngiltere, İrlanda, Türkiye, A.B.D.
- **Grevlere katılım:** Almanya, İtalya, Kore, Polonya, Türkiye, A.B.D.
- **Hukuki yükümlülükleri yerine getirmeyi reddetme, görevin ve makamın terki:** Almanya, İrlanda, Japonya, Kore
- **Nepotizm:** Almanya, Yunanistan, Polonya, A.B.D.
- **Kamu görevinin tekrarlanan ihmali:** İrlanda, Kore, İtalya, Türkiye
- **Kamu yararı doğrultusunda uygunsuz davranışı ihbar eden kişiye karşı misilleme yapmak:** Macaristan, İsveç, A.B.D.
- **Kanuna aykırı zenginleşme:** Çek Cumhuriyeti, Meksika

Tablo 15: Kamu Hizmetinde Etik Standartların Belirlendiği Faaliyetler Konusunda Ülke Araştırması Sonuçları

Resmi Bilginin Kullanımı	28
Hediye ve Menfaat Kabulü	28
Kamu Görevi Dışında İstihdam	27
Resmi Seyahat	22
Kamu Malının Kullanılması	21
Siyasi Bir İşe Katılım	19
Kamu Görevi Sonrası Kısıtlamalar	17
Kurum Kredi Kartlarının Kullanılması	14
Diğer Sorunlar	7

Kaynak: OECD, 2000.

6.3.6. Meksika

Kamu görevlilerinin mal varlıklarının denetlenebilmesi için birçok ülkede olduğu gibi Meksika mevzuatında da çeşitli düzenlemeler kabul edilmiştir. Federal kamu idaresinin her çalışanı göreve atandıktan sonra altmış gün içinde, görevden ayrıldıktan sonra otuz gün içinde ve her yıl mayıs ayında mal beyanında bulunur. SECODAM⁴¹⁷ denilen kuruluş bu beyanların kayıtlarını tutar ve kamu görevlilerinin malvarlıklarını dikkatli bir incelemeye tabi tutar.

Mal beyanında bulunan kamu çalışanın malvarlığında resmi geliriyle örtüşmeyen servet artışı varsa SEDOCAM söz konusu kamu görevlisiyle ilgili özel bir araştırma yapar. Bu araştırma sonucu malvarlığındaki artışın nedeni herhangi bir etik dışı faaliyete dayanıyorsa kamu görevlisine yasalarda belirlenmiş çeşitli yaptırımlar uygulanır. Son yıllarda malvarlığı beyanıyla ilgili önemli bir gelişme yaşanmıştır. Kamu görevlilerinin malvarlıklarını online olarak yayımlayabilecekleri elektronik bir sistem kurulmuştur. Kamu görevlilerinin “*Declaranet*” denilen bu sitede malvarlıklarını yayınlama zorunlulukları yoktur, ancak bu, etik ilkelere bağlı olarak görevlerini ifa ettiklerini kamuoyuna duyurmak için iyi bir fırsat olarak değerlendirilmektedir. İlk defa Aralık 2000’de Meksika başkanı malvarlıklarını yayınlayarak kamu görevlilerine önder olmuştur. Mal beyanı sisteminde ortaya çıkan olumlu gelişmeler sonucu kamu görevlilerinin etik dışı kazançları dolayısıyla uygulanan

⁴¹⁷ SECODAM Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

yaptırımlarda ciddi azalma meydana gelmiştir. 1989 senesinde yaptırımların %90.9'u bu yüzden uygulanmasına rağmen, 1998 senesinde bu oran %27'ye düşmüştür.

Kamu görevlilerinin yükümlülükleri hakkında kanun bütün kamu görevlilerinin (hala görevde olan veya görevi bıraktıktan itibaren bir sene içinde) görevi nedeniyle şahsen veya başka kimse eliyle para, hizmet, istihdam veya hediye almasını yasaklamaktadır. Çıkar çatışması kuralları genel olarak kanunlarda düzenlenmiştir. Çıkar çatışması ihlalleri, ihlalin ağırlığına göre para cezası veya hürriyeti bağlayıcı cezaya tabi tutulmaktadır. Kamu görevlisinin görevi sebebiyle bir kimse-den aldığı hediye, para, hizmet veya istihdamın parasal değeri uygulanacak yaptırımı belirlemektedir. Örneğin, asgari ücretin 500 katına eşit veya aşan haksız kazanımlarda kamu görevlisine üç aydan iki yıla kadar hapis cezası verilmektedir.

Meksika'da hediye konusunda diğer ülkelerde oldukça nadir rastlanan bir uygulama vardır. Kamu görevlisi asgari ücretin on katına eşit veya daha fazla değere sahip hediye veya ağırlama kabul edebilmektedir. Yasal düzenlemeler kamu görevlisinin bu şekilde hediye almasına senede bir veya birkaç kez izin vermektedir. Belirtilen miktarı aşan hediyeler derhal beyan edilmekte ve SECODAM'a iade edilmektedir. Bu kurum hediyelerin kayıtlarını tutmaktadır.

Tablo 16: Meksika'da Kamu Görevlilerine Uygulanan Yaptırımların Sayısı (1990-2000)

Yıllar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Mayıs 2000
Yürütme	10.326	18.392	18.614	13.944	15.503	7.133	8.605	10.966	9.462	8.685	5.634
Kamu İktisadi Teşekkülleri	n.a	n.a	n.a	n.a	174	673	831	1430	1477	1745	1336

Kamu yönetiminde etikle ilgili olarak kamu görevlilerinin siyasi bağımsızlıklarıyla ilgili kurallar düzenlenmiştir. Ancak uygulamada siyasi kayırmacılığa çok sıklıkla rastlanmaktadır. Kamu personeli kariyer sisteminde liyakat ilkesinin uygulandığından bahsetmek oldukça güçtür. Kamu görevlilerinin atamaları ve yükselmeleri gibi konularda kamu görevlileriyle ilgili kanunlarda açık hükümler mevcut bulunsa da, aynen ülkemizde olduğu gibi bu kuralların sıklıkla uygulanmadığının altı çizilmektedir.

Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarıyla ilgili kurallar Kamu Görevlilerinin Yükümlülükleri Hakkında Kanun'da yer almaktadır. Buna göre hiçbir kamu görevlisi görevdeyken veya görevi bıraktıktan sonra bir sene içerisinde kendisi veya herhangi bir aile mensubu için kamu göreviyle doğrudan bağlantılı konularda faaliyet gösteren özel sektör kuruluşunda görev yapamaz. Bu kuralın ihlali ihlalin, ağırlığına göre üç aydan iki seneye kadar hürriyeti bağlayıcı cezaya ve para cezasına tabi tutulmaktadır.⁴¹⁸

⁴¹⁸ Bkz. Transparency International National Integrity System Country Reports 2001, http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/dnld/mexico.pdf

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle ilgili ihbarlar kamu görevlileri tarafından doğrudan SECODAM'a yapılabilmektedir. Ancak ihbar edenlerin korunmasıyla ilgili kurallar bulunmadığından kamu görevlilerinin ihbarına nadiren rastlanmaktadır. Vatandaşlar da etik dışı faaliyetlerle ilgili ihbarlarını doğrudan SECODAM'a yapabilmektedirler. Bununla birlikte ücretsiz bir telefon hattı bulunmaktadır. Telefon hattına yapılan şikayet ve ihbarlar SECODAM tarafından değerlendirilmektedir. Ayrıca bu kurumun internet sitesinde de şikayetlerle ilgili bir bölüm bulunmaktadır.⁴¹⁹

Kutu 25: Temel Etik Değerlerin Parçası Olduğu Kanuni Çerçevesel ve Ülke Karşılaştırmaları

Birçok ülke temel etik değerleri öncelikle anayasalarında, daha sonra da kamu hizmeti kanunları, etik davranış kodları, etik yasaları, yönetmelikler ve genelgede düzenlemektedirler. Bu yasal belgelere ek olarak temel değerler iş kanunlarında, idari usul kanunlarında (İzlanda ve İsveç), bilgi edinme hakkı yasalarında (İzlanda, Türkiye), ceza kanunlarında (neredeyse bütün ülkelerde), çıkar çatışması mevzuatlarında (İspanya) ya da bakanların yayınladığı genelgede bulunabilir (İrlanda). Bununla birlikte, temel etik değerlerin yasal kaynakları, ombudsman kararları ya da mahkeme kararları olabilir. Toplu iş sözleşmeleri ve bireysel iş sözleşmeleri (Almanya) ve Norveç'te olduğu gibi hukuk doktrini de, değerlerin yasal kaynakları arasındadır. Temel etik değerlerin kaynakları oldukça geniş çeşitlilikte olan yayınlar da olabilir. Örneğin, Danimarka ve Finlandiya'da olduğu gibi kılavuz ilkeler, profesyonel gruplar için oluşturulan kodlar, değerleri açıklayan hukuki şerhler, akademik kitaplar, Almanya'da olduğu gibi idare hukuku ve kamu hizmeti hukuku ile ilgili doktrin görüşleri kaynaklardan bir kaçıdır.

Kanun ve Tüzükler: Avusturya, Kanada, Danimarka, Almanya, Fransa, Macaristan, İzlanda, İtalya, Kore, Lüksemburg, Meksika, Hollanda, Norveç, Polonya, Portekiz, İsveç, A.B.D., Türkiye.

Anayasa: Almanya, İspanya, Finlandiya, Yunanistan, Japonya, Kore, Meksika, Polonya, Portekiz, İsveç, Türkiye.

Devlet Memurlarıyla İlgili Mevzuat: Almanya, Finlandiya, İngiltere, Macaristan, İzlanda, Kore, Hollanda, Polonya, Türkiye.

Kamu Hizmeti Kanunu: Avusturya, Belçika, Kanada, Çek Cumhuriyeti, Almanya, İspanya, Yunanistan, Japonya, Meksika, Hollanda.

Roma Hukuku temelli Avrupa ülkelerinde hukuk ilmi kamu yönetiminde etik değerlerin gelişiminde önemli role sahiptir. Tanımlanan değerler kamu görevlilerinin eğitiminde kullanılmaktadır. Dahası bu temel değerler kitaplardan ve hukuki şerhlerden yasal belgelere aktarılmış ve kamu hizmeti ve idari kodlarda düzenlenmiş ve hatta Kıta Avrupası ülkelerinin anayasalarında vücut bulmuştur. Örneğin, Fransız kamu sektörü için üç temel değer olan, eşitlik, tarafsızlık ve süreklilik hukuk ilmi tarafından oluşturulmuştur.

⁴¹⁹ Bkz. www.secodam.gob.mx

6.4. Avrupa Ülkeleri

6.4.1. Hollanda

1995 yılının başında Hollanda İçişleri Bakanlığı, tüm bakanlıklardan, “kamu yönetiminde dürüstlüğü korumaya yönelik önleyici bir politika” benimsemelerini istemiştir. Kamu sektöründeki büyük çaplı dürüstlüğü sağlamaya yönelik girişimler arasında, ruhsatlar ve sözleşmeyle dışarıya iş yaptırma alanlarındaki örgütlü suça verilen idari tepki, siyasetçilerin dürüstlüğe teşvik edilmesi ve siyasette ve karar oluşturmada üçüncü tarafların uygun olmayan etkisinin ortaya çıkarılmasına yönelik “Bilinçli Hükümet Rehberi” vardır. Tüm bakanlıklar bu konularda politikalar oluşturmakta olup bunların bazıları şöyledir:

- “Pazarlanabilir avantajlar”a sahip olduklarından çıkar çatışmalarına açık olabilecek pozisyonların saptanması için hassas noktaları taramak (kısmen kamuya ait kuruluşların da bunu yapması istenmekte),
- Görev yemini ve benzeri uygulamaları yeniden başlatmak,
- Etik bilincini artırmaya yönelik stratejiler geliştirmek,
- “Güvenilir memurlar’ın” tayini (etik konularda tavsiyeye ya da yönlendirmeye ihtiyaç duyan kamu çalışanlarına yönelik).

Hollanda’da “Merkezi ve Yerel Devlet Personeli Kanunu”nun malvarlıklarının beyanı ve kaydedilmesi ile ilgili kuralları içerecek ve kamunun dışında belirli işlerde çalışmayı önleyecek şekilde yeniden düzenlenmesi beklenmektedir. Ayrıca İç Güvenlik Teşkilatı kapsamında, “kamuoyunun, kamu çalışanlarının gerçek ya da şüphelenilen ihlallerini bildirebileceği” bir makam oluşturulmuştur. Bunun dışında Hollanda, özel sektörden potansiyel iş ortaklarının adli sicil kayıtlarını inceleyerek “dürüstlük kontrolleri” yapmak gibi mekanizmalar denemiştir. Diğer bir deyişle bu kişiler kamu sektörü faaliyetlerine uygunlukları açısından taranmaktadır (Bu uygulama inşaat veya çevre ruhsatlarının ya da kamu sektörü ihalelerinin verilmesinde de geçerlidir).

Görüldüğü kadarıyla Hollanda’daki girişimlerin hedefi, etik bilincin ve standartların korunması, şeffaflığın artırılması (kazançların beyan edilmesini talep ederek ve vatandaşların ihbarları için mekanizmalar oluşturarak) ve kamu kuruluşlarının sadece uygun bulunan özel sektör girişimcileriyle ortaklık kurmaları alanlarında, devlet kuruluşlarının yeni kazandıkları yetkilerini kullanmalarını sağlamaktır.

Hollanda'da kamu yönetimine hakim olan etik ilkeler şunlardır;

- Tarafsızlık,
- Uzmanlık ve profesyonellik,
- Güvenilirlik,
- Sadakat,
- Saydamlık.

6.4.2. Norveç

1991 yılında Norveç Adalet Bakanı kamuda etik durumu incelemek üzere bir çalışma grubu oluşturmuştur. Bunun amacı iki yönlüdür:

- İyi yönetimi belirleyen değer ve tavırları tarif etmek,
- Norveç devlet idaresinde yürütülen davranış gelişimiyle ilgili çalışmaların takviyesi ve iyileştirilmesi için önerilerde bulunmak.

Daha sonra kamu yönetiminde etikle ilgili bir rapor yayımlanmıştır. Aynı zamanda, “büyük ekonomik projelerin yürütülmesinde zaaf ve sorumsuzluk iddiaları” ile ilgili birkaç inceleme başlatılmıştır.

Bilgi teknolojisinde dış kaynak kullanımı birçok incelemeye konu olup bunların sonuçları “kontrol ve sorumluluk bilincinin eksikliği” ile ilgili kaygılar doğurmuştur. Daha sonra “devlet memurlarının zarara ya da devletin zarardan yükümlü tutulmasına sebebiyet vermesi durumunda devletin işveren olarak nasıl hareket edeceği” dahil birçok konuda Kamu Hizmeti Kanunu'na eklemeler yapıldı. Norveç'teki girişimler bir yandan -değerlerin tanımlanması ve bilinçlendirme çalışmalarının desteklenmesiyle- etik çerçevenin amaçlarını inceleyip yenilemeye, diğer yandan da kamu çalışanlarının yeni işlevlerinden dolayı (sözleşme yönetimi gibi) kontrol mekanizmalarında oluşan boşlukları doldurmak için kurallar koymaya yöneliktir.

Ortaya çıkarılan yozlaşmayla ilgili durumlar dolayısıyla hem cezai hem de hukuki davalar açılmakta ve ilgili siyasetçilerle memurlar istifaya zorlanmaktadır. Genel olarak Norveç'te, son yıllardaki bazı olumsuz örneklerle rağmen, biraz da refah devleti anlayışı çerçevesindeki uygulamalar dolayısıyla, toplumun kamu hizmetlerine güveni yüksektir. Kamu hizmetleri gittikçe medya ve halkın daha çok ilgi odağı olmaktadır. Meclis de eskiye göre halka daha açık bir biçimde işlemektedir. Meclis'in kamu hizmetlerinde yaşanan düzensizlikler ve olumsuzluklar için özel denetim komitesi vardır. Hizmetlerin gittikçe piyasa merkezli olması da bu denetimi daha etkili kılmaktadır.

1991’de İdari İşler Bakanlığı konuyla ilgili bir çalışma grubu oluşturmuştur ve grubun çalışmaları 1993’te yayımlanmıştır. Bu çalışmaya paralel olarak merkezi ve yerel yönetim düzeyinde de çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Ceza sistemi ile kolluk ve yargı alanlarında, özellikle ekonomik suçlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Norveç Kamu Hizmetleri Kanunu, müeyyideye yol açabilecek davranışlara ilişkin düzenlemeler içermektedir. Son yıllarda kamu görevlilerinin davranışları yüzünden uğranılan zarardan işveren olarak devletin sorumlu tutulmasına ilişkin yeni düzenlemeler yapılmıştır.

Norveç’in etik altyapısı şöyle özetlenebilir:

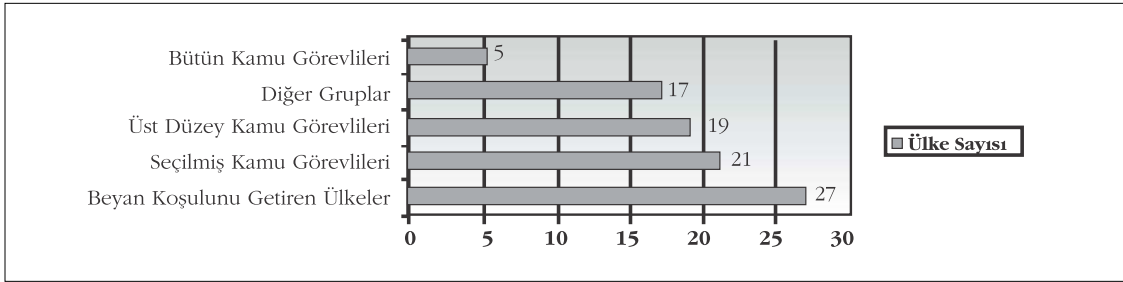
- Özellikle ekonomik suçlara ilişkin son yıllarda ilgili yasalarda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Konuyla ilgili olarak kolluk içinde özel bir birim kurulmuştur.
- Bu alanda temel sorumluluk İdari İşler Bakanlığı’nındır. Kamu İşletmeleri Müdürlüğü ise konuyla ilgili esas icracı birimdir. Meclis bünyesinde de konuyla ilgili bir daimi komite ve ombudsmanlık kurumu mevcuttur.
- Meclis’in bir de genel denetçisi (*General Auditor*) vardır. Maliye Bakanlığı da benzer şekilde denetim yapmaktadır.
- Bir çok resmi kuruluş kendi alanıyla ilgili olarak etik kuralları, rehberler vs. hazırlama sürecine girmiştir. Planlama stratejilerine “değer yönetimi” (*value management*) ve “toplam kalite yönetimi” kavramları girmiştir.
- Konuyla ilgili kurs ve hizmet içi eğitim imkanları sunulmaktadır.
- Ücret düşüklüğü, iş garantisinin olup olmaması ve kamusal istihdamda daralmanın kamu görevlilerinin davranışları üzerindeki etkisi araştırılmaktadır. Örneğin ücreti düşük bir memur, bu durumu yolsuzluk yapmak için ne derece kendini haklı gösterecek bir bahane olarak kullanmaktadır?
- Siyasetlerin yolsuzluğa yönelmemeleri ve meşru sınırlar içinde kalmaları konusunda medyaya önemli görevler düşmektedir.
- Norveç kamu yönetimi, idare hukuku ilkeleri çerçevesinde yürütülmektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (*Freedom of Information Act*), açıklık, eşitlik, kamu hizmetlerinden yararlananlara odaklanma gibi ilkeler idari işlerin hukuk sınırları içerisinde ve gereği gibi işleminde önemli olmaktadır.

Kutu 26: Etik Dışı Faaliyetlerin Bildirimi, Çıkar Çatışması ve Finansal Beyan Koşulları

Bazı ülkeler tüm kamu çalışanlarından senelik mal beyanı isterler ve bunu bir yükümlülük haline getirmişlerdir. Yapılan araştırmalar tüm kamu çalışanlarına beyan yükümlülüğü getiren az sayıda ülke olduğunu göstermektedir. Örneğin, Türkiye’de böyle bir yükümlülük mevcuttur. Ülkeler ge-

nellikle seçilmiş kamu çalışanları ve üst düzey kamu çalışanlarına bu tarz bir yükümlülük getirmişlerdir. Örneğin A.B.D.'de kanunda belirtilen çalışanların tümünün beyanda bulunması bir yükümlülüktür. Bilgi beyanı genellikle mal varlığı ve yükümlülükler, kaynaklar ve gelir seviyesi, kamu görevi dışı istihdam, hediyeler, krediler, gelecek istihdam ve diğer konular hakkında yapılmaktadır.

Tablo 17: Beyanda Bulunması Gereken Kamu Çalışanları Konusunda Ülke Araştırması Sonuçları



Kaynak: OECD, 2000

6.4.3. Finlandiya

Maliye Bakanlığı'na bağlı bir çalışma grubu, hükümete sunduğu bir öneri ile üst düzey kamu görevlerine gelecek kişilerin (Danıştay Başkan ve Başkan Yardımcısı, Silahlı Kuvvetler Komutanı ve daire ve kurumların başkanları) daha önce mali ve diğer bağlantılarını beyan etmelerini istemiştir. Bu bağlantıların arasında özel sektördeki yan işler, kısmen devlete ait kurumlarda çalışma, kurumsal mülkiyetler ve diğer belli başlı varlıklar bulunmaktadır. Bu öneriyi, 1995 yılında yapılan ve bakanların kamu hizmeti dışındaki kazançlarını beyan etmelerini gerektiren anayasal değişiklik izlemiştir. Çalışma grubu, bu hükümlerin "varlıklara ilişkin bilgileri kamu sektörünün dışına verme yasağı ile birlikte" mevcut "Kamu Çalışanları Kanunu"nda yer almasını istemiştir. Yeni uygulama bakanlarla istişarelerden sonra 1997 yılının başında yürürlüğe girmiştir.

Finlandiya, diğer OECD ülkelerindeki benzer uygulamaların varlığından etkilenmiştir. Finlandiya'nın en belirgin etik politikası "kamu hizmetinin tarafsızlığını tehdit eden unsurların daha ortaya çıkmadan bertaraf edilmesini" sağlamak yönündedir.

Kutu 27: Çeşitli Ülkelerde Çıkar Çatışması Hallerinin Düzenlendiği Belgeler

Bir çıkar çatışması politikasının temel hükümleri o kadar önemlidir ki genellikle ülkelerin yasalarında bulunur. Örneğin, iki ülke hariç Avrupa'nın tamamında çıkar çatışması halleri mevzuatlarda düzenlenmektedir. Genel olarak, temel ilkeler ve birincil kurallar kamu hizmeti ve ka-

mu idaresi kanunlarında bulunmaktadır. Az sayıda ülkede de olsa çıkar çatışmasının temel ilkelerinin Anayasa'da düzenlendiği de görülmektedir.⁴²⁰

Gittikçe artan sayıda ülke belirli gruplar için hassas alanları düzenleyen spesifik yasalar yapmaktadır. (Denetçiler, bakanlık kabinesi çalışanları, mübaya memurları, hakimler, vergi memurları, savcılar, sözleşme yöneticileri, gümrük memurları, yüksek mevkili devlet memurları, bakanlar) Diğer yandan yine gittikçe artan sayıda ülke potansiyel çatışma durumlarını belirleyen, engelleyen ve yöneten standartlar ortaya koymak için çıkar çatışması yasaları ve davranış kodları düzenlemektedir. Avrupa'daki gelişmiş etik davranış kodları sadece çıkar çatışmasının genel prensiplerini ortaya koymakla kalmaz, bir çıkar çatışması şüphesi halinde ne yapılması gerektiği konusunda yol gösteren detaylı hükümler içerir.⁴²¹ Çıkar çatışması ilkeleri ve kuralları genel olarak esas mevzuatta (yasalar, tüzükler) düzenlenmektedir.⁴²² Çıkar çatışması ilkeleri ve kurallarının ikincil mevzuatta (yönergeler, kurallar ve kararnameleler) düzenlenmesi de sıklıkça kullanılan bir başka yöntemdir.⁴²³

Türkiye'de olduğu gibi çıkar çatışması hallerinden bazıları etik davranış kodlarında da düzenlenebilir.⁴²⁴ Diğer yasal belgelerde (genelgeler, emirler ve toplu iş sözleşmeleri) düzenlendiği de görülmektedir.⁴²⁵ Kılavuz ilkeler, kodlar ve tavsiyeler gibi yasal olmayan belgelerde de çıkar çatışması halleri düzenlenmektedir.⁴²⁶ İrlanda, Yeni Zelanda, Polonya ve A.B.D. çıkar çatışması hallerini düzenlemek için belirtilen bütün enstürmanları kullanmaktadır. Diğer yandan, Avusturya, Belçika, Finlandiya, Lüksemburg ve Meksika gibi ülkeler münhasıran yasal enstürmanlara odaklanmaktadır. Örneğin Fransa'da etik komisyonu sekreterliği veya Polonya'da olduğu gibi ombudsman danışma için başvurulacak mercilerdir.

⁴²⁰ Bkz. MANAGING CONFLICT OF INTEREST IN THE PUBLIC SERVICE, OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES, (2003), s. 45. [Bundan böyle OECD, 2003 olarak anılacaktır.]

⁴²¹ Örneğin, Çek Cumhuriyeti Kamu Çalışanları için Etik Kodu, (Mart 2001), İtalya Kamu Çalışanları için Davranış Kodu, (Nisan, 2001) detaylı hükümleri düzenleyen kodlardır. Bkz OECD, 2003, s. 46

⁴²² Örneğin, Türkiye'de 1990 tarihli Mal Bildiriminde Bulunulması ile Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Yasası, Avusturya'da Kamu Hizmeti Kanunu ve Ceza Kanunu, İzlanda'da 1996 tarihli Kamu Çalışanları Yasası ve 1993 tarihli Kamu İdaresi Yasası, Amerika'da Rüşvet ve Çıkar Çatışması Yasası, Yunanistan'da 2683/1999 sayılı Kamu Çalışanları Yasası.

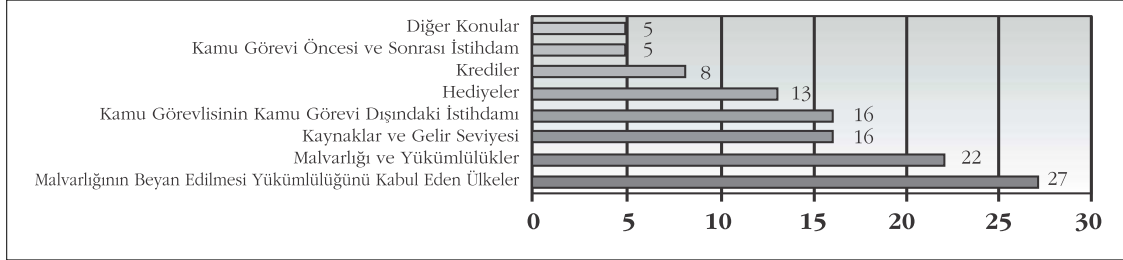
⁴²³ Örneğin Almanya'da 17 Haziran 1998 tarihli Federal İdare'de Yolsuzluğun Önlenmesi Hakkında Yönerge, Amerika'da 17 Ekim 1990 tarihli 12731 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle yürürlüğe giren Devlet Memurları ve Çalışanları için Etik Davranış İlkeleri. Kanun Hükmünde Kararname belgesine ilgili diğer yasalar ve düzenlemelerle birlikte U.S. Office of Government Ethics'in (US OGE) resmi sitesinden ulaşılabilir, www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/exec_orders.html

⁴²⁴ Örneğin İrlanda'da 1998 tarihli Kabine El Kitabı. Bu El Kitabı genel olarak etikle ilgili konularda bakanlara yol gösterir ve spesifik olarak da çıkar çatışması durumlarını düzenler. Kanada'da 1994 tarihli Devlet Memurları için Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kodu, İngiltere'de 1995 tarihli Kamu Hizmeti Yönetimi Kodu, Amerika'da Kamu Görevlileri için Etik Davranış Standartları.

⁴²⁵ İsveç'te kamu sektörü için özel sözleşmeler, İrlanda'da Maliye Bakanlığı tarafından yürürlüğe sokulan genelgeler (Ör; Kamu görevi dışı istihdamı konu alan 16/36 sayılı Genelge veya kamu çalışanları ve idari sözleşmeleri konu alan 50/29 sayılı Genelge), Bkz. www.apsc.gov.au/circulars/index.html Avustralya'da Kamu Hizmeti Komisyonu'nu tarafından yürürlüğe sokulan genelgeler, Danimarka'da Ombudsman Yıllık Raporları.

⁴²⁶ Danimarka'da Mayıs 1998 tarihli bakanlar ve kamu çalışanları arasındaki ilişkileri konu alan kılavuz ilkeler. Amerika'da Adalet Bakanlığı'nın Hukuk Müsteşarlığı Dairesi'nin yeni göreve başlayacaklara yol göstermesi amacını güden çıkar çatışması kurallarının uygulanmasıyla ilgili hazırladığı 8 Mayıs 2002 tarihli Memorandum. Ayrıca gene Amerika'da United States Office of Government Ethics'in İdare mensuplarının çıkar çatışması, kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları, etik davranış standartları ve finansal beyan koşullarının uygulanması ve bu düzenlemelere nasıl uygun davranılacağını açıklayan resmi olmayan tavsiye mektupları ve yayınlanan resmi kararları mevcuttur.

Tablo 18: Beyan Edilmesi Gerekenler Hakkında Ülke Araştırması Sonuçları (Ülke Sayısı)



Kaynak: OECD, 2000.

Çıkar çatışması potansiyeli taşıyan durum ve faaliyetler ülkelerin mevzuatlarında ve yukarıda belirlenen belgelerde düzenlenmektedir. Bu durumlar hediye, menfaat kabulü ve riyet, kamu görevi dışındaki faaliyetler ve pozisyonlar, iş çıkarları, şirketteki paylar, ailevi ilişkiler, kişisel ilişkiler, yükümlülükler, borçlar ve malvarlığıyla ilgili çatışmalardır. Gelişmiş ülkelerin çoğu bu durumları kanunlarda yasaklamış ve kısıtlamışlardır.

6.4.4. Portekiz

Portekiz’de etik girişimler büyük bir kamu idaresi modernizasyon programı bağlamında tasarlanmıştır. Bu girişimlerin tarihi arka planı Moniz (Portekiz) tarafından “...yeniliklere direnen, kapalı, fazlasıyla hiyerarşik ve gelenekçi” olarak tanımlanan bir kamu sektörü yapılanmasıdır. İdari Usul Kanunu (1991), Kamu Hizmeti Davranış Kuralları ve Kamu Hizmeti Kalite Bildirgesi, Portekiz Kamu İdaresi’nin dayandığı üç ana metindir.

İdari Usul Kanunu’nun başlıca dört amacı vardır: “...devlet hizmetlerinin rasyonelleşmesi, usullerin sistematikleştirilmesi ve standardizasyonu, kararların kamuoyunca bilinmesi ve saydamlık, katılım ve hizmetleri ihtiyaç duyanların yakınına getirmek için mekanizmaların oluşturulması”. Bu son nokta kamuoyunun idari kayıt ve sicillere erişimini kapsar. Kamu Hizmeti Davranış Kuralları, “arzulanan davranışın olumlanması” amacıyla ve dolayısıyla İdari Usul Kanunu’nun tamamlayıcısı olarak sunulmuştur. Bu belge kamu hizmetinin özünde yatan değerleri ortaya koyar. Ancak kamu çalışanlarının görüşlerinin alınmaması ve davranış kurallarının yukarıdan dayatılması gibi sorunlar da dikkat çekmektedir.

Yini de kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen kuralların tanımlanması ve “şeffaf bir çalışma ortamı yaratılarak ihlallerin caydırılması” yönünde önemli ilerleme olduğu kesindir.

Portekiz Kamu Hizmeti Davranış Kuralları’na göre kamu hizmetinin temel değerleri şöyledir:

- Kamu hizmeti,
- Hukukilik,
- Tarafsızlık,
- Sorumluluk,
- Yetkinlik,
- Dürüstlük.

Kutu 28: Çıkar Çatışması Düzenlemelerinin İhlali Halinde Uygulanan Yaptırımlar Hakkında Ülke Uygulamaları

İhlalin ciddiyetine göre disiplin yaptırımları ihtar ve tekdirden para cezası ve görevlerin yeniden düzenlenmesine, memuriyetten uzaklaştırmadan ihraca kadar varan bir çeşitlilik göstermektedir. Çıkar çatışmasıyla ilgili beyan koşullarına uyulmaması durumunda da neredeyse bütün ülkeler yaptırımlar öngörmektedir. İhlaller söz konusu olduğunda ülkelerin uyguladığı yaptırımlar ve öngördükleri çözümler oldukça benzerlik arz etmektedir. Çıkar çatışması varlığının beyan edilmemesi oldukça ciddi bir ihlal olarak düşünülmektedir. Avusturya, Fransa, İrlanda, İtalya, Kore ve Slovakya gibi ülkelerde bu ihlal disiplin cezaları ve para cezalarıyla yaptırıma tabi tutulmaktadır.⁴²⁷

6.4.5. Fransa

Fransa'da kamu çalışanlarının tabi olduğu etik davranış ilkeleri çok çeşitli yasal enstrümanlarda düzenlenmiştir. 1980'lerden sonra üç ayrı kamu hizmeti seviyesi oluşturulmuştur. Bunlar, merkezi kamu hizmeti, bölgesel ve yerel otoriteler ve devlet hastanesi sektörüdür. Bu üç seviyede görev alan kamu çalışanları için genel düzenlemeler mevcuttur. Ayrıca, her bir seviyede görev alan kamu çalışanlarının yükümlülüklerini içeren ayrı yasal enstrümanlar da mevcuttur. Her bir seviye için öngörülen yönetim ve işe alma prosedürleri farklı olsa da Fransa'da bütün kamu çalışanları için aynı etik yükümlülükler söz konusudur. İşe alındıklarında ve başlangıç eğitimlerinde kamu çalışanları bu etik kural ve düzenlemelerden haberdar olurlar ve ileriki kariyerlerinde tüm karar alma süreçlerinde bu etik kurallarla bağlı kınırlar.

Kamu çalışanları profesyonel faaliyetlerini yalnızca resmi görevlerine adanarak yükümlüdürler. Çalışanların kamu görevleriyle beraber özel sektörde çalışmaları yasaklanmıştır. Konuyla ilgili yasal düzenlemeye göre, kamu çalışanları gelir getiren herhangi bir özel profesyonel faaliyette bu-

⁴²⁷ Bkz. OECD, 2003, s. 76.

lunamazlar. Bu yükümlülük sadece kadrolu ve sürekli kamu çalışanlarına tanınmamıştır. Kadrosuz, yarı zamanlı ve geçici kamu çalışanları ve bakanlık çalışanları da bu yükümlülüğe sahiptir. Yürütme içerisinde söz konusu yasal düzenlemeyle bağlı kılınmayan çalışan nerdeyse yoktur. Profesyonel faaliyet şu anlama gelmektedir: gelir getirmesi şartıyla sürekli, geçici ve hatta ara sıra iştirak edilen serbest meslek, ticari ya da maaşlı faaliyet.

Kamu görevi dışındaki bu istihdam yasağı Fransa'da en çok önem verilen etik kurallardan birisidir. İhlali halinde disiplin yaptırımları uygulanır. Bu yaptırımlar basit bir uyarıdan işten çıkarmaya kadar varabilir. Fransa'da oldukça önem verilen kamu görevine kendini adamayla ilgili bu temel prensip az sayıdaki ihlallere rağmen kamu çalışanları arasında yaygın olarak kabul edilmiş gözükmemektedir.

Kanunda düzenlenmiş etik ilkelerden olan "tarafsızlık"la, kamu çalışanlarının doğrudan veya üçüncü bir taraf aracılığıyla idarenin denetim ve kontrolüne tabi bir şirkette menfaat sahipleri yasaklanmıştır.

Kutu 29: Fransa'da Disiplin Yaptırımları

Hem disiplin hem de cezai tedbirlerin alındığı Fransa'da, kamu yönetiminde çıkar çatışmalarının ihlali sonucu uygulanan disiplin yaptırımları şunlardır:

- Uyarı,
- Terfi listesinden çıkarma, derece indirimi, en fazla on beş günlüğüne görevden geçici alınma, görevin transferi,
- Rütbe indirme, üç aydan iki seneye kadar görevden alma,
- İşe son verilmesi.

Kaynak: OECD, 2003.

Bir çok meslek grubu için etik davranış kodları bulunmaktadır. Hükümet tarafından onaylanan bu etik davranış kodları, bu meslek gruplarının özellikleri de dikkate alınarak düzenlenmektedir. Kodlar, çalışanların profesyonel sorumluluklarını sıralamakta ve özellikle vatandaşlarla veya iş arkadaşlarıyla ilişkilerinde tabi oldukları etik davranış ilkelerini ortaya koymaktadırlar. Bu meslek grupları meslek birlikleri halinde organize olmaktadır ve etik düzenlemeleri ihlal edildiğinde meslek birliklerinin meslek mensuplarından oluşan disiplin kurullarınca (disiplin kurulları meslek mensuplarından oluşmaktadır) disiplin cezaları verilmektedir. Yaptırımlar basit bir uyarıdan, meslek birliğinden ihraç kadar varmaktadır. İhraç edilen kişiler, mesleklerini artık idari teşkilat içinde sürdürmezler. Bu etik kodları, kamu çalışanı statüsünde olan bütün meslek mensuplarına uygulanmakta-

dır. Örneğin, kamu çalışanı olan doktorlar hem kanunlarda düzenlenen etik davranış kurallarına hem de kendi meslekleri için belirli olarak düzenlenmiş etik davranış kodlarına tabidirler.

6.4.6. İngiltere

Kamu Yaşamında Standartlar Bağımsız Komisyonu, 1994 yılında İngiltere Başbakanı John Major tarafından özellikle siyasetçilerin adının karıştığı skandalların akabinde kurulmuştur. Lord Nolan'ın başkanlığından ötürü "Nolan Komisyonu" olarak bilinen komisyonun görev yetkisi oldukça geniştir: "Kamu makamlarında bulunan herkesin, ekonomik ve ticari faaliyetleri dahil davranış standartlarıyla ilgili şüpheleri incelemek ve kamu yaşamında en yüksek etik düzeye ulaşmak için yapılması gerekli görülen değişikliklerle ilgili tavsiyelerde bulunmak."⁴²⁸

Komisyon, tüm kamu görevlilerini inceleme kapsamına almıştır. Bu kişiler, devlet memurları, kısmen devlete ait kuruluşların (*quangos*) çalışanları ve siyasetçilerdir. İlk raporunu Mayıs 1995'te (parlamenteler, bakanlar, devlet memurları ve *quangos* ile ilgili), ikincisini Mayıs 1996'da (yerel kamu kuruluşları ile ilgili) sunan komisyon, kamu sektörünün belirli alanlarını inceleyen başka raporlar da hazırlamaktadır. Kamusal standartları denetleyen bu komisyon artık bir devamlılık kazanmıştır. Geniş bir yetki alanı bulunan ve şahsen başbakan tarafından bir "etik atölyesi" olarak görevlendirilen Nolan Komisyonu, kamu yönetiminde etik standartları belirleme ve uyumu denetlemede genel bir rol oynamaktadır.

Kutu 30: Nolan Komitesi Kamu Yaşamında Etik Davranış İlkeleri

- 1. Bencil Olmama:** Kamu makamını ellerinde tutanlar, kararları alırken sadece kamu yararını esas almalıdırlar.
- 2. Dürüstlük:** Kamu makamını ellerinde tutanlar, görevlerini yerine getirirken kendilerini etkileyebilecek kurum dışı bireylerin veya örgütlerin mali veya diğer yükümlülükleri altına girmemelidirler.
- 3. Nesnellik:** Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken tercihlerini liyakat esasına göre yapmalıdırlar.
- 4. Hesap verme:** Kamu makamını ellerinde tutanlar, kendi kararları ve eylemlerinden dolayı kamuya hesap verirler ve uygun denetime tabi tutulurlar.
- 5. Açıklık:** Kamu makamını ellerinde tutanlar, aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca açık olmalıdırlar. Kararlarının nedenlerini açıklamalı ve (kendilerindeki) bilgiyi, daha geniş kapsamlı kamu yararı gerektirdiğinde gizlemelidirler.

⁴²⁸ OECD, 1996.

6. Onur: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal işleriyle ilgili özel çıkarları açıklama ve kamu yararını açıklanması konusunda ortaya çıkabilecek herhangi bir çıkar çatışmasını çözmek üzere gerekli adımları atmak görevine sahiptirler.

7. Liderlik: Kamu makamını ellerinde tutanlar, (toplumda) liderlik göstererek ve örnek olarak, yukarıda sayılan ilkeleri savunur ve desteklerler.

Açıklama: Atanma ve seçim yoluyla kamu makamlarını ellerinde tutanlara ilişkin yönetim standartlarının belirlenmesi ve bu konulardaki değişikliklerle yönelik tavsiyelerde bulunmak amacıyla, 25 Ekim 1994'te dönemin İngiliz Başbakanı John Major'ın emriyle İngiliz Parlamentosu'nda "Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi" kurulmuştur. Bir süre "Nolan Komitesi" olarak adlandırılan komitenin görev alanı, 12 Kasım 1997'den sonra siyasi partilerin finansmanı ve bu konudaki değişikliklere yönelik önerileri de içerecek biçimde genişletilmiştir. <http://www.public-standards.gov.uk/>

Kutu 31: İngiltere Kamu Sektöründe İç Denetim Standartları

Örgütsel Standartlar

1. İç Denetimin Kapsamı

İç Denetim Birimi aşağıdaki hususları uygulamaya koymaya yönelik politikaları, prosedürleri ve faaliyetleri ihtiva eden risk yönetimi, kontrol ve yönetim süreçlerini sistematik olarak gözden geçirmek ve değerlendirmek suretiyle, görev çerçevesinin gereklerini yerine getirmektedir:

- a. Organizasyonun hedeflerinin saptanması ve bu hedeflere ulaşılmasının izlenmesi,
- b. Organizasyonun hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek risklerin tanımlanması, değerlendirilmesi ve yönetilmesi,
- c. Kurum başkanının sorumlulukları içinde bulunan politikalar hakkında tavsiyelerde bulunulması, bunların formüle edilmesi ve değerlendirilmesi,
- d. Kaynakların verimli, etkin ve ekonomik kullanımının sağlanması,
- e. Mevcut politikalar (davranış ve ahlak kuralları ile ilgili olanlar dahil), prosedürler, kanunlar ve düzenlemelerle uyumluluğun sağlanması,
- f. İdarenin varlıklarının ve menfaatlerinin yolsuzluk, usulsüzlük ve sahtecilikten kaynaklanan her tür kayıptan korunması,
- g. Kurum içi ve kurum dışı raporlama ile hesap verme süreçlerindeki de dahil olmak üzere yararlanılan bilgilerin, verilerin ve hesapların doğruluğunun ve güvenilirliğinin sağlanması.

2. Bağımsızlık

İç denetim, denetçilerin görevlerini yerine getirirken tarafsız ve etkili tavsiyelerde ve mesleki yargılarda bulunmalarını kolaylaştıracak biçimde, denetlediği faaliyetlerden yeterince bağımsız olmalıdır. Denetçilerin icrai görevleri bulunmamalıdır.

3. Denetim Komiteleri

Denetim Komitesi ile İlgili Temel İlkeler

Kurum Başkanı, “Merkezi İdare Bünyesinde Yer Alan Denetim Komitelerinin İşleyişi ile İlgili Temel İlkeler”e göre, kurulmaması yönünde açık gerekçeler söz konusu değilse, bir denetim komitesi kurmalıdır.

4. Yönetim, Diğer Denetçiler ve İnceleme Yapan Diğer Organlar İle İlişkiler

İç denetim yöneticisi, denetim kapsamının en etkin biçimde tesisi ve çalışmalarda mükemmeliyetlerin asgari düzeye indirilmesi için hat yöneticileri, diğer iç denetçiler, dış denetim ve inceleme yapan diğer organlar ile denetim planlarını ve faaliyetlerini koordine etmelidir.

Diğer İç Denetçilerle İlişkiler

İç denetçilerin diğer organizasyonların iç denetçileri ile çalışmaya gerek duymaları durumunda (örneğin bakanlıklar arası sistemlerde veya farklı birimlerde aynı alanı kapsayan denetim projelerinde) her birimin rolleri ve sorumlulukları kurum başkanı tarafından onaylanıp imza edilmelidir. Mümkün olduğunda, ortaklaşa çalışma yapılması veya tek bir tarafça yürütülen çalışmalara mesleki güven duyulması konusunda mutabakat sağlanmalıdır.

Dış Denetçilerle İlişkiler

Denetim planları hakkında görüş alışverişinde bulunmak, müşterek menfaatlerin bulunduğu konuları görüşmek, denetim teknikleri, metot ve terminolojinin algılanma biçimini müzakere etmek ve denetim çalışmasının yürütülmesinde işbirliği fırsatlarını araştırmak üzere iç denetim yöneticisi dış denetçilerle düzenli olarak toplantı yapılmasını sağlamalıdır. Özellikle, iç denetim yöneticisi uygun olması durumunda, dış denetçilere mutlaka iç denetimin bağımsızlığını zedelemeyen birim çalışmalarından faydalanma imkanı sunmalıdır.

İnceleme Yapan Diğer Organlarla İlişkiler

İdari teftiş yapan veya uygunluk kararı veren ekipler gibi güvence sağlayan veya inceleme yapan organların mevcudiyeti durumunda, iç denetim birimi, bu organların çalışmalarına güvence verme ve bu kuruluşların çalışmalarına güven duyma imkanlarını aramalıdır. Bu tür organların çalışmalarına resmi olarak güven duyulması amaçlandığı taktirde, her bir organın güveni tesis etmeye imkan veren bir standardı uygulamasını sağlamak üzere uygun bir denetim ya da kalite güvence incelemesi yapılmalıdır.

5. İstihdam, Eğitim ve Mesleki Gelişim

İç denetim biriminde, iç denetimin hedefleri ve standartları göz önünde bulundurularak sayı, eğitim düzeyi, nitelik ve deneyim açısından yeterli personel istihdam edilmelidir. İç denetçiler görevlerinin gerektirdiği eğitime tabi tutulmalı ve süreklilik arz eden uygun eğitim programları aracılığıyla mesleki yeterliliklerini sürdürmelidirler.

Çalışma Standartları

6. Denetim Stratejisi

İç denetim yöneticisi; organizasyonun risk yönetimi, kontrolü ve yönetimi ile ilgili olarak yapılan düzenlemelerin etkinliğinin tarafsız biçimde değerlendirilmesine ve bunlar hakkındaki görüşlerin kurum başkanına verimli bir biçimde sunulmasına yönelik bir strateji geliştirmeli ve bunu sürdürmelidir. İç denetim yöneticisinin görüşleri; yıllık iç kontrol bildiriminin tamamlanması konusunda kurum başkanının bilgilendirilmesi için ihtiyaç duyduğu güvence çerçevesinin önemli unsurudur.

7. Denetim Görevlerinin Yönetimi

Planlama

Her bir denetim görevi için ayrıntılı bir plan hazırlanmalı ve bu plan ilgili hat yönetimi ile görüşülmelidir. Bu planlar görevin ayrıntılı hedeflerini, sunulacak görüşten yönetimin elde etmek istediği güvence derecesini, kaynak ihtiyaçlarını, denetim çıktılarını ve hedeflenen tarihleri saptamalıdır. İtiraz için kurum başkanına başvurulmalıdır.

İzleme

İç denetim birimi yerine getirilen görevleri izlemelidir. İzleme faaliyeti çalışmanın bulgularına ve tavsiyelerine yönetimin verdiği cevabın etkinliği konusunda yapılan bir incelemedir.

8. Gereken Mesleki Özenin Gösterilmesi

Mesleki özen; makul ölçüde basiretli ve ehil bir iç denetçinin görevlerini yerine getirirken göstereceği ihtimam ve maharettir.

Mesleki özen yapılmakta olan denetimin hedeflerine, karmaşıklığına, niteliğine ve önemliliğine uygun olmalıdır.

Gereken mesleki özene bu standartlara sadakat gösterilerek ulaşılır.

9. Raporlama

İç denetim yöneticisi denetim bulgularının raporlanma biçimini, bu standartların hükümlerine ve kurum başkanı ve üçüncü kişilerin ihtiyaçlarına göre belirlemelidir.

İç denetim yöneticisi raporlarının tümü için birime has standartlar oluşturmalıdır.

İç denetim yöneticisinin risk yönetimi, kontrol ve yönetim konuları hakkında kurum başkanına doğrudan rapor verme yetkisi bulunmalıdır.

10. Kalite Güvencesi

Kalite Güvencesinin İlkeleri

İç denetim çalışması; etkin performans düzeyinin sürdürülmesini, bu standartlara bağlılığın devam ettirilmesini sağlamak üzere faaliyetin her aşamasında kontrol edilmelidir.

İç denetim yöneticisi; organizasyonun yan kuruluşları bünyesinde yer alan iç denetim dahil olmak üzere bir denetim çalışmasının bu standartlara uyması ve hedeflerini gerçekleştirme bakımından hem kurum içinde hem de kurum dışında yapılan incelemeler için güvence elde etmek ve yıllık denetim raporunda bu standartlara uyulduğu kanaatine pekiştirmek üzere tasarlanmış bir kalite güvence programı geliştirmelidir.

İç Denetimin Yönetimi

İç denetim yöneticisi, personelini yönlendirmek üzere birime özgü denetim elkitabında (*local audit manual*) politikalar ve prosedürler oluşturmalıdır. Sözü edilen elkitabının biçim ve içeriği denetim biriminin büyüklüğüne uygun olmalıdır. Elkitabı, asgari olarak, iç denetimin rolünü ve sorumluluklarını, belgeleme standartlarını birime özgü raporlama standartlarını ve bunun somut hedeflerini, eğitim ihtiyaçlarını ve beklentileri ve denetimin performans ölçülerini ve göstergelerini kapsamalıdır.

Kurum İçi Kalite İncelemesi

İç denetim yöneticisi iç denetim fonksiyonunun deneyimli mensupları tarafından periyodik olarak yapılacak kurum içi kalite incelemelerine yönelik düzenleme yapmalıdır. Bu incelemelerin en azından iki yılda bir yapılması gerekir.

Kurum Dışı Kalite İncelemesi

İç denetim yöneticisi uygun bir biçimde görevlendirilen kalifiye ve bağımsız gözetimciler tarafından periyodik olarak yapılacak kurum dışı kalite incelemelerine yönelik düzenleme yapmalıdır.

Kaynak: İngiltere Kamu Sektöründe İç Denetim Standartları (Çev. Baran Özeren, Mustafa Ekinci), 2004, Elektronik adres: <http://www.savistay.gov.tr>

Nolan Komisyonu'nun çalışmaları, 1995'te "Kamu Hizmeti Kanunu" ve "Hazinenin Kamu Kuruluşları Yönetim Kurulu Üyeleri Uygulama Kanunu"nun çıkarılması gibi uygulamalarla aynı zamana rastlamıştır. Birincisi, "sorumlulukların devriyle kamu yönetiminde yaşanan parçalanma ve bazı özel sektör niteliklerinin benimsenmesi gibi unsurlar nedeniyle standart ve değerlere takviye" gerektiği inancından doğmuştur. Kurallarda, ihlallerin bildirilmesiyle ilgili hükümler ve bağımsız Kamu Hizmeti Komisyon Üyeleri'ne itiraz usulleri tarif edilmiştir (eskiden ihlaller resmen İçişleri Bakanlığı'nın ilgili bölümüne bildirilirdi). "Hazinenin Kamu Kuruluşları Yönetim Kurulu Üyeleri Uygulama Kanunu", önemli harcamalar yapmakla sorumlu olan ve devlete yakın çalışan yürütme kuruluşlarına yöneliktir. Kap-

samı, “... yönetim kurulu üyelerinin görev ve sorumlulukları, denetim düzenlemeleri, açıklık ve hesap verebilirlik ve varlıkların beyanı gibi konularda yönlendirme sağlar.”

İngiltere’deki kamu yönetiminde etikle ilgili girişimler ciddi yapısal değişiklikler veya kamu sektöründeki parçalanma bağlamında rol ve sorumluluklara açıklık kazandırmaya yöneliktir. Bu şekilde bütün kamu görevlileri, yalnızca önemli noktalardaki devlet memurları değil, etik bir çerçeveye kapsamına alınmıştır. Nolan Komisyonu’nun devamlı bir etik denetçisi gibi çalışması kamu sektörünün değiştiği ve yeni etik sorunların doğduğu bir ortamda bu konuların sürekli gündemde tutulmasının gereğine işaret eder.

6.5. Dünyanın En Temiz Ülkelerinin Etik Sistemlerinin Kısa Bir Analizi

Uluslararası standartlar göz önüne alındığında, Kanada yolsuzluk algılama indeksinde üst sıralarda yer almasıyla dünyanın en temiz ülkeleri arasında bulunmaktadır. Bir devletin kamu yönetiminde etik sisteminin iyi işleyişiyle etik dışı faaliyetlerin azlığı arasında her zaman doğrudan bir bağlantı kurulmаса da etik dışı faaliyetlerin en az rastlandığı ülkelerdeki bazı eğilimlerin vatandaşların devlete olan güveninin sağlanmasında pozitif etkilerinin olduğu da açıktır. Dünyanın en temiz ülkelerinden Finlandiya, Kanada, Yeni Zelanda ve İzlanda’nın kamu hizmeti etik sistemlerinin hangi noktalarda benzediklerini ve farklılık gösterdiklerini incelemekte fayda vardır.

• **Yaklaşım:** Kanada, Finlandiya, Yeni Zelanda ve Norveç, kamu çalışanlarının işlerine kamu menfaatini sağlamak amacıyla yaklaşımları gerekliliğini tanımaktadır. Bu ülkelerden Kanada ve Yeni Zelanda, katı bir hukuki çerçeve yerine “kamu menfaatinin sağlanması ilkesini”, kamu yönetiminde bütünlüğü sağlamak için etik ilkelerin ve davranış kurallarının temeli olarak kullanmaktadır. Finlandiya Anayasası, kamu yönetiminde etikle ilgili bir çalışmanın gerekli olup olmadığına karar vermek için kamunun algılamasını dikkate almaktadır. Bu tarz bir düzenleme diğer ülkelerin hukuki çerçevelerinde mevcut değildir.

• **Uygulama:** Kanada’da etik mevzuatının uygulamasını gözetleyen etik danışmanı vardır. Finlandiya’da Parlamento Ombudsmanı etik ilkeler ve çıkar çatışması kılavuz ilkelerinin uygulanmasından sorumludur. Ombudsman kamu çalışanlarına karşı dava açılmasını tavsiye etme yetkisine de sahiptir. İzlanda ve Yeni Zelanda’da, Yeni Zelanda Sayıştay ve Kontrol Dairesi’yle, İzlanda Denetim Dairesi’nin sorumlulukları oldukça benzerdir. Bu kurumlar idareyle ilgili düzenli raporlar yayınlamak ve kurum faaliyetlerinin gözden geçirilmesiyle görevlidirler.

• **Kod:** Bu ülkeler kamu yönetiminde etik ilkeleri ve çıkar çatışması kurallarını bütün çalışanlar için kılavuz ilkeler ve yasalar şeklinde düzenlemişlerdir. Örneğin Kanada'da, çıkar çatışması ve kamu görevi sonrası istihdam kanunu bütün çalışanları bağlamaktadır. Benzer düzenlemeler, diğer ülkelerin mevzuatlarında da mevcuttur.

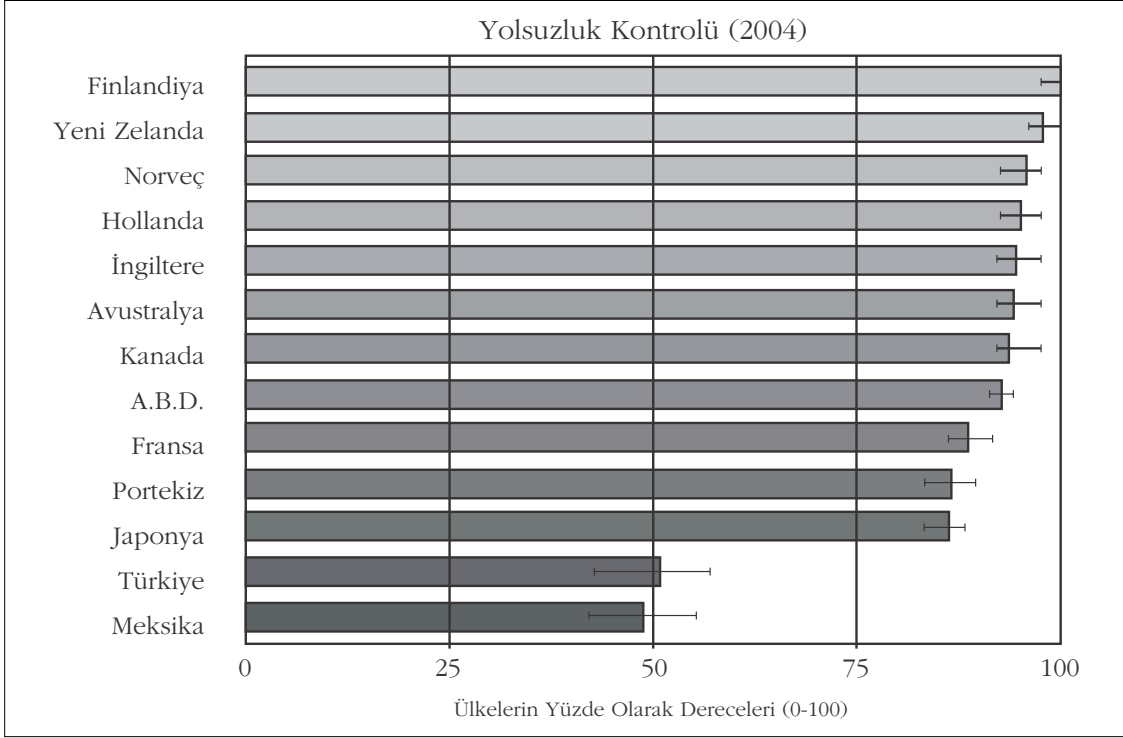
• **Değerler ve İlkeler:** Bütün ülkeler kamu yönetimi etik değerlerini ve ilkelerini özellikle son yıllarda uygulamaya sokmuşlardır. Kanada kamu yönetiminde, değerler ve etik ilkeler son zamanlarda öncelik halini almıştır. Diğer yandan, Finlandiya'da etik ilkeler ve değerler uzun zamandır kamu yönetiminin merkezinde kabul edilmektedir. Finlandiya'da uzun yıllardır zımnî bir kültürel etik kodun varlığı kabul edilmektedir. Birçok etik ilke ve değer, kamu görevlileri arasında te-amül halini almıştır.

Bu özet karşılaştırma bütün ülkelere uyacak çıkar çatışması ve etik kuralları düzenlemek için açık bir formülün var olmadığını göstermekle beraber dünyanın en temiz ülkelerinde kamu yönetiminde etik bilincinin uzun zamandır var olduğu ve yasal çerçeve, yaptırım ve denetim mekanizmalarıyla da desteklendiği açıktır. Kanada ve Yeni Zelanda insiyatifi ele alan, değer temelli sistemi kabul etmeleri yönünden benzerken, Kanada'nın Etik Danışmanı'na açıkça benzer bir mekanizma Yeni Zelanda'da mevcut değildir. Finlandiya diğer ülkelerdeki gibi kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin uygulanması için dışsal bir çerçeve geliştirmemiş olmasına rağmen, bunun vatandaşlarının devlete olan güveninde olumsuz bir etkisinin olmadığı da araştırmalarda ortaya çıkmaktadır. Nihayetinde Finlandiya'nın kamu çalışanları arasındaki etik bilinci destekleyen zımnî etik kültürü, birçok ülkenin katı mekanizmalarından çok daha işlevsel gözükmektedir.

Dünya çapında kamu yönetiminde etikle ilgili karşılaştırmalı çalışmalar, etik kılavuz ilkeleri, çıkar çatışması kuralları, uygulamaları, kamu yönetiminde etik davranış kurallarının tarih ve çevresel faktörlerin bir sonucu olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, araştırmalar dünyanın en temiz ülkelerinde kamu yönetiminde etik sisteminin, diğer ülkelerdeki en iyi uygulamaların araştırılması ve analiz edilmesiyle birlikte her ülkenin kendi yapısına özgü olan deneyim ve özelliklerini göz önünde bulundurarak şekillendirilmesi gerektiğini gözler önüne sermektedir.

Sonuç olarak, bir etik altyapının değişik öğeleri arasındaki ilişki o ülkenin kültürel ve idari geleneklerine, kamu yönetimine genel yaklaşımına ve geçmişte etik davranışlara verdiği desteğe bağlıdır. Diğer yönetim araçlarında olduğu gibi, etik altyapının etkinliği, onun hayata geçirilmesi, kavranması ve uygulanmasındaki tutarlılıkla yakından bağlantılıdır.

Tablo 19: Dünya Bankası'nın Yönetişim Raporuna Göre Ülkelerin Yolsuzluk Kontrolü Konusunda Karşılaştırılması



Kaynak: D. Kaufmann, A. Kraay ve M. Mastruzzi 2005: Yönetişim Meseleleri IV: 1996-2004 Seneleri için Yönetişim Göstergeleri

6.6. Kamu Yönetiminde Farklı Yaklaşımlar ve Etik Rejimleri

6.6.1. Kamu Yönetiminde Farklı Yaklaşımlar: Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yeni Yönetimcilik Yaklaşımı

Ülkelerin uygulamaya koydukları etik rejimleriyle kamu yönetimine genel yaklaşımları arasında uyum olmalıdır. Bu raporda yapılan ülke analizleri etik rejimleri arasında farklılık olan ülkelerin, kamu yönetimine yaklaşımları arasında da farklılıklar olduğunu göstermektedir. Kamu yönetimi anlayışı ulusal ve uluslararası gelişmelere paralel olarak değiştikçe benimsenen etik rejimleri de değişim göstermektedir. Örneğin, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımını benimsemiş ülkelerin kamu yönetimi sistemleri yeni yönetimcilik anlayışına yaklaştıkça, kural temelli etik rejimleri de dürüstlüğe dayalı ilke temelli etik rejimine yaklaşmaktadır. Ülkelerin kamu yönetimi sistemleri ince-

lendiğinde, genel olarak, iki farklı yaklaşım göze çarpmaktadır. Bu yaklaşımlardan ilki, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımıdır. Diğeri ise, yeni yöneticilik yaklaşımıdır.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına göre, kamu yönetimi ilkeleri ve içerdikleri kontrol sistemleri, vatandaşları devlet gücünün aşırı ve keyfi kullanımından korur. Yönetimin kontrolü ve önceden belirlenen süreç ve usullere uyumu ile ilgili standartlar özel sektörde olduğundan çok daha yüksektir.

Yeni yöneticilik anlayışını savunanlara göre, geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki gibi her sakınca ile ilgili düzenleme yapıp sonra da kural ve süreçlere harfiyen uyulmasını beklemek etkinliği azaltır. Çok fazla kural olduğundan kamu görevlileri yanlış adım atma korkusuyla hiçbir şey yapmak istemezler. Kuralların karmaşıklığı ve hacmi arttıkça kamu çalışanlarının onları benimsemesi ve anlaması olasılığı azalır. Kurallar doğru ve yanlış arasındaki gri alanda rehberlik etmek yerine, kaçınılması veya es geçilmesi gereken olgular halini alır. Ayrıca kurallar geçersiz ve işlevsiz hale geldiklerinde inanılırlıklarını kaybeder ve kafa karışıklığı yaratırlar. Bu da ya hiçbir şey yapmamaya ya da yanlış davranışa neden olur.⁴²⁹

Yeni yöneticiliğin taraftarları tüm idari usullerin düzenlenmesi yerine iyileştirilmiş bir hesap verebilirlik önerirler. Bu, kimin ne için sorumlu olduğunu tanımlamayı ve kapsamlı izleme, bildirim ve değerlendirme sistemleri oluşturmayı kapsar. Bu şekilde küçük suçlar önlenabilir ya da en azından olaydan sonra gözler önüne serilir. Daha fazla özerkliğin ön koşulu performans sonuçlarına yönelik olarak izlenmesi, raporlanması ve değerlendirilmesi için göstergeler geliştirerek performans konularında daha sıkı bir hesap verebilirlik yaratmaktır. Bu bağlamda, kamu yöneticileri girdilerle ilgili ayrıntılara bağlı kalmaz fakat çıktı veya sonuçlardan sorumlu tutulurlar. Bu da sonuçların araçlardan daha önemli olduğu anlamına gelir.

Geleneksel kamu yönetimi ya da yeni yöneticilik yaklaşımlarından birinin üstünlüğünü ve bunun etik yönetiminde de geçerli olduğunu öne sürmek doğru değildir. Devletler tarihi etkenler ve mevcut anayasal, siyasi, idari ve kültürel sistemler temelinde kendi yollarını seçerler. Ama kararlarının her zaman bazı kayıplar getireceği unutulmamalıdır. Bunun dışında bir etik rejiminin kamu yönetimine genel yaklaşımlarla tutarlı olması beklentisi de mantıklıdır. Örneğin, katı, merkezi ve uyum eksensel bir etik altyapıyla, yetkilerin paylaşıldığı, sonuçlara dayalı yönetim sistemlerinin birlikteliği tutarlı olmayacaktır.⁴³⁰

⁴²⁹ Yeni yöneticilik anlayışıyla ilgili daha fazla bilgi için bkz. FRANK ANACHARICO, JAMES B. JACOBS, THE PURSUIT OF ABSOLUTE INTEGRITY: HOW CORRUPTION CONTROL MAKES GOVERNMENT INEFFECTIVE, (1996) CHICAGO, IL: UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS.

⁴³⁰ Bkz. OECD, 1996.

Özellikle İskandinav ülkelerinin kamu yönetimi sistemleri yeni yöneticilik anlayışını benimsemektedir. Bununla birlikte A.B.D., Yeni Zelanda, Avustralya, Hollanda ve İngiltere'nin kamu yönetimi sistemleride yeni yöneticilik anlayışıyla uyum göstermektedir. Diğer yandan, Meksika ve Portekiz'de olduğu gibi Türkiye'de de geleneksel kamu yönetimi anlayışı uygulanmaktadır.

6.6.2. Etik Rejimleri: Kural Temelli Etik Rejimi ve Dürüstlüğe Dayalı Etik Rejimi

Dünyada genel olarak iki farklı etik rejimi benimsenmiştir. Bunlardan kural temelli etik rejimi, kamu yönetiminde ortaya çıkabilecek çeşitli etik dışı faaliyetleri olabildiğince ayrıntılı tanımlayıp, yaptırımlar öngörerek katı yasal düzenlemelerle etik ihlalleri önlemeyi amaçlamaktadır. Dürüstlüğe dayalı etik rejiminde ise mevzuat hantallığından ziyade teşvik edici ve yönlendirici mekanizmalar kabul edilmiştir. Bu etik rejiminde, kamu görevlisinin dürüstlüğüne güven esastır. Kamu yönetiminde kabul edilen etik ilkeler belirlenmiştir ve kamu görevlilerinin bu etik ilkeler rehberliğinde görevlerini ifa etmeleri beklenmektedir.

Kamu yönetiminde etik konusunun önem kazanmaya başladığı 20. yüzyılın ikinci yarısında etik bilincin yerleştirilmesi için katı yasal düzenlemelere gidilmesi gerektiği, teşvik ve rehberlik mekanizmalarından ziyade önleyici ve yasaklayıcı sistemin daha etkili olacağına inanılmıştır. Bu sistemin izlendiği A.B.D.'de etik altyapı çalışmalarının yolsuzluk ve etik dışı faaliyetleri engelleyici yönü yanında teşvik mekanizmalarının yoğun yasal düzenlemeler içinde boğulduğundan şikayet edilmiştir. Etik altyapının rehberlikten ziyade mevzuata dayanması kamu çalışanlarının hak ve yükümlülüklerini açık bir biçimde bilmeleri açısından yararlıdır.

Ancak, etik altyapının yalnızca mevzuata dayanmasının sakıncaları vardır. Bu durumda, uyumun asgari düzeyde gerçekleşmesi eğilimi doğar. Yaptırımlar gerekli olmakla birlikte, arzulan davranışları teşvik etmekten çok arzulanmayan davranışları caydırmak için tasarlanmıştır. Kanunlar, kuramsal olarak mutlak değerlere ve nesnelliğe yönlendiklerinden, etik sorunların çalışma ortamı içinde ele alınması için gereken esnekliği tanımaz. Bu yüzden, her ülkenin kamu çalışanlarının yükümlülüklerini ve onlardan beklenen davranış standartlarını ne ölçüde yasaların belirleyeceğine karar vermesi gerekir. Bunu yaparken, mevcut hukuki çerçeveyi, teamülleri ve kültürel ortamı hesaba katmalıdır. Ayrıca, özellikle mevcut eğilimin mevzuatı sadeleştirme yönünde olduğu hatırlandığında, etik yönetimini mevzuata bağlamanın bu alandaki zaten artan karmaşıklıkla körükleyeceği ihtimali göz önüne alınmalıdır.

Bununla birlikte Kanada'nın kamu yönetimi etik altyapısındaki tamamıyla rehberlik ve teşvik edici sistem Türkiye gibi etik altyapısını yeni oturtmaya çalışan ülkeler için başlangıçta uygun olmayabilir. Geçmişten günümüze kamu yönetiminde yolsuzluğun yoğun olduğu düşünülürse reh-

berlik sistemine yakın bir sistemden ziyade, etik kültürü oluşturulana kadar etik yükümlülük ve yaptırımları ortaya koyan, yoğun yasal düzenlemelerin olduğu sistem daha uygun gözükmektedir. Göz önüne alınması gereken nokta, etik altyapının hukuki mevzuatla desteklenip rehberlik ve teşvik mekanizmalarıyla kamu kesiminde etik kültürünün oluşturulmaya çalışılmasıdır.

Aşağıdaki çizelgenin bir tarafında, etik yönetiminde ulaşılmak istenen nihai değerlere ve dürüstlüğe dayalı yaklaşımın olduğunu görüyoruz. Bu yaklaşım, kamuda sonuçlara dayalı yönetim yaklaşımıyla tutarlıdır. Yasa dışı ve etik dışı davranışlara karşı net kurallar ve bunların ihlalleri durumunda açık yaptırımlar gerekli görülmekle birlikte, odak noktası, kaçınılması gereken davranışların ne olduğundan çok neye ulaşılmak istendiğidir.

Bu ise aşağıdaki unsurları içerir:

- Kamu sektörü genelinde ulaşılmak istenen “en yüksek değerlerin” tanımı (bazen ilgili kuruluşların kendi misyonlarını yansıtan ademi merkezîyetçi davranış kuralları ile tamamlanır),
- Bir şeyin nasıl başarılı olduğundan çok neyin başarılı olduğuna odaklanma (diğer bir deyişle araçlara değil sonuçlara odaklanma),
- Hataları ya da kötü davranışı önlemek ve cezalandırmaktan çok, iyi davranışı teşvik etmeye vurgu.

Yukarıda görüldüğü gibi, risk almanın teşvik edilmesi, hata ya da yanılma payını artırır. Etik yönetiminde dürüstlüğü temel alan bir yaklaşım, bir açıdan kontrolden vazgeçilmesi demektir. Ayrıntılı davranış kurallarının da bu modelle tutarsız olduğu söylenebilir. Örneğin, en yüksek değerlere işaret eden ve yaptırımı olan kuralların olması mümkün değildir, çünkü bu durumda en iyi uygulamayı gerçekleştiremeyen herkes cezalandırılır.

Çizelgenin diğer tarafında, etik yönetiminde kurallara uyuma dayalı yaklaşım bulunmaktadır. Burada önemli olan, kamu çalışanlarının neyi nasıl yapmaları gerektiğini belirleyen idari usullere ve ayrıntılı kurallara (çoğunlukla mevzuatla sabit olan) harfiyen uyulmasıdır. Bu bağlamda davranış kuralları olumsuz olana odaklanır ve kamu çalışanlarının neyi yapmamaları ve ne tip davranışlardan kaçmaları gerektiğini belirtir. Bu, asgari davranış standartlarını belirleyen bir yaklaşımdır. Önlemlere ve ihlallerin cezalandırılmasına yoğun bir vurgu vardır. Hataların tanımlanması için kurallar gerektiğinden, kurallarla yönetme eğilimi güçlendirilmiş olur.

Uygulamada birçok ülke, kamu görevlilerinin etik davranışını, kuralların ve yönetim teşviklerinin karışımına dayanan bir dizi sistem ve süreçle yönetir. Bunlar, etik altyapının kapsamı içindedir. Yeni Zelanda dürüstlüğe dayanan yaklaşıma en yakın ülkedir. A.B.D. kurallara dayalı çok karmaşık ve kapsamlı bir sisteme sahiptir. Diğer yandan, bu ülkedeki ulusal performans gözden ge-

çirmesi uygulaması açıkça sonuçlara odaklıdır ve kamu görevlilerini teşvik edici ve yönlendirici bir amaca yöneliktir. Portekiz ve Meksika da esasen kurallara odaklanmış olup bunun nedeni etik altyapılarını ve modern idari sistemlerini oluşturma sürecinde olmalarıdır. Ancak ikisi de iyi davranışı teşvik etmek için madalyonun diğer yüzüne de eğilir. Bu çerçevede, Portekiz’de disiplin önlemlerinin yanı sıra “baskıcı yaklaşım” olarak tabir edilen şekilde “kişileri bir dizi değer etrafında toplamamanın ceza korkusundan daha etkili olduğu inancıyla” teşviklere ve ikna yöntemlerine de başvurulmaktadır.

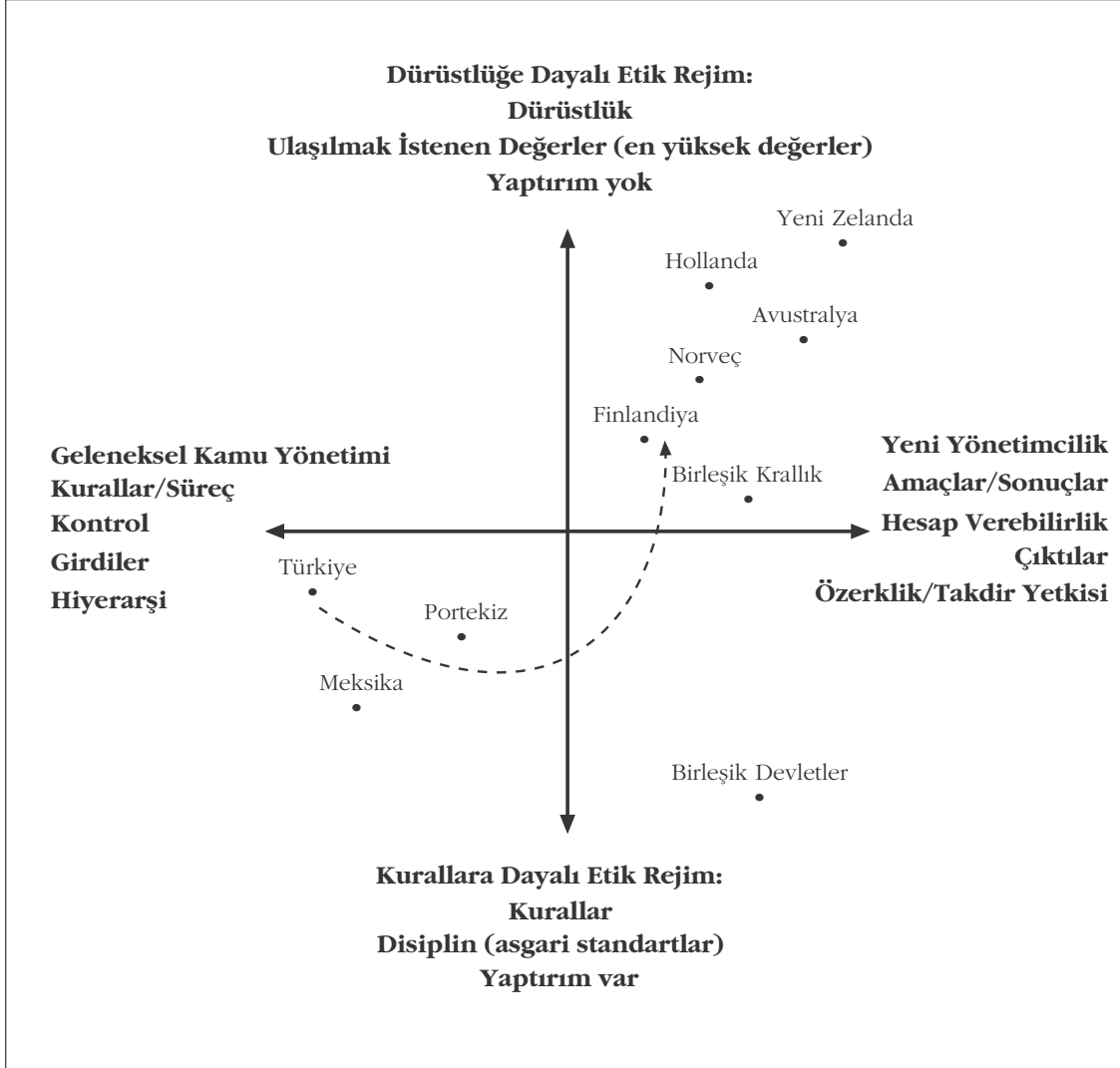
Günümüzde çağdaş ve demokratik ülkelerde dürüstlüğe dayanan yaklaşıma doğru bir yönelim vardır. Örneğin, Norveç’te kurallardan çok sonuçlara odaklanma ve oluşturulan kuralların tümünde bir değişiklik yapma eğilimi vardır. Ayrıca etikle ilgili mevzuat, ayrıntılı usul kurallarından ziyade amaca yönelik ifadelere doğru gelişim göstermiştir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki, dürüstlüğe dayanan yaklaşıma doğru yönelim olsa da kamu yönetiminde halen yaygın bir kural yönetimi vardır.

Kamu yönetiminde etik rejiminin evrimi açısından bakıldığında, dürüstlüğü temel alan bir sistemin ilk aşamada mümkün olmayabileceği ve geçiş döneminde kurallara dayalı bir yaklaşımın gerekebileceği kesindir. Kamu yönetiminde etik davranışla ilgili bir çerçeve oluşturma çabalarında olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Türkiye için bu konu önemlidir. Risklerin ve mevcut mekanizmaların kapsamlı bir değerlendirmesi de bu ülkelerin seçimini etkilemektedir. Geçmişte büyük etik sorunların yaşandığı sistemlerle bunun söz konusu olmadığı ülkeler arasında yaklaşım farkları olmaktadır.

Türk kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulması sürecinde, yukarıda sayılan tecrübe ve gelişmelerin göz önüne alınması gereklidir. Günümüzde yapılan araştırmalar, çağdaş demokratik ülkelerde yoğun yasal düzenlemeleri sadeleştirip daha çok dürüstlüğe dayalı sisteme geçme yönünde eğilim olduğudur. Ancak, bu ülkelerin etik altyapılarının uzun yıllardır gelişim gösterdiği düşünülürse uygulanan sistemlerin kendi kültürel ve yönetim yapılarına en uygun şekilde oluşturulduğu anlaşılabilir. Bugün Türkiye’de yapılması gereken kural temelli ve dürüstlüğe yönelik etik sisteminin orta yolunu bulmaktır. Öncelikle amacın iyi belirlenmesi gerekir. Türk kamu etik yönetiminde ilk amaç, etik altyapının en önemli unsurlarından biri olan hukuki çerçeveyi oluşturmaktır. Etik değerlerin kamu görevlilerinin hizmet anlayışının bir parçası olmasını öngören dürüstlüğe dayalı anlayışın, Türk kamu yönetiminde kural temelli sistemle birlikte uygulanması gerekmektedir. Bu çerçevede, Türkiye’nin çizelgede bulunduğu noktadan, işaret edilen yön doğrultusunda ilerlemesi öngörülmektedir.

Türk kamu yönetiminde etik sistemi, kural temelli rejimle birlikte dürüstlüğe dayanan rejimin teşvik edici, rehberlik edici ve eğitici özellikleriyle birleştirilmelidir. Ancak, bu şekilde kamu yönetiminde etik en etkili biçimde hayata geçirilir.

Çizelge: Kamu Yönetimine ve Etik Rejime Göre Ülkeler



SONUÇ

SONUÇ

Etik bilincin devlet yönetiminde en tepeden aşağıya kadar var olması, bir siyasal sistemin iyi işleyişinin garantilerinden birisidir. Gelişmekte olan ve hatta gelişmiş ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal sistemlerinin gelişiminin sağlanması için öncelikle atılması gereken adımın, toplumda ve devlette etik standartların yerleştirilmesi olduğuna dair bir görüş birliğinin var olması hiç de şaşırtıcı değildir. Birçok çağdaş ve demokratik ülkede, bu bilinç yıllar önce oluşmuş, etik sistemleri kurulmuşken, ülkemizde bu konunun önemi henüz kavranmaya başlamıştır. Bu rapor, etik sisteminin bütün unsurlarıyla ilgili bilgileri ve diğer ülkelerdeki uygulamaları ayrıntılı şekilde sunarak bu sürece katkıda bulunmayı amaçlamıştır.

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması, çağdaş demokratik ülkelerde genel olarak kamuda ve özellikle de etik sisteminde ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri, mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının toparlanıp açık ve anlaşılır dille yazılmış etik kanunları ve etik davranış kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamaktadır. Etik kanunları etik davranış ilkelerini belirlemekte, bu ilkelerin uygulamasını gözetmekle görevli bir etik kurulu kurmakta ve kuralların ihlallerini yaptırıma bağlamaktadır.

Etik standartların belirlenebilmesi ve idarenin her kesiminde etik davranışın zorunluluk haline getirilmesi için, etik kurallar da resmileşmekte ve kanunlaşmaktadır. Artık hukukta olduğu gibi, etik ilkelerin yaptırımı da maddi hale gelmeye başlamıştır. Ülkeler, etik ilkeleri kodifiye etme yoluyla bu ilkelere maddi birer karakter kazandırmakta, aynen kanunların ihlalleri gibi etik standart ya da ilkelerin ihlali de devlet tarafından maddi yaptırımlara tabi tutulmaktadır. Yaptırımların caydırıcı özelliklerinin yanında, etik davranış kodlarını destekleyen rehberlik ve danışma mekanizmaları kamu yönetiminde etik davranışı teşvik etmektedir.

Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri, anayasa ve kamu hizmeti kanunlarında, ceza kanunlarında, kamu hizmeti etik kodları ve kılavuz ilkelerinde düzenlenmektedir. Gelişen kamu sektörüne ve değişen zamana ayak uydurulması amacıyla ilkeler, belirli aralıklarla güncelleştirilmektedir. Bu noktada, kamu görevlilerinin ve vatandaşların güncelleştirme sürecine aktif olarak katılımının sağlanması kamu yönetiminde katılımcılığın artırılması ve etik bilincinin yerleştirilmesinin kolaylaşması açısından gereklidir. **Günümüzde, kamu yönetiminde etik davranış kurallarının çerçevesi yasal düzenlemelerde çizilmekte, el kitapçıkları ve broşürlerde örneklendirme yöntemiyle, etik davranış kuralları ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.**

Etik davranışın kamu sektöründe gittikçe önem kazanmasının bir sonucu olarak, yazılı hale getirilip sistemleştirilen etik davranış standartları, kabul edilir davranış hakkında asgari beklentileri izah etmek ve aydınlatmak için tercih edilen bir araç haline gelmiştir. **Kamu görevlilerinin bu davranış standartlarının kendilerinden beklenen asgari standartlar olduğunu ve aslında toplumun kendilerinden çok daha yüksek etik standartlarda davranış beklediğini bilmeleri gerekir. Günümüzde, etik davranış kuralları, sistemleştirilip, mükemmelleştirilmeye çalışılarak mevzuatlarla güçlendirilmektedirler.**

Kurum içinde davranış kurallarının düzenlenmesinin bir yolu da yönetime ilişkin etik davranış kodlarının oluşturulmasıdır. Açık ve sade anlatımları, hak ve yükümlülükleri net ortaya koyan yapıları ve etik kurullarınca düzenlenebilmeleri kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleştirilmesi söz konusu olduğunda, kodların tercih edilmesini sağlamaktadır. Yalnız bu durum, etik davranış kurallarının yalnızca etik davranış kodlarında düzenleneceği anlamına gelmemelidir. Öncelikle, etik davranış kodunun çerçevesini .çizecek, kamu görevlerinin hak ve yükümlülüklerini etik davranış ilkeleri çerçevesinde ortaya koyacak ve “yaptırım” öngörececek bir etik kanunu şarttır. Etik davranış kodu, bu kanunun uygulanmasını sağlamaktadır. Etik davranış kodları hakkında sonuç olarak şu bulgulara ulaşılmıştır:

- Hazırlanma ve güncelleştirilme sürecinde toplumun geniş bir kesiminin katılımı sağlanmalıdır. Vatandaşların talep ve önerileri doğrultusunda düzenlenen kodlar kamu yönetiminde etik kültürünün yerleşmesine katkı sağlayacaktır.
- Etik davranış kodu eğitim, denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmelidir.
- Etik davranış kodları açık ve kapsamlı olmalı, kolayca anlaşılabilir bir dille yazılmalıdır.
- Kamuda hassas alanlar için daha yüksek standartlarda etik davranış kodları düzenlenmelidir.
- Ulusal etik kodu, kamu yönetiminde etikte yeknesaklık sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.
- Üst düzey kamu görevlilerine daha katı standartların getirilmesi gerekmektedir.
- Etik davranış ilkelerinin kamu görevlilerine aktarılması için etkin yöntemler seçilmelidir. Bu yöntemler, etik davranış ilkelerini kamu görevlilerinin sözleşmelerine dahil etme, broşürler ve el-kitapçıklarıyla aktarma, etik eğitimiyle aktarma, internet teknolojilerinden faydalanma şeklinde olmalıdır.

Bir etik rejimi, ülkenin kültürünü yansıtacak ve ona saygı duyacak bir şekilde geliştirilmelidir. **Günümüzde kamu yönetimi etik ilkelerinden hesap verebilirlik, saydamlık, tarafsızlık, hukukilik ve eşitlik gibi ilkeler, ülkelerin mevzuatlarında evrensel tanımlarıyla yerlerini bulmaktadır. Artık kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri ve kuralları konusunda, uluslararası alanda bir yeknesaklığa doğru gidilmektedir.**

Kamu yönetiminde etik rejimi, bazı ülkelerde çıkar çatışması odaklıdır. Çıkar çatışması düzenlemeleri, kamu yönetiminde etikle ilgili düzenlemelerin sadece bir bölümü olsa da kamu sektöründe bütünlüğü sağlamak açısından arz ettiği önem dolayısıyla oldukça dikkatli incelenmesi ve düzenlenmesi gereken bir konudur. Çıkar çatışması halleri, çağdaş ve demokratik ülkelerin etik sistemlerinde, mevzuatlarda ve etik davranış kodlarında ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Ayrıca, çıkar çatışması kurallarının ihlalleri için kamu görevinden çıkarmaya kadar varan ciddi disiplin yaptırımları uygulanmaktadır.

Çıkar çatışması hallerinin açıklanması, genel olarak kabul görmüş düzenleme biçimlerinin aktarılması, yaptırım mekanizmalarının belirlenmesi ve nihayetinde bütün olarak çağdaş çıkar çatışması politikasının ortaya konulması çağdaş bir kamu politikası için gereklidir.

Kamu yönetiminde çıkar çatışmasını önlemek için şu çalışmalar yapılmalıdır:

- Özel çıkar ile kamu çıkarı arasında bir “çatışma” olan tüm alanlarda kamu görevlilerinin davranış kurallarına ilişkin yasal düzenlemeler yapılmalıdır.
- Kamu görevlilerinin kendisi ya da yakınlarının özel çıkarlarının olduğu alanlardan uzak kalması sağlanmalıdır. Bu çerçevede, kamu görevlilerinin özel çıkarı ve kamu çıkarının çatıştığı alanlardaki görev ve yetkileri mutlaka daraltılmalıdır.
- Çıkar çatışması durumu dolayısıyla özel bir çıkar temin eden kamu görevlisi ve aynı zamanda özel kişi ve kuruluşları ihbar edenler ödüllendirilmelidir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarında ombudsman kurumu oluşturulmalıdır.
- Çıkar çatışması yoluyla maddi ya da başkaca bir menfaat elde eden kamu görevlileri cezalandırılmalı, işlenen suçun derecesine göre kamu görevinden men cezası da verilebilmelidir.

İyi işleyen bir etik altyapı, belirli davranış standartlarını destekleyen bir kamu hizmeti ortamına katkıda bulunur. Etik alt yapının unsurları, siyasi irade, etkili bir yasal alt yapı, etkin hesap verme mekanizmaları, uygulanabilir davranış kuralları, mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları, etik konularda eşgüdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı ve kamu görevlilerini denetleyen medya dahil etkin bir sivil toplumdur. Ülkemizde bu unsurların birbirlerini etkin şekilde tamamlayıp desteklediklerinden söz edilemez. Etik alt yapının sekiz kilit unsurundan hiçbirisi ülkemizde etkin bir biçimde işlememektedir. Yapısal olarak büyük eksiklikler ihtiva eden bu unsurların etkili bir etik sisteminin temelini oluşturması da beklenemez. Çağdaş ve demokratik etik altyapılara uygun şekilde temellendirilmiş bir etik sistemi kurulsa bile, kamu görevlilerine dünyada benzeri görülmemiş ayrıcalıklar tanıyan hukuk sistemimiz, etik dışı faaliyetlere bir kalkan görevi görerek bu altyapının işlevselliğini en aza indirecektir. Üstelik, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerine bağlılığın sağlanması için bir önkoşul olan say-

damlığında sağlandığından söz edebilmek mümkün değildir. Gizlilik ve kapalılık kültürünün hakim olduğu kamuda, etik dışı faaliyetler saydamlık olmadığı için etkin bir biçimde denetlenemekte ve ihlalleri hesap verebilir kılınamamaktadır.

Bu çalışmada öngörülen kavramsal çerçevede işığında kamuda ayrıcalıkların kaldırılması ve saydamlığın sağlanması gerekmektedir. Bu öncelikli koşullar olmadan sadece yasal düzenlemeler hazırlanıp yürürlüğe konması kamu çalışanlarının etik faaliyetler içerisinde işlerini yürütmesi sağlanamaz.

Etkili bir kamu yönetiminde etik sisteminin üç esas sütunu bulunmaktadır. Bu sütunlardan ilki, açık ve kapsamlı bir etik davranış kodudur. Açık ve kapsamlı bir etik davranış kodu, kamu görevlilerinin hak ve sorumluluklarını açık bir biçimde düzenlemelidir. İhlaller sonucunda uygulanacak yaptırımlar kolay anlaşılır bir dille düzenlenmelidir. Etik davranış kodu fazla sayıda istisna içermemelidir.

Karar alma sürecinde kamu görevlisinin kişisel menfaatinin olduğunun bilinmesi kritik bir önem arz etmektedir. Dolayısıyla, etkili bir etik sisteminin ikinci sütunu, beyan mekanizmalarıdır. Kişisel çıkarlarla ilgili bilginin beyan edilmesi karar alma sürecini saydam hale getirir. Bütün bunlar vatandaşın kamuya olan güveninin artmasına yardımcı olur. **Kamu yönetiminde kişisel çıkarlar ve çıkar çatışması durumlarının beyanının sistematik bir biçimde yapılması için etkili beyan mekanizmaları kurulmalıdır. Daha çok kullanılan senelik ve işlemsel beyanla birlikte müracaatçı beyanı için de gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.**

Etik sisteminin yönetimi, diğer iki sütun kadar büyük önem arz etmektedir. Etik sisteminin yönetiminin sağlanması için ihbar ve kontrol mekanizmaları kurulmalıdır. İç denetim, dış denetim ve yüksek denetim, kamu yönetiminde etik sisteminin iyi işleyişinin garantileridir. İhbarcılarının korunması birçok ülkede fazla önem verilmeyen bir konudur. **İhbar edenlerin korunması kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ilk aşamada ortaya çıkartılması için gereklidir. Dolayısıyla, ihbar edenlerin korunması için yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca, ihbarı doğru çıkan kişilere teşvik amaçlı ödül verilmelidir.**

Eğitim, aslında etkili bir etik sisteminin en önemli unsurlarından birisidir. Eğitim sayesinde yapılan etik kodlar ve davranış kuralları, işlemsel hale gelmektedir. Bir etik altyapının en önemli işlevlerinden biri, sadece dayatma mekanizmalarıyla etik rejimini kuvvetlendirmek kamu görevlilerinin ve hatta toplumun tümünün etik bilincinin geliştirilmesidir. Dolayısıyla, bir ülkede kamu görevlisine etik bilincinin aşılması için yapılması gereken çalışmaların başında eğitim gelmektedir. Türk kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin en büyük nedenleri arasında eğitimsizlik gelmekte-

dir. Etik dışı faaliyetlerin ülkeye verdiği büyük zararlar, etik bilincin yerleşmemiş olması nedeniyle vurdumduymazlıkla karşılanabilmektedir. **Etik dışı faaliyetlerin önemli nedenlerinden birini ortadan kaldırmak için, eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarına bir an önce sistematik biçimde başlamak gerekir.**

Bu çerçevede eğitimle ilgili şu çalışmalar yapılmalıdır:

- İşe alma eğitim programları düzenlenmelidir.
- Sürekli eğitim programları düzenlenmelidir.
- Yönetici ve liderler etik ilkelere bağlı davranışlarıyla çalışanlara örnek oluşturmalarıdır.
- Kamu görevlilerinin ve toplumun bütününün kamu yönetiminde etikle ilgili bilinçlendirilmesi için seminerler düzenlenmelidir.
 - Uzman kişiler kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış kuralları ve uygulamaları hakkında konferanslar vermelidir.
 - Eğitim çalışmaları için el kitapçıkları ve broşürler hazırlanmalıdır.
 - Kamu yönetiminde etikle ilgili çeşitli eğitici dökümanların, makalelerin ve de projelerin yer aldığı resmi bir internet sitesi kurulmalıdır.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin birçok nedeni vardır. Kamu görevlilerinin çalışma koşulları ve maaşlarının düşüklüğü de bunlardan biridir. **Dolayısıyla, kamu görevlilerine en azından ortalama hayat standardını temin edecek bir ücret seviyesi sağlanmalıdır. Kamu görevlilerinin çalışma koşullarının etik davranışa uygun bir ortamın yaratılmasında önemli olduğu bilinmelidir. Bu sorun, ülkemizdeki kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önemli nedenlerinden biri olarak görülmektedir.**

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler genellikle çift taraflıdır. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin daha baştan önlenmesi için, vatandaşların da kamu görevlilerini kanunsuz ve etik dışı faaliyetlere yöneltmemeleri gereklidir. **Toplumsal refahın artması ve dolayısıyla toplumun bütününün iyiliği için vatandaşlar, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin önüne geçmek konusunda kendi üzerlerine düşen sorumlulukları yerine getirmelilerdir.**

Kamu yönetiminde takdir yetkisinin sınırlarının etik davranış ilkeleri ile çizilmesi gereklidir. Kamu görevlileri, kendilerine tanınmış takdir yetkisini keyfi kullanmamalıdır. **Takdir yetkisinin sınırlarının muğlak tanımlarla değil, açık ve anlaşılır şekilde belirlenmesi gerekir. Böylece, kamu yönetiminde etik dışı davranışların en sıklıkla kaynaklandığı bu konunun kamuda yarattığı zararlar azaltılabilir.**

Kamuda etik düzeyinin yükseltilmesine, kamu yönetiminde davranış kurallarının kabul edilmesi dahil hiçbir adım, kamuda saydamlık sağlanması kadar katkıda bulunmamıştır. Kamu yönetiminin karar alma ve politika belirleme süreçlerinin saydam olması gerekir. Ayrıca, lisans işlemleri, yetkilendirmeler, inşaat izinleri, vergi işlemleri gibi etik dışı faaliyetlerin oldukça sık rastlandığı alanlarda saydamlık büyük önem arz etmektedir. Saydamlığın sağlanması için bilgi edinme hakkının etkin kullanımı şarttır. Ülkemizde kamu görevlilerin idari karar alma süreci ve faaliyetleri konusunda saydam bir sistem kurulamamıştır. Kamu yönetimi içine kapanık bir yapı sergilemiş, bu kapalı ortam da etik dışı faaliyetlere fırsat yaratmıştır. Saydamlığın sağlanması için kilit faktörlerden biri olan e-Devlet sistemi etkin şekilde geliştirilmelidir.

Yolsuzlukla ve kamuda etik dışı davranışlarla mücadelede kuşkusuz ki, en önemli unsurlardan biri de, devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasındaki işbirliğinin sağlanmasıdır. Bu mücadelede devletin alacağı önlemler tek başına yeterli olamaz. Özel sektör de kendi içinde hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayacak süreç ve mekanizmaları kurmalıdır. Sivil toplum örgütleri de yolsuzluk konusunda kamu bilinci ve yolsuzlukla mücadeleye ilişkin kurumsal eylem planları ve projeler hazırlamalıdır.

Kamuda etik dışı davranışlarla ve yolsuzlukla mücadelenin üç ana unsuru olan, “eğitim”, “önleme” ve “soruşturma” birbirini tamamlayan süreçlerdir ve hiç birinin ihmal edilmemesi gereği, uluslararası deneyimlerden çıkan somut bir sonuçtur.

Toplumda etik bilincin yerleştirilmesi ancak devleti meydana getiren bütün kurum ve organların ortak çabasıyla mümkün olacaktır. Devleti meydana getiren bütün organlarda etkili olacak etik altyapı oluşturulmalı, hesap verme mekanizmalarıyla desteklenip faaliyete geçirilmelidir. Etkili bir bütünlük mekanizmasının kurulması için boşluklar ve zayıflıklar belirlenmelidir.

Ülkemizde etik altyapının oluşturulma sürecinde, çağdaş demokratik ülkelerin etik sistemlerini kurarken edindikleri tecrübelerden, seçtikleri etik sisteminin özelliklerinden ve kamu yönetiminde etik davranışların yerleştirilmesi konusunda yapılan en iyi uygulamalardan örnek almak gereklidir. **En iyi uygulamaların analiz edilip Türk kamu yönetimi yapısının özelliklerini de göz önünde bulundurarak kurulan bir etik sistemi, ülkemiz için en uygulanabilir sistem olacaktır.**

Çağdaş demokratik ülkeler, kamu görevlilerinin etik kurallarını ayrı ve kendine özgü bir alan olarak kabul etmemekte, daha ziyade yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olarak görmektedirler. Ülkeler, artık etik kuralları düzenlerken, kamu görevlilerinin günlük işlerinde karşılaşacağı her türlü olasılığı düşünerek kural oluşturmamakta, etik kurallar yönetimini, kamu yönetimi sisteminin ayrılmaz bir unsuru olarak değerlendirmektedirler.

Ülkemizde yapılması gereken, kural temelli ve dürüstlüğe yönelik etik sisteminin bir orta yolunu bulmaktır. Türk kamu etik yönetiminde ilk amaç, etik altyapının en önemli unsurlarından biri olan hukuki çerçeveyi oluşturmak olmalıdır. Etik değerlerin kamu görevlilerinin hizmet anlayışının bir parçası olmasını gerçekleştiren dürüstlüğe dayalı anlayışın, Türk kamu yönetiminde kural temelli sistemle birlikte uygulanması gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminde etik sistemi, kural temelli rejimle birlikte dürüstlüğe dayanan rejimin teşvik edici, rehberlik edici ve eğitici özellikleriyle birleştirilmelidir. Ancak, bu şekilde kamu yönetiminde etik en etkili biçimde hayata geçirilir.

Etik ilkelerin mevzuatta dağınık olarak bulunduğu ülkemizde artık bu ilkelerin toparlanıp sistematikleştirilmesi ve uygulamaya konulması sürecine gelinmiştir. Bu cildin hazırlanmasındaki amaç, sistemin oluşturulması aşamasında genel olarak kabul görmüş kavram ve usulleri kritik bir değerlendirmeye ortaya koymak, diğer ülkelerin tecrübelerini inceleyip ayrıntılı bir biçimde aktararak, bu sürece rehberlik etmektir. Bu cilt aynı zamanda, bu raporun ikinci cildi olan, “Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar-Tespit ve Öneriler”e temel teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

KAYNAKÇA

ACKERMAN, Rose Susan, (1999), *Corruption and Government, Causes, Consequences, and Reform*, New York, Cambridge University Press.

AKTAN, Coşkun Can, (2002), *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Ankara, Hak-İş Yayınları.

AKTAN Coşkun Can, (1999), *Ahlak ve Ahlak Felsefesi*, İstanbul, ARI Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayını.

ANECHIARICO, Frank ve James B. Jacobs, (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, University Of Chicago Press.

ATİYAS, İzak ve Şerif Sayın, (2000), *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, İstanbul, TESEV Yayını.

AYDIN, İnyet Pehlivan, (2002), *Yönetmel, Mesleki ve Örgütsel Etik*, İstanbul, Pegem A Yayıncılık.

BAILEY, S. K., (1965), "Ethics and the Public Service", *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul Appleby*, (Ed. R. C. Martin), Syracuse University Press.

BALTA, Tahsin Bekir, (1970), *İdare Hukukuna Giriş*, Ankara, TODAİE Yayınları.

BARAN, A., (1979), "Federal Employment-The Civil Service Reform Act of 1978-Removing Incompetents and Protecting Whistleblowers", *Wayne Law Review*, Vol. 26.

BARAN, Zeyno, (2000), "Corruption: The Turkish Challenge", *Journal of International Affairs*, 54, No. 1.

BARCIA, J. A., (1988), "Update on Michigan's Whistleblowers' Protection Act", *Detroit College of Law Review*.

BARDHAN, P., (1997), "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, 35, No.3.

BAYLESS, Manning, (1964), *Federal Conflict of Interest Law*, Harvard University Press.

BAYLES, M. D., (1988), *Professional Ethics*, Wadsworth Publishing Company.

BAYLEY, David H., (1990), "The Effects of Corruption in Developing Nation", Political Corruption-a Handbook, (Eds., Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. Levine), Transaction Publishers.

BEAUCHAMP Tom L., Terry P. Pinkard Eds., (1983), Ethics and Public Policy: an Introduction To Ethics, Prentice Hall.

BENSON G. C. S., (1991), Codes of Ethics: Business and Government, Henry Salvatori Center, Claremont College.

BERMAN, Evan, Jonathan P. West ve Anita Cava, (1994), "Ethics Management in Municipal Governments and Large Firms: Exploring Similarities and Differences", Administration and Society, Vol. 26, s. 185.

BESUDEN, W., (Mart 1981), "The Professions Heritage: The ICMA Code of Ethics", Public Management, 63.

BISHOP Patrick, Carmel Connors, Charles Sampford, Eds, (2003), Management, Organisation and Ethics in the Public Sector (Law, Ethics and Governance), Ashgate Publishing.

BLANKENBURG Erhard, "Legal Cultures Compared", (1991), Laws and Rights: Proceedings of the International Congress of Sociology of Law For the Ninth Centenary of the University of Bologna, (Ferrari Ed.).

BOK, S., (1989), "Blowing the Whistle", Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials, (Joel L. Fleishman, Lance Leibman, Mark H. Moore Eds.,)

BOND, Michael Shaw, (Nisan, 2000) "Special Report: The Backlash Against NGOs", Prospect.

BOWIE, Norman E., (Haziran, 1998), "Companies are Discovering the Value of Business Ethics", USA Today, Society for the Advancement of Education.

BOWMAN, J. S., (1981), "The Management of Ethics: Codes of Conduct in Organizations", Public Personnel Management Journal, 10.

BOWMAN, J. S., Frederick A. Elliston Eds., (1988), Ethics, Government and Public Policy: A Reference Guide, Greenwood Press.

BOWMAN J. S., (Mayis-Haziran 1990), "Ethics in Government: a National Survey of Public Administrators", Public Administration Review.

BOZEMAN, Barry, Ed., (1993), "What is Wrong With the Revolving Door?" Public Management: The State of the Art, Jossey-Bass Inc Pub.

BRIAN, Andrew, (1992), "A Code of Conduct for Parliamentarians?", Report Prepared Ethics of Representation.

BRUCE, W. P., (1996), "Codes of Ethics and Codes of Conduct: Percieved Contribution to the Practice of Ethics in Local Government", Public Integrity Annual.

BURKE, J. P., (1988), Bureaucratic Responsibility, The Johns Hopkins University Press.

BURKE, J. P., F. G. Benson, (1989), "State Ethics Codes, Commissions and Conflicts", State Government Review, 105(5):195-198.

BURKE, J. P., (2000), "Administrative Ethics and Democratic Theory", Handbook of Administrative Ethics, (Terry L. Cooper Ed.), New York, Marcel Dekker.

BUSS, Jr. William G., (1965), "Massachusetts Conflict of Interest Statute: An Analysis", Boston University Law Review, 45.

CAIDEN, G. E., (1988), "The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials", Public Service Accountability: A Comparative Perspective, (J. G. Jabbara, O. P. Dwivedi Eds.), Books on Demand.

CANTRELL, Rick, Don Morrison, Amy Middleton, (2000), Ethics, Honesty and Fairness in The Public Service, Washington, Local Government Institute.

CARNEVALE, David G., Barton Weschsler, (1992), "Trust in the Public Sector: Individual and Organizational Determinant, Administration and Society", Vol. 23, No. 4.

CARNEY, G., (1998), "Conflict Of Interests: Legislators, Ministers and Public Officials", Berlin: Transparency International Working Paper.

CARNEY, G., (2000), "Members Of Parliament: Law And Ethics", Australian Journal of Public Administration, Vol. 60, Issue 1.

- CAROTHERS, Thomas, (1999-2000), "Civil Society", Foreign Policy.
- CARSON, Thomas L., (1994), "Conflict of Interest", Journal of Business Ethics, 13.
- CHANDLER, R. C., (Ocak-Şubat 1989), "The Problem of Moral Reasoning, American Public Administration: The Case for a Code of Ethics", Public Administration Review.
- CHANDLER, R. C., (1989), "A Guide to Ethics for Public Servants", Handbook of Public Administration, (J. L. Perry Ed.), San Francisco, Jossey-Bass.
- COOPER, Terry, (1990), The Responsible Administrator, San Francisco, Jossey-Bass.
- COOPER, T. L., N. D. Wright, (1992), Exemplary Public Administrators: Character and Leadership in Government, San Francisco, Jossey-Bass.
- COOPER Terry L., (1998), The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role, San Francisco, Jossey-Bass.
- COOPER, Terry L., (2000), "The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States", Handbook Of Administrative Ethics, (Terry L. Cooper Ed.), New York: Marcel Dekker.
- ÇUKURÇAYIR, Akif M., Hülya Eşki, (Nisan-Ekim 2001), "Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler", S. Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Yıl: 1, Sayı:1-2.
- DAVIES, Mark, (1993), "Keeping The Faith: A Model Local Ethics Law-Content And Commentary", 21 Fordham Urb. L.J. 61-126.
- DAVIES, Mark, "Considering Ethics at the Local Government Level, in Ethics, Lawyers & The Public Sector", American Bar Association.
- DAVIES, Mark, (2000), "Ethics in Government and the Issue of Conflicts of Interest", Government Ethics and Law Enforcement: Toward Global Guidelines, (Eds. Yassin El-Ayouty, Kevin J. Ford, Mark Davies, William P. Carter), Praeger Publishers.
- DEGEORGE, Richard T., (1998), Business Ethics, Prentice Hall.
- DENHARDT, Kathryn G., (1988), The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations, Greenwood Press.

DENHARDT, Kathryn, (1991), "Unearthing the Moral Foundations of Public Administration: Honor, Benevolence and Justice", *Ethical Frontiers in Public Administration*, (Ed. James Bowman), San Francisco, Jossey-Bass Inc Pub.

DENHARDT, R. B., (1992), "Morality as an Organizational Problem", *Public Administration Review*, 52.

DEREK, Bob, (Ekim 1976), "Can Ethics be Thought?", *Change*.

DOBEL, J. Patrick, (Mayıs- Haziran 1990), "Integrity in the Public Service", *Public Administration Review* 50, No.3

DOBEL, J. Patrick, (1993), "The Realpolitik of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics", *Ethics and Public Administration*, (Ed. H. George Frederickson), M. E. Sharpe.

DONNELLY, Jack, (1999), "Ethics and International Human Rights", *University of Denver Human Rights Working Papers*, Paper No: 1.

EKEN, Musa, (1994), "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık", *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2).

EKEN, Musa, (2000), "Yönetim Karşısında Vatandaşların Korunmasında Ombudsman Kurumunun Rolü", *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, (Davut Dursun, Hamza Ali Eds.), İlke Yayıncılık.

ETHIEL Reinold, (1997), "Küreselleşme Döneminde Yolsuzluk, Siyasal ve Yönetimsel Yolsuzluk Semineri", Ankara, Uluslararası İdari Bilimler Kurumu & Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.

FEINBERG, Harold J., Alfred Porro Jr., (1996), *Ethics, Incompatibility and Conflict of Interests of Public Officials*, Bureau of Government Research and University Extension Division, Rutgers University.

FOSTER, G. D., (1981), "Law, Morality, and the Public Servant", *Public Administration Review*, 41.

FOX, Charles J., (2000), "The Use of Philosophy in Administrative Ethics", *Handbook of Administrative Ethics*, (Ed. Terry L. Cooper), New York, Marcel Dekker.

FREDERICKSON, George H., (Mart-Nisan 1990), "Public Administration and Social Equity", *Public Administration Review*, 50, No. 2.

FRIER, David, (1969), *Conflict of Interest in the Eisenhower Administration*, Iowa State University Press.

FUKUYAMA, Francis, (1996), *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*, Free Press.

GENÇKAYA, Ömer Faruk, (4 Aralık 2003), "Arı Hareketi ve Ulusal Demokratik Enstitüsü Tarafından İstanbul'da Düzenlenen 3. Etik Zirvesinde Sunulan Rapor".

GERT, Bernard, (1988), *Morality: A New Justification of the Moral Rules*, Oxford University Press.

GETZ, Robert S., (1966), *Congressional Ethics: The Conflict of Interest Issue*, Van Nostrand.

GILMAN, Stuart, Carol Lewis, (Ekim-Kasım 1996), "Public Service Ethics: A Global Dialogue", *Public Administration Review*.

GLAZER, M. P., P. M. Glazer, (1988), "Individual Ethics and Organizational Morality", *Ethics, Government and Public Policy*, (Eds. James Bowman, Frederick A. Elliston), Greenwood Press.

GLAZER, M.P., P.M. Glazer, (1989), *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry*, Basic Books.

GOLEMBIEWSKI R. T., (1989), *Men, Management, and Morality: Toward a New Organizational Ethic*, New York, Mcgraw-Hill.

GORE, Al, (1993), "Creating a Government That Works Better and Costs Less", *The Report of the National Performance Review*.

GORTNER, Harold F., (1991), *Ethics for Public Managers*, New York; London: Greenwood. Press.

GORTNER, Harold F., (2000), "Values and Ethics", *Handbook of Administrative Ethics*, (Ed. Terry L. Cooper), New York, Marcel Dekker.

GRAY, W. C., D. Kaufmann, (Mart 1998), "Corruption and Development", *Finance and Development*.

- GREENLEAF, Robert K, (1996), *On Becoming a Servant Leader*, Jossey-Bass.
- GROSENICK, Leigh E., Pamela A. Gibson, (2001), "Governmental Ethics and Organizational Culture", *Handbook of Administrative Ethics*, (Ed. Terry L. Cooper), New York, Marcel Dekker.
- GUY, M. E., (1990), *Ethical Decision Making in Everyday Work Situation*, Quorum Books.
- HART, David K., (2000), "A Dream of What We Could Be: The Founding Values, The Oath and Homo Virtutis Americanus", (Ed. Terry L. Cooper), New York, Marcel Dekker.
- HARTMAN, Laura Pincus, (1998), *Perspectives in Business Ethics*, McGraw-Hill/Irwin.
- HAYS, Steven, Richard Gleissner, (1981), "Codes Of Ethics In State Government: A National Survey", *Public Personnel Management*, 10, No: 1.
- HEJKA-EKINS, April, (Eylül-Ekim 1988), "Teaching Ethics in Public Administration", *Public Administration Review*, 47, No. 5.
- HELLRIEGEL, Don J. W. Slocum, R. W Woodman, (1986), *Organizational Behavior*.
- HERMAN, Finer, (2001), "Administrative Responsibility in Democratic Government", *Classics of Administrative Ethics*, (Willa Bruce Ed.), Colorado, Westview Press.
- HONDEGHEM, A., Ed., (1998), *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*, Ios Pr Inc.
- HONDEGHEM, A. Ed. (1998), "The Gatekeepers of the Common Good - Power and the Public Service Ethos", *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*, Amsterdam: Ios Press. [With Martin J. Smith]
- HONG-BIN, Kang, Republic of Kore, (2003), "Cleaning Up the City Government of Seoul: A Systematic Approach", *Anti-Corruption Symposium: The Role of On-Line Procedures in Promoting Good Governance*, Seoul.
- HOOD, C., (1998), "Remedies for Misgovernment: Changing the Remedies but not the Ingredients", *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*, (Ed. A. Hondeghem), Ios Pr Inc.

HUTCHCROFT, P.D., (1997), "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism in Third World Development", *Political Studies*, Vol. 45, No. 3.

HYMAN, Michael, Robert Skippex, Richard Tansey, (Mart-Nisan 1990), "Ethical Codes Are Not Enough", *Business Horizons*.

INGRAHAM, Patricia, (1987), "Policy Implementation and the Public Service", *The Revitalization of Public Service*, (Eds. Robert Denhardt, E. Jennings), Univ of Missouri Extension Pubns.

ISRAEL, D. A. Lechner, (1989), "Protection For Whistleblowers", *Personnel Administrator*, 34.

İRVAN, Süleyman, Ragip Duran, Fikret İlkiz, Derleyen: Alankuş Sevda, (2003), *Medya, Etik ve Hukuk, İletişim Vakfı Yayınları*.

JACOB, Van Klaveren, (1989), "The Concept of Corruption, *Political Corruption: A Handbook*, (Eds. Heidenheimer et Al), Transaction Pub.

JACOBS, Jane, (1992), *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*.

JACKSON, M. W., (1993), "How Can Ethics be Taught?", *Ethics in Public Service*, (Ed. Richard Chapman).

JOHNSON, Haynes, (14 Mayıs, 1986), "Private Gain, Public Trust", *Washington Post*.

JOHNSTON, M., (1996), "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption", *International Social Science Journal*, No. 149.

JOHNSTON, M., (30 Nisan-1 Mayıs 1997), "What Can Be Done About Entrenched Corruption?", Paper Presented to the Ninth Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washington Dc.

JOS, P. H., (1995), "Administrative Practice and the Waning Promise of Professionalism for Public Administration", *American Review Of Public Administration*, 25.

KANT, Immanuel, (Çeviren: Lewis White Beck), (1956), *Critique of Practical Reasoning*, New York: Liberal Arts Press.

KAPTEIN, Muel, Wempe Johan, (1999), "Working on the Integrity: Differences and Similarities Between Public and Private Sector Organizations", Integrity at the Public-Private Interface, (Eds. L.W.J.C. Huberts, J.H.J. Van Den Heuvel).

KELMAN, Steven, (1993), "What is Wrong with the Revolving Door?", Public Management: The State of The Art, (Ed. Barry Bozeman).

KERNAGHAN K., Codes of Ethics and Administrative Responsibility, Canadian Journal of Public Administration, 1(7), (1974).

KERNAGHAN, Kenneth, (1993), "Promoting Public Service Ethics: The Codification Option", Ethics In Public Service, (Ed. Richard A. Chapman).

KNEEDLER, Edwin S., (1980), "The Revolving Door- Should it be Stopped?", Administrative Law Review, 32.

KNOWLES, Jeffrey J., (1999), Integrity with Two Eyes: An Insider's Slant on the Moral Climate of Government, University Press of America.

KOHLBERG, Lawrence, (1981), The Philosophy of Moral Development: Moral Stages and the Idea of Justice, Vol. 1.

KÖSECİK, Muhammed Naci Karkın, (2004), E-Devlet: Amaçlar, Sorunlar ve Uygulamalar, (Eds. Abdullah Yılmaz, Mustafa Ökmen), Ankara, Gazi Kitapevi.

KUÇURADİ, İoanna, (1996), Felsefe ve İnsan Hakları: İnsan Haklarının Felsefe Temelleri, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları.

KURAN, N. Hüseyin, (2005), Türkiye için E-devlet Modeli: Analiz ve Model Önerisi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

LAWTON, Alan, (1999), "Social Enterprise and the Public Services Manager", Integrity at The Public-Private Interface, (Eds. L.W.J.C. Huberts And J.H.J. Van Den Heuvel), Maastricht: Shaker.

LEE, John A. N, Jacques Berleur, (11-13 Kasım 1994), "Progress Towards a World Wide Code of Conduct", Presented at the Sigcas Conference on Ethics, Gatlinburg Tn.

LEFEVER, Ernest W., (1979), "The Trivialization of Human Rights, Private and Public Ethics, (Ed. Donald G. Jones), Edwin Mellen Pr.

LEWIS, C. W., (1991), *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem Solving Guide*, San Francisco, Jossey-Bass.

LEWIS, N., P. Birkinshaw, (1993), *When Citizens Complain*, Open University Press.

LEWIS, Carol, (1993), *Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends*, *Ethics and Public Administration*, (Ed. H. George Frederickson).

LIPSET S. M., (1990), *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, New York: Routledge.

LIPSKY, M., (1980), *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage.

MADSEN, Shafritz, (1990), *Essentials of Business Ethics*, Meridian Books.

MAHLER, Julianne, (Kasim, 1988), "Quest for Organizational Meaning: Identifying and Interpreting The Symbolism in Organizational Stories", *Administration and Society*.

MALIN, M. H., (1983), "Protecting The Whistleblower From Retaliatory Discharge", *Journal of Law Reform*, 16.

MANN, Richard, A. Barry S. Roberts, (2000), *Smith and Roberson's Business Law*, South-Western College/West.

MARCH, James, G., Johan P. Olson, (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*.

MARTIN, David, (28 Ekim, 1985), "Participating in Privately Sponsored Seminars or Conferences for Compensation", U.S. Office Of Government Ethics Memo.

MARX, F. M., (1940), *Public Management in the New Democracy*, Harper & brothers.

MATHEWS, Jessica, (January/February 1997), "Power Shift", *Foreign Affairs*.

- MAURO P., (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3).
- MAURO, P., (1996), "The Effects of Corruption on Growth, Investment And Government Expenditure", *IMF Working Paper*, No: Wp/96/98.
- MC NAMARA, Carter, (2003), *Complete Guide to Ethics Management: An Ethics Toolkit for Managers*.
- MENZEL, D. C., (1997), "Teaching Ethics and Values in Public Administration: Are We Making a Difference?", *Public Administration Review*, 57.
- MICELLI, M. P., J. P. Near, (1992), *Blowing the Whistle: the Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*, Lexington Books.
- MOLANDER, Earl, A Paradigm For Design, Promulgation and Enforcement of Ethical Codes, *Journal of Business Ethics*, No: 6, (1987).
- MONKS, Robert, A.G, Nell Minow, (2004), *Corporate Governance*, Blackwell Publishers.
- MONTEFIORI, Alan, (1999), "Integrity: A Philosopher's Introduction", *Integrity in the Public and Private Domains*, (Eds. Alan Montefiori and David Vines), London, Routledge.
- MONTEFIORI, Alan ve David Vines, (1999), *Integrity in the Public and Private Domains*. London, Routledge.
- MOODY, Stuart George, (1996), "The Costs Of Grand Corruption: Economic Reform Today", *Center for International Political Economy*, No. 4.
- MONYPENNY, Philip, (2001), "A Code of Ethics as a Means of Controlling Administrative Conduct", *Classics of Administrative Ethics*, (Ed. Willa Bruce), Colorado, Westview Press.
- MORGAN, Gareth, (1996), *Images of Organization*, SAGE Publications.
- MORGAN, Thomas D., (1980), "Appropriate Limits on Participation by a Former Agency Official in Matters Before an Agency", *Duke Law Journal*.

MUEL, Kaptein, Johan Wempe, (1999), "Working on Integrity: Differences and Similarities. Between Public and Private Sector Organizations", (Eds. L.W.J.C. Huberts and J. H. J. Van Den Heuvel), Integrity at the Public-Private Interface.

NADER, R. P., J. Petkas, K. Blackwell, (1971), Whistleblowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility.

NEAR, J. M., Baucus ve Miceli, (1993), "The Relation Between Values and Practice: Organization Climates for Wrongdoing", Administration and Society, Cilt 25, No. 2.

NELSON, P. J., (2001), "Transparency Mechanisms at the Multilateral Development Banks", World Development, 29, (11).

NOLAN, Beth, (1992), "Interest, Private Income: Conflicts and Control Limits on Outside Income of Government Officials", Northwestern University Law Review, 87.

NOLAN, Beth, (1976), "Corporate Termination Bonus for Executives Entering Public Service: Proper Government Recruiting Aid or Conflict of Interest", Southern California Law Review, 49.

NORTON, David, (1994), "Moral Integrity, Organizational Management, and Public Education", International Journal of Public Administration, 17, No. 12.

NYE, Joseph J., (1989), "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", Political Corruption: A Handbook, (N. J. Heidenheimer Et Al), New Brunswick, Transaction Books.

ONAR, Sıddık Sami, (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

OSBORNE, David, Ted Gaebler, (1992), Reinventing Government, Plume.

OTT, J. S., (1989), The Organizational Culture Perspective, Dorsey Press.

ÖZAY, İlhan, (2004), Günışığında Yönetim, İstanbul, Alfa.

ÖZBUDUN, Ergun, (2000), Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınevi.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, (Aralık, 2004), "Kamu Yönetiminde Verimlilik", Türk İdare Dergisi, Sayı: 445.

PAINE, Lynn Sharp, (2000), "Managing For Organizational Integrity", Business, Institutions and Ethics. A Text With Cases and Readings, (Ed. John W. Dienhart), New York: Oxford University Press.

PANYARACHUN, H.E. Anand, (24 Ekim 1998), "Human Rights and Business Ethics" International Symposium on Human Rights and Business Ethics, , United Nations Conference Centre, Bangkok.

PERKINS, Roswell, (1963), "Federal Conflict of Interest Law", Harvard Law Review, 76.

PETERS, B. Guy, (2000), "Is Democracy a Substitute for Ethics? Administrative Reform and Accountability", Ethics in Public Service for the New Millennium, (Ed. Richard A. Chapman), Ashgate.

PLANT, J. F., H. F. Gortner, (1981), "Ethics, Personnel Management, and Civil Service Reform", Public Personnel Management Journal, 10.

PLANT, Jeremy F., (2001), "Codes of Ethics", Handbook of Administrative Ethics, (Ed. Terry L. Cooper), New York, Marcel Dekker.

POLLOCK, Joycelyn M., (1998), Ethics in Crime and Justice. Dilemmas and Decisions, Wadsworth Publishing Company.

POSNER, Barry Z., Warren H. Schmidt, (Ocak-Şubat 1994), "An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives", Public Administration Review 54, No.1.

PRESTON, Noel, (1996), Understanding Ethics ,Sydney: Federation Press.

PUGH, Darrell L., (1991), "The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration", Ethical Frontiers in Public Administration, (Ed. James Bowman), Jossey-Bass Inc Pub.

PUNCH, Maurice, (1996), Dirty Business: Exploring Corporate Misconduct, SAGE Publications.

REST, J. R., (1994), Moral Development: Advances in Research and Theory, Boston: Prager Publishers.

REYNOLDS, L., (Temmuz-Ağustos, 1992), "The Ethics Audit", Business Ethics Magazine.

RIVLIN, Alice, (Şubat, 1997), "Federal Reserve System", United States Chair Of The Oecd/Puma Ministerial Symposium on the Future of Public Services.

ROHR, John, (1978), "Ethics for Bureaucrats: An Essay On Law And Values", New York: Marcel Dekker.

ROHR, John A., (1989), Ethics For Bureaucrats: On Law and Values, M. Dekker.

ROHR, J. A., (1990), "Ethics In Public Administration: A State of the Discipline Report", Public Administration: The State Of The Discipline, (N. B. Lynn, A. Wildavsky Eds.), Chatham House Pub.

ROHR , John, (Temmuz-Ağustos 1991), "Ethical Issues In French Public Administration: A Comparative Study", Public Administration Review.

ROHR, John A., (2001), "Constitutionalism and Administrative Ethics: A Comparative Study of Canada, France, The United Kingdom, and The United States", Handbook of Administrative Ethics, (Ed. Terry L. Cooper), New York, Marcel Dekker.

ROSEN, Bernard, (1993), Ethical Theory. Strategies And Concepts, Mountain View, Cal.

ROSENTHAL, Alan, (2004), Drawing the Line: Legislative Ethics in the States, Univ of Nebraska Pr.

SAĞSAN, Mustafa, (Kasım, 2001), "E-Devlet Toplumların Yeni Umut Işığı Mı", Stratejik Analiz Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 19.

SAYIN, Atiyas, Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları.

SCHEIN, E. H., (2004), Organizational Culture and Leadership, Jossey-Bass, Business and Management Series.

SELBY-BIGGE L. A. Ed., (1978). David Hume's A Treatise of Human Nature, Oxford: Oxford University Press.

SEN, Amartya, (2000), Development As Freedom, New York, Random House Inc., Anchor.

SHANKS, T., (1997), Issues in Ethics.

SHELTON-COLBY, Sally, (2003), Deputy Secretary-General, OECD, Anti-Corruption and Ict for Good Governance, Anti-Corruption Work of the OECD to Improve Transparency and Accountability: Using Information and Communication Technologies (Icts) to Establish a Modern Public Service Culture, Anti-Corruption Symposium: The Role of on-Line Procedures in Promoting Good Governance, Seoul,

SHERMAN, Tom, (1998), "Public Sector Ethics: Prospects and Challenges," Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values, (Eds., Charles Sampford and Noel Preston), London, Routledge.

SORGDRAGGER, W., (1999), "Putting the Cards on the Table: Integrity at the Public-Private Interface", Integrity at the Public-Private Interface, (Eds., L.W.J.C. Huberts and J.H.J. Van Den Heuvel).

SPINELLIS, Dionysios, (Mart 1995), "Yolsuzluk Olgusu ve İyi Yönetişimde Yapılması Gerekenler", Yolsuzluk ve İyi Yönetişim Konulu Oecd Sempozyumu İçin Bildiri.

STARK, Andrew, (2000), Conflict of Interest in American Public Life. Harvard University Press.

TANZI, V., (1997), H. Davoodi, "Corruption, Public Investment and Growth", IMF Working Paper, No: Wp/97/139.

TANZI, V., (1998), "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope and Cures", IMF Working Paper, No: Wp/98/63.

TANZI, V., H. Davoodi, (1998), "Roads To Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth?", IMF Economic Issues, No: 12.

TEMİZEL, Z., (1997), Yurttaşların Yönetime Karşı Korunmasında Bağımsız Bir Denetim Organizasyonu Ombudsman.

THOMPSON, D. F., (1983), Bureaucracy and Democracy: Democratic Theory and Practice.

THOMPSON, Dennis F., (Mayıs-Haziran 1992), "Paradoxes of Government Ethics", Public Administration Review, C. 52, No. 3.

THOMPSON, Dennis F., (Ağustos 19, 1993), "Understanding Financial Conflict of Interest", New England Journal of Medicine, Vol 329.

THOMPSON, Dennis F., (1995), Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption, Brookings Institution Press.

THOMPSON, Dennis, J. Patrick Doherty, (1999), Public Integrity, The Johns Hopkins University Press.

TIMMINS, W. M., (1990), A Casebook of Public Ethics and Issues, Brooks/Cole Pub Co.

TİTİZ, T., (2000), Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi, TESEV Yayınları.

TRAAEN, T. J., (1991), “A Matter Of Ethics: Perceptions of Arizona City Managers”, Working Paper.

TRAAEN, Teri J., (2000), A Matter of Ethics : Facing The Fear of Doing The Right Thing. Stamford, Ct, Jai Press, (Contemporary Studies in Applied Behavioral Science, V. 10).

TROWBRIDGE, Alexander, (Mart, Nisan, 1985), “Thinking Ahead: Attracting the Best to Washington”, Harvard Business Review.

TRUELSON, Judith A., (1994), “Whistleblower Protection And The Judiciary”, Handbook of Administrative Ethics, (Ed., Terry L. Cooper), New York, Marcel Dekker.

WART, Van Montgomery, (1998), Changing Public Sector Values, Garland Publishing.

VECCHIO, Robert P., (1991), Organizational Behavior, Harcourt.

VOLLMER, Howard, M. Donald, L. Mills, (1966), Professionalization.

VOTH, Arthur, (1999), “Professionalism in Practice. Bridges to the Century”, Integrity at the Public-Private Interface,(Eds. L.W.J.C. Huberts and J.H.J. Van Den Heuvel).

WALDEN, Gregory S., (1996). On Best Behaviour: the Clinton Administration and Ethics in Government, Hudson Institute.

WALTER, J. J., (1981), “The Ethics in Government Act, Conflict of Interest Laws, and Presidential Recruiting”, Public Administration Review, 41.

WARREN, Mark E., (29 Agustos-1 Eylül 2002), “Corrupting Democracy”, Amerikan Siyasi Bilimler Derneği Yıllık Toplantısında Sunulmuş Tebliğ, Boston.

WARWICK, Donald P., (1989), “The Ethics of Administrative Discretion”, Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials, (Eds., Joel L. Fleishman, Lance Leibman, Mark H. Moore).

WERNER, Isabel, (1993), Liderlik ve Yönetim, (Çev: Vedat Üner), İstanbul, Amacom/Rota Yayınları.

WERTZ, Dorothy C., (2003), Ethics: What Is It And Why Is It Important? Social Science, Ethics And Law, The Shriver Center Publications.

WESTON, Anthony, (2002), A Practical Companion to Ethics, New York: Oxford University Press.

WHITE, Fidelma, Kathryn Hollingsworth, (1999), Audit, Accountability and Government, Oxford University Press.

WILSON, J. Q., (1988), Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it.

WITTMER, Dennis P., (1994), "Ethical Decision-Making", Handbook of Administrative Ethics, (Ed., Terry L. Cooper).

WOLFENSOHN, James D., Dünya Bankası Başkanı (1966), "Banka Fonu Yıllık Toplantı Konuşması".

WORLD BANK, (2000), Anticorruption In Transition: A Contribution to the Policy Debate.

YÖRÜKER, Sacit, (12 Mayıs 2004), "Başka Ülke Örnekleri Temelinde Kontrol, Denetim, Teftiş ve Soruşturma: Kavramsal Bir Çerçeve", TESEV, Denetim Çalıştayı İkinci Toplantısı.

YÜKSEL, Cüneyt, (2002), Embedded Strategies in the 21st Century: Governments, Markets & Corporate Partners, İstanbul, Beta Yayınları.

YÜKSEL, Cüneyt, (Haziran, 2004), "Küresel Ekonomide Şirket Yönetişimi: Uluslararası Şirketlerin Risk Yönetimi ve Uyum Programları", Güncel Hukuk, S: 6.

YÜKSEL, Cüneyt, (12.01.2004), "Küresel Şirket", Dünya Gazetesi.

YÜKSEL, Cüneyt, (2005 - yayınlanacak), "Globalization of Law and Society", Annales De La Faculte De Droit D'Istanbul.

ZELERMYER, William, (1960), Legal Reasoning: The Evolutionary Process of Law, Prentice-Hall.

ZIMMERMANN, Joseph F., (2001), "Ethics In The Public Service", Classics of Administrative Ethics, (Ed., Willa Bruce)

ZINMAN, Beth D., (1994), "In Gift Rules By Their Wrappings-Toward A Clearer Articulation of Federal Employee Gift-Acceptance Rules", Catholic University Law Review 44.

Raporlar

Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı, Council of Europe, Resolution (97) 24 on the 20 Guiding Principles for the Fight Against Corruption.

Association of the Bar of the City of New York, Conflict of Interest and the Federal Service, (1960).

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, Tüsiad Yayınları, Yayın No: Tüsiad-T/2002-12/349), (2002).

BATUM, Süheyl Feridun Yenisey, Celal Erkut, Sibel İnceoğlu, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ve Adil Yargılanma İlkesi Işığında Hukuk Devleti ve Yargı Reformu, Tüsiad Raporu, Yayın No. Tüsiad-T/2003/12-369, (Aralık 2003).

Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Kontrolü ve Suç Önleme Ofisi Uluslararası Suç Önleme Merkezi Yolsuzluğa Karşı Global Program Eylem Planı, (Şubat 1999).

Canada, Rolay Commission on Financial Management and Accountability, Final Report, (Ottawa: Supply and Services, 1979).

Cowan Commission, Option Reports Prepared for the Commission to Draft A Code of Ethics For Los Angeles City Government, (Ekim, 1989).

Cowan Commission, Ethics and Excellence in Government, (1989).

Council Of Europe, Resolution (97) 24 on the 20 Guiding Principles for the Fight Against Corruption.

Ekonomiye Daha İyi Hizmet Etmek, OECD, Raporu, (1991).

Ethics and Lobbying: Legislation and Litigation, Council of Government Ethics Law (Cogel) Report, (1991).

Judicial Conference of the United States, Committee on Codes of Conduct, Advisory Opinion No. 27, (28 Ekim, 1973), 10 Temmuz 1998 Tarihinde Yinelenmiştir.

(Çev. Baran Özeren, Mustafa Ekinci), (2004), İngiltere Kamu Sektöründe İç Denetim Standartları.

Kamu Denetiminin (Dış Denetimin) Prensipleri, (2003), İngiltere’de Sayıştay, Denetim Komisyonu, İskoçya Denetim Kurumu ve Kuzey İrlanda Denetim Ofisi’nin oluşturduğu Kamu Denetim Forumu.

IFAC Kamu Sektörü Komitesi, “Kamu Sektöründe Hesapverme Sorumluluğu Düzenlemelerine Genel Bakış: Kamu Sektöründe Kurumsal Yönetişim Yönetim Kurulu Perspektifi” başlıklı ikinci bölümü, (Çev. Baran Özeren), (2001).

Josephson Institute, Preserving the Public Trust: Principles of Public Service Ethics, Standards of Conduct and Guidelines for Government Decision Making, (1990).

Kamu yönetiminde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, (1996), OECD Raporu.

Kamu Yönetiminde Etik Davranışları Geliştirmek İçin Yapılması Gerekenler, Arı-NDI Çalıştay Bulguları, (Mart-Ekim 2003).

Managing Conflict of Interest in the Public Service Background Document, Forum on Implementing Conflict of Interest Policies in The Public Service (5-6 Mayıs 2004) Rio De Janeiro, Brazil.

Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences, (2003).

Minnesota Governor’s Committee on Ethics in Government, Report, (1959).

Model Code of Ethics for the U.S. Senate, Hastings Center Report, (Şubat, 1981).

New York State Ethics Commission Advisory Opinion 94-16, (10 Ağustos 1994). Judicial Conference Of The United States, Committee On The Code Of Conduct, Advisory Opinion 94, (25 Nisan 1997)

New York State Ethics Commission Advisory Opinion 98-19, (23 Kasım, 1998).

OECD, Devlet Ve Birey Arasında Güven İlişkisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Altyapı Önlemleri, (2000).

Ohio Ethics Commission, Advisory Opinion No. 89-003 (23 Şubat, 1989), Benzer Bir Karar İçin Bkz. U.S. Office of Government Ethics Letter 90x15, (1990).

Practical Guide To Corruption Prevention, Independent Commission Against Corruption, New South Wales Australia

Principles For Managing Ethics in the Public Service, OECD Recommendation, (23 April 1998).

Public Audit Forum, The Different Roles of External Audit, Inspection and Regulation: A Guide for Public Service Managers, (2002).

Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD, (2003).

Temporary Commission (New York State) on Local Government Ethics, Final Report, 21 Fordham Urb. L. J. 1-60, (1993),

The World Bank, Helping Countries Combat Corruption Program at the World Bank Since 1997, (2000).

Third Global Forum Fostering Democracy and Development Through E-Government, Naples, (15-17 Mart 2001).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, (10/9-19.6.2003).

U.K., Report of the Fulton Committee, The Civil Service, 1966-1968, Volume I, (1968).

United Nations Economic and Social Council, Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence Against Women, (31 Ocak 2002).

United States House Ethics Manual, (1992).

U.S. Department of Agriculture - Office of Ethics, Ethics Issuance: No: 99-2, Tarih: 7 Ocak, 2000 (2 Nisan 2004 Tarihinde Yenilenmiştir.).

U.S. House Of Representatives, Committee On The Judiciary, Subcommittee on Antitrust, Hearings, Federal Conflict of Interest Legislation, 86th Congress, 2nd Session, (25 Mayıs, 1 Haziran 1960).

U.S. Office of Government Ethics Letter 81x24.

U.S. Office of Government Ethics Letters 94x8, 88x6.

U.S. Office of Government Ethics Letter 85x19 (1985)

U.S. Office of Government Ethics Informal Advisory Letters 91 X 2 (4 Ocak 1991).

U.S. House Committee on Government Operations, Report, Avoiding Conflicts of Interest In Defense Contracting and Employment, 88th Congress, 1st Session, (22 Kasım 1963).

U.S. House of Representatives, Committee on Standards of Official Conduct, House Ethics Manual, 102nd Congress, 2nd Session, (Nisan 1992), S. 83.

U.S. House Of Representatives, Committee on the Judiciary, Subcommittee on Administrative Law and Governmental Relations Hearing, Restrictions on the Post-Employment Activities of Federal Officers and Employees, 100th Congress, 2nd Session, (4 Mayıs, 1988).

U.S. Senate Committee on Interior and Insular Affairs, Hearings, on Melvin A. Conant To Be Assistant Administrator of International Affairs at the Federal Energy Administration, 93rd Congress, 2nd Session, (1974).

U.S. Senate, Committee on the Judiciary, Hearings, Conflict of Interest, 87th Congress, 2nd Session, (21 Haziran 1962).

U.S. Congress, Senate Committee On Governmental Affairs, the Whistleblowers: A Report on Federal Employees Who Disclose Acts of Governmental Waste, Abuse, and Corruption, (1978).

U.S. Congress, House Committee On Post Office And Civil Service, Whistleblower Protection Act of 1987, H.R. 25, U.S. Government Printing Office, (1987).

(Çev. Baran Özeren, Ankara), ABD Sayıştayı, Federal Hükümette İç Kontrol Standartları.

Yolsuzlukla Mücadele Global Forumu, Yolsuzlukla Mücadele ve Adalet ve Güvenlik Görevlileri Arasında Dürüstlüğü Tesis Etmeye İlişkin Rehber İlkeler (1999).

Mahkeme Kararları, Hukuk Kaynakları

In Re Starr, 986 F. Supp. 1144 (E.D. Ark. 1977).

Opinions of the Attorney General 42, (1962).

5 Cfr 2636.305 (A) (2) Example 1.

U.S. V. Johnson, 215 F. Supp. 300 (D.C. Md., 1963).

Higgins V. Advisory Committee on Professional Ethics of the Supreme Court of New Jersey, 373 A. 2d 372 (N.J., 1977).

807 F. 2d 1299 (6th Cir., 1986), S. 1304-1305.

18 U.S.C. Sec. 209.

U.S. V. Oberhardt, 887 F.2d 790 (7th Cir. 1989) (\$200),

U.S. V. Pezzello, 474 F. Supp. 462 (N.D. Tex. 1979), (\$1,000),

U.S. V. Gerdel, 103 F. Supp. 635, 638 (E.D. Mo. 1952) (\$25).

Crandon V. U.S. (494 U.S. 152), (1990).

Office of Government Ethics Regulations on Private Travel Payments, 102nd Congress, 2nd Session, (5 Mart, 1992)

Federal Travel Regulations: Acceptance Of Payment From A Non-Federal Source For Travel Expenses, 57. Fed. Reg. 52, 283, 53, 285 (1992).

Section 501(B), Of The Ethics In Government Act, As Added By Section 601(A) of the Ethics Reform Act of 1989.

United States V. National Treasury Employees Union, 115 S. Ct. 1003 (1995).

18 U.S.C. 207(C)

United States V. Standard Oil Co., 136 F. Supp. 345 (S.D.N.Y., 1955)

Kesselhaut V. United States, No. 166-74 (Ct. Cl. Tr. Div., 29 Mart, 1976).

New York City Administrative Code, 12-110(H).

Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1976/1, K. 1976/28, K.T. 25.5.1976, Amkd, Sayı 14.

People V. Moore, 85 Misc. 2d 4, 377 N.Y.S. 2d 1005, (Fulton County Ct.)

New York State General Municipal Law 805-A (1)(A).

Anayasa Mahkemesi'nin E. 1999/17, K. 1999/35, T. 14.9.1999 Sayılı Kararı Resmi Gazete Tarihi 19.04.2000, Sayı: 24025.

İnternet Kaynakları

<http://www.usda.gov/da/pdsd/Security%20Guide/Ethics/Intro.htm>

www.tbmm.gov.tr

www.transparency.org

<http://www.icac.nsw.gov.au/>

<http://www.greco.coe.int/docs/codee.htm>

<http://rf-web.tamu.edu/security/secguide/Ethics/Honorari.htm>.

http://www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/lrfs_files/othr_gdnc/og_sum209_pg2_02.html

<http://www.aspanet.org/scriptcontent/index.cfm>

<http://www.public-standards.gov.uk/>

<http://www.law.ankara.edu.tr/yazi.php>.

http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html.

<http://www.ethics.state.la.us/pub/info3.pdf>

http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004.

<http://csmonitor.com/cgi-bin/durableRedirect.pl?durable/2001/01/17/p2s1.htm>,

http://hq.unhabitat.org/cdrom/TRANSPARENCY/html/2c_1.html

www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/exec_orders.html

www.taoiseach.gov.ie/upload/publications/233.pdf .

www.apsc.gov.au/circulars/index.html

www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/other_ethics_guidance.html

<http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>

<http://www.ethics.org/>

<http://www.ndi.org/>

<http://www.tesev.org.tr>

<http://www.tedmer.org.tr/page.asp?pageID=0>

<http://www.saydamlik.org/turkce.html>

[http://www.greco.coe.int/docs/res24\(97\)e.htm](http://www.greco.coe.int/docs/res24(97)e.htm)

www.uncjin.org/CICP/cicp.html

www.mapnp.org/library/ethics/ethxgde.htm

www.sayistay.gov.tr

[http://www. public-audit-forum.gov.uk](http://www.public-audit-forum.gov.uk)

<http://www.hm-treasury.gov.uk/media-store/otherfiles/38.pdf>

www.mac.doc.gov/tcc/pbrintro.htm.

www.whistleblowers.com.au.

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m2.pdf>

[Http://www.Unpan.Org/Dpepa-Gpab-Ethics.Asp](http://www.Unpan.Org/Dpepa-Gpab-Ethics.Asp).

EKLER

EK 1: Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu (11.05.2000)

Yorum ve Uygulama

1. Madde

1. Bu kod tüm kamu görevlilerine uygulanır.
2. Bu kodun amaçları açısından “kamu görevlisi” herhangi bir kamu otoritesi tarafından istihdam edilen kişidir
3. Bu kodun hükümleri kamu hizmeti gören özel organizasyonlarda istihdam edilen kişilere de uygulanabilir.
4. Bu kodun hükümleri halk tarafından seçilen temsilcilere, hükümet üyelerine ve yargı mensuplarına uygulanamaz.

2. Madde

1. Bu kod yürürlüğe girdiğinde, kamu yönetimi, bu kodun hükümleri konusunda kamu görevlilerine bilgi vermekle sorumludur.
2. Bu kod, kod hakkında bilgi verildiği andan itibaren kamu görevlilerinin istihdam edilmesini düzenleyen hükümlerin bir parçasını teşkil eder.
3. Her kamu görevlisi bu kodun hükümlerine uymak için gereken tüm faaliyetleri göstermekle görevlidir.

3. Madde

Bu kodun amacı kamu görevlilerinin davranış ve dürüstlükleri konusundaki standartları tespit etmek, bu standartları yerine getirmeleri açısından onlara yardım etmek ve halkı kamu görevlilerinden görmeyi umduğu davranışlar konusunda bilgilendirmektir.

Genel İlkeler

4. Madde

1. Kamu görevlileri kanunlara, kanunlara uygun talimatlara ve göreviyle alakalı etiki standartlara uygun bir şekilde görevlerini yerine getirirler.

2. Kamu görevlileri siyasi açıdan tarafsız bir şekilde davranmalı ve kamu otoritelerinin yasalar uygun politika, karar ve eylemlerini engellemeye teşebbüs etmemelidirler.

5. Madde

1. Kamu görevlileri, yasalara uygun bir şekilde atanmış ulusal, yerel ve bölgesel otoritelere sadakatle hizmet etmekle görevlidirler.

2. Kamu görevlilerinin dürüst, tarafsız ve verimli olmaları ve yalnızca kamusal yararı ve ilgili koşulları dikkate alarak, ustalık, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi bir şekilde kullanarak görevlerini ifa edecekleri beklenir.

3. Kamu görevlileri hem üstleri, meslektaşları ve alt düzeydeki personel ile olan ilişkilerinde hem de hizmet ettikleri vatandaşlar ile ilişkilerinde nazik ve saygılı olmalıdırlar.

6. Madde

Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken keyfi bir şekilde herhangi bir kişi, grup ya da kurumun aleyhine davranamaz ve herkesin haklarını, görevlerini ve yasaya uygun çıkarlarını gözetir ve saygı duyar.

7. Madde

Kamu görevlileri karar verme aşamasında yalnızca ilgili meslekleri göz önünde tutarak yasalara uygun bir şekilde davranmalı ve takdir yetkilerini tarafsız bir şekilde kullanmalıdırlar.

8. Madde

1. Kamu görevlileri şahsi çıkarlarının kamusal pozisyonları ile çatışmasına izin vermemelidirler. Gerçek, potansiyel veya görünürde olsun, çıkar çatışmalarından kaçınmak kamu görevlilerinin sorumluluğundadır.

2. Kamu görevlileri kendi şahsi çıkarları için mevkileri dolayısıyla asla uygunsuz ve yasal olmayan menfaat elde etmemelidirler.

9. Madde

Kamu görevlileri, daima halkın kamusal hizmetlerin dürüst, tarafsız ve etkin bir şekilde sunulduğuna olan güven ve inancını sürdürecektir şekilde davranmakla görevlidirler.

10. Madde

Kamu görevlileri, yasalar tarafından başka bir şekilde belirtilmemişse, ilk hiyerarşik üstlerine karşı sorumludurlar.

11. Madde

Kamu görevlileri, resmi bilgilere erişme hakları dikkate alındığında, işinin bir sonucu olarak ya da işi sırasında elde ettiği tüm bilgi ve dokümanlar açısından, buna uygun bir şekilde davranmakla görevlidir.

12. Madde

Raporlama

1. Kötü yönetimi bünyesinde barındıran, bu kod ile uyumlu olmayan ve yasadışı, uygunsuz ve gayri etik tarzda bir eylemde bulunmasının kendisinden talep edildiğine inanan kamu görevlileri yasalara uygun bir şekilde bu meseleyi ihbar etmelidirler.

2. Kamu görevlileri, yasalara uygun bir biçimde, bu kodun diğer kamu görevlileri tarafından ihlal edildiğini fark etmeleri durumunda bunu yetkili otoritelere bildirmelidirler.

3. Yasalara uygun bir şekilde yukarıda belirtilen durumlardan herhangi birini rapor eden ve verilen cevabın kendilerini tatmin etmediğine inanan kamu görevlileri, konuyu ilgili resmi kurumun başına yazıyla bildirmelidirler.

4. İlgili kamu görevlisi için kabul edilebilir bir zeminde, kamusal hizmetler ile ilgili mevzuatta yer alan prosedür ve başvuru yolları ile bir mesele halledilemiyorsa, kamu görevlisi kendisine verilen yasal talimatları yerine getirmelidir.

5. Kamu görevlileri, kendi işlerini yaparlarken ortaya çıkan bilgiler ile haberdar oldukları kamusal hizmetler ile alakalı yasadışı veya cezai suç niteliğindeki faaliyetler ile ilgili herhangi bir iddia veya şüpheyi yetkili makamlara bildirmelidirler.

6. İdari mantıklı bir dayanak ve iyi niyetle yukarıdakilerden herhangi birini rapor eden bir kamu görevlisine bir zarar gelmeyeceğini garanti etmelidir.

13. Madde

Çıkar Çatışması

1. Kamu görevlilerinin resmi görevlerini tarafsız ve objektif bir şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükten şahsi çıkarlara sahip olmaları halinde ortaya çıkar.

2. Kamu görevlilerinin şahsi çıkarları kendisine, ailesine, yakın akrabalarına, arkadaşlarına ya da iş bağlantısı veya siyasi ilişkileri olduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati içerir. Bunun yanı sıra onlarla ilgili mali ya da diğer türlerdeki her türlü yükümlülüğü kapsar.

3. Kamu görevlisi diğer kişilerin bu tip bir durumda olduğunu bilen tek kişi olduğu için aşağıdaki konularda şahsi sorumluluğa sahiptir:

Herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli olmak;

Çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atmak;

Çıkar çatışmasının farkına varır varmaz bunu üstlerine bildirmek;

Böyle bir durumdan geri çekilmek ya da çıkar çatışmasından kaynaklanan herhangi bir menfaatten kendisini tecrit etmek için verilecek nihai karara razı olmak.

4. Gerektiğinde kamu görevlileri herhangi bir çıkar çatışması durumu içinde sahip olmadıklarını beyan etmelidirler.

5. Kamu hizmeti sunmaya aday biri ya da kamusal hizmetinde yeni bir göreve gelen biri tarafından beyan edilen herhangi bir çıkar çatışması göreve atanmadan önce çözüme bağlanmalıdır.

14. Madde

Çıkarların Beyan Edilmesi

Kişisel ya da özel çıkarları resmi görevlerince etkilenebilecek bir mevkide bulunan bir kamu görevlisi, yasaların gerektirdiği bir şekilde, atanmasından sonra düzenli aralıklarla ve bu çıkarların doğasında ve boyutunda herhangi bir değişiklik olur olmaz, bunu beyan etmelidir.

15. Madde

Kamu Hizmeti Dışındaki Çıkarlar İle Uyumsuzluğun Olması

1. Kamu görevlisi, görevlerini uygun bir şekilde yerine getirmesini engelleyen ve bu görevleri ile uygun olmayan herhangi bir faaliyet ya da işleme iştirak edemez veyahut ücret mukabili ya da ücret almaksızın herhangi bir görev icra edemez. Bir faaliyetin görevle uygun olup olmadığı açık değilse üstlerden gerekli izin alınmalıdır.
2. Yasaların hükümlerine tabi olmak koşuluyla, bir kamu görevlisi, ister ücret mukabili isterse ücret almaksızın olsun, belirli faaliyetleri yapmak veya kamu hizmetlerinde istihdamın dışında bir pozisyonu kabul etmek için kamu hizmetleri işverenin onayını araması ve bunu bildirmesi zorunludur.
3. Kamu görevlisi, görevlerini uygun bir şekilde yerine getirmesini engelleyebilecek herhangi bir derneğe ya da örgüte üyeliğini bildirmede kanuni gereklere uymalıdır.

16. Madde

Siyasi veya Kamusal Faaliyet

1. Temel insan haklarına ve anayasal haklara saygılı olmak koşuluyla, kamu görevlisi siyasi veya siyasi müzakereler ile ilgili faaliyetlerinin, kamunun ve işverenin güvenini veya görevlerini tarafsız bir şekilde ve sadakatle yerine getirme kabiliyetini azaltıcı yönde olmamasına dikkat göstermelidir.
2. Kamu görevlisi görevlerini yerine getirirken kendisinin partizan ve siyasi amaçlar ile kullanılmasına müsaade etmemelidir.

3. Kamu görevlisi bulunulan makam veya görevin doğası gereği yasalara uygun bir biçimde belirli kamu görevi mevkileri ve şekilleri ile alakalı olarak siyasi faaliyetlere getirilen her kısıtlamaya itaat etmelidir.

17. Madde

Kamu Görevlisinin Kişisel Dokunulmazlığının Korunması

Kamu görevlisinin kişisel dokunulmazlığına gerektiği şekilde saygı gösterilmesi için tüm gerekli adımlar atılmalıdır; bu yasa ile sağlanmamışsa, bu kodda sağlanan hükümler uygulanmalıdır.

18. Madde

Hediyeler

Kamu görevlisi, görevini ifa ederken tarafsızlığını etkileyen veya etkiliyormuş gibi gözükene ya da ifa ettiği görevle alakalı olarak bir mükafat niteliği taşıyan iş bağlantısı veya politik ilişki içinde olduğu kişi ya da örgütler ile kendisi, ailesi, yakın akrabaları ve arkadaşları için hediyeler, menfaat ya da yakınlık talep edemez.

19. Madde

Yasadışı Tekliflere Karşı Reaksiyon

Bir kamu görevlisine yasadışı bir menfaat teklif edilirse kendisini korumak için aşağıdaki adımları atmalıdır:

Delil olarak kullanmak amacıyla kabul etmeye gerek olmadığından yasadışı menfaati reddetmelidir.

Teklif yapan kişinin kimliğini belirlemeye çalışmalıdır,

Sürelili temastan kaçınılmalıdır; ancak teklifin nedeninin bilinmesi delil gösterme açısından faydalı olabilir,

Hediye reddedilemez veya gönderene iade edilemezse, muhafaza altına alınmalıdır, ancak mümkün olduğu kadar az elde tutulmalıdır,

Mümkünse yakınında çalışan iş arkadaşları gibi şahitler bulunmalıdır,

Tercihen resmi nitelik taşıyacak bir şekilde mümkün olan en kısa zamanda bu teşebbüs yazıyla kayıt altına alınmalıdır,

Bu teşebbüs en kısa bir zamanda üstlere yada yasal bir mercilere bildirilmelidir,

Özellikle yasadışı menfaatin önerildiği konularda olmak üzere çalışmaya devam edilmelidir.

20. Madde

Başkaları Tarafından Etki Altında Bırakılmaya Karşı Hassasiyet

Kamu görevlisi, herhangi bir kişi yada kuruma karşı sağlanan menfaatin karşılığında kendisini bir yükümlülük altında kalma durumuna sokmamalı veya bu durumda kalmış gibi gözükmemelidir. Ne resmi görev ve davranışlarında ne de özel hayatında uygunsuz bir şekilde başkalarının etkisi altına girmemelidir.

21. Madde

Resmi Makamın Kötüye Kullanılması

1. Kamu görevlisi, yasalar tarafından böyle yapması için yetkilendirilmişse, bir kamu görevlisi olarak ve kendi mevkii ile bağlantılı olarak bir kişiye menfaat sağlamamalıdır.
2. Kamu görevlisi, resmi konumunu kullanarak ya da başkalarına şahsi menfaat temin ederek, diğer kamu görevlileri de dahil olmak üzere hiçbir kişi yada kurumu şahsi çıkarları için etki altına almaya çalışmamalıdır.

22. Madde

Kamu Otoritelerinin Sahip Olduğu Bilgiler

1. Kamu otoritelerinin sahip olduğu bilgiye ulaşmak için ulusal kanunlarca oluşturulan çerçeve göz önünde tutulmak koşuluyla, kamu görevlisi yalnızca istihdam edildiği otoriteye uygulanan kural ve gereklere göre bilgileri kamuya ifşa edebilir.

2. Kamu görevlisi, sorumlu olduğu ya da bildiği bilgilerin güvenliğini ve güvenilirliğini muhafaza altına almak için uygun adımları atmalıdır.

3. Kamu görevlisi, ele geçirmemesi gereken bilgilere erişmeye çalışmamalıdır.

4. Aynı şekilde kamu görevlisi, düzenli bir şekilde yayınlanması gereken resmi bilgileri elinde tutmamak ve vakıf olduğu bilgileri başkalarına vermemekle görevlidir.

23. Madde

Kamusal ve Resmi Kaynaklar

Kamu görevlisi takdir yetkisini kullanırken, bir yandan personelin diğer yandan kendisine emanet edilen kamu mallarının, kamusal hizmetlerin ve finansal kaynakların etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılmasını ve yönetilmesini sağlamalıdır. Kanun tarafından kendisine cevaz verilmesi hariç bunları özel çıkarları için kullanmamalıdır.

24. Madde

Dürüstlüğün Kontrolü

1. İşe alım ve terfilerle görevli olan kamu görevlisi, adayların yasalara ve dürüstlük açısından zorunlu olan şartlara uyumunu kontrol etmelidir.

2. Bu kontrolün sonucu onu nasıl davranacağı konusunda bir belirsizliğe sevk ediyorsa uygun tavsiyeler almalıdır.

25. Madde

Yöneticinin Hesap Verme Zorunluluğu

1. Diğer kamu görevlilerini yöneten yada denetleyen kamu görevlisi çalıştığı kamu kurumunun politika ve amaçlarına uygun bir şekilde davranmalıdır. Kamu görevlilerinin kurumun politikasına ve amacına uygun olmayan eylemlerini engellemek için kendisinin pozisyonundaki bir kişiden istenilen uygun önlemleri almamışsa, personelinin bu tip eylemlerinden dolayı sorumludur.

2. Diğer kamu görevlilerini yöneten veya denetleyen bir kamu görevlisi kendi işi ile alakalı personel tarafından gerçekleştirilen yolsuzluk eylemlerini önlemek için akılcı tedbirleri almalıdır. Bu

tedbirler kural ve düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorlukların işaretleri konusunda uyanık olmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline dürüstlük ve ahlaklı olma konusunda örnek olmayı kapsar.

26. Madde

Kamu Görevinden Ayrılma

1. Kamu görevlisi, kamu görevini, görevinin dışında iş olanakları veya uygunsuz bir avantaj elde etmek amacıyla kullanmamalıdır.
2. Kamu görevlisi, kendisi açısından gerçek, potansiyel veya apaçık bir çıkar çatışmasına neden olabilecek başka iş olanaklarının ortaya çıkma ihtimaline yol vermemelidir. Çıkar çatışmasına yol açabilecek herhangi bir iş teklifini kabul ederse bunu da üstlerine iletmelidir.
3. Yasalara uygun olmak koşulu ile eski kamu görevlisi kendisine ya da bir kuruma belirli menfaatler sağlayacak bir şekilde daha önce çalıştığı, tavsiyelerde bulunduğu herhangi bir konuyla ilgili olarak herhangi bir kişi ya da kurum için faaliyet gösteremez.
4. Eski kamu görevlileri, yasalar tarafından yetkilendirilmediği sürece, kamu görevlisi olduğu sırada elde ettiği gizli bilgileri kullanamaz, ifşa edemez.

27. Madde

Eski Kamu Görevlileri İle İlişkiler

Kamu görevlisi, eski kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandırmamalı, imtiyazlı muamelede bulunmamalıdır.

28. Madde

Bu Kodun Yaptırımlarının Uygulanması

1. Bu kod, bakanın ya da kamu kurumunun başında bulunan kişinin yetkisi altında yayınlanır. Kamu görevlisi bu koda uygun bir şekilde davranmakla görevlidir ve bundan dolayı kodun hükümlerinden ve meydana gelebilecek herhangi bir değişiklikten haberdar olmakla yükümlüdür. Nasıl bir yol takip edeceğinden emin olmadığı zaman uygun bir kaynaktan tavsiye almalıdır.

2. İkinci maddenin 2. paragrafına tabii olarak bu kodun hükümleri kamu görevlilerinin istihdamı ile ilgili koşulların bir kısmını meydana getirir.

3. İstihdam koşullarıyla ilgili olarak müzakerelerde bulunan kamu görevlisinin istihdam şartları içerisinde bu kodun gözlemlenmesini ve bu şartların bir parçasını teşkil etmesini uygulamaya koyacak bir hükmü içermelidir.

4. Diğer kamu görevlilerini yöneten ve denetleyen kamu görevlisi, bu kodu yerine getirdiklerini gözetlemekle ve ihlali halinde uygun disiplin eylemlerini teklif etmekle sorumludur.

5. İdare, bu kodun hükümlerini düzenli bir şekilde gözden geçirmelidir.

EK 2: Birleşmiş Milletler Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları (12.11.1996)

Toplumların güvenliğini ve istikrarını tehlikeye düşüren, demokratik ve ahlaki değerleri zayıflatan ve sosyal, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi tehkileye atan yolsuzluğun ortaya çıkardığı ciddi problemlerden endişe duymaktadır.

Bunun yanı sıra, yolsuzluk ile bilhassa kara para aklamanın da aralarında bulunduğu örgütlü suçlar ve ekonomik suçlar olmak üzere diğer suç türleri arasındaki bağlantıdan, endişe etmektedir,

Günümüzde yolsuzluk ulusal sınırları aşan ve bütün toplumları ve ekonomileri etkileyen bir olay olduğundan yolsuzluğun kontrol edilmesi ve önlenmesinde uluslararası işbirliğinin gerekli olduğuna emindir,

Ayrıca talep söz konusu olursa kamu yönetimi sistemini iyileştirmek ve sorumluluğu ile şeffaflığı artırmaya yönelik teknik yardımın sağlanmasının gerekli olduğuna inanmaktadır,

27 Mart 1996'da Caracas'ta toplanan Yolsuzluğa Karşı Amerikalılararası Sözleşme Taslağı'nın Müzakeresi Özel Konferansı (The Specialized Conference for Consideration of the Draft Inter-American Convention against Corruption)'nda Amerikan Devletleri Örgütü tarafından kabul edilen Yolsuzluğa Karşı Amerikalılararası Sözleşme (Inter-American Convention against Corruption)'ye atıfta bulunarak,

Bu örgütün 14 Aralık 1990 tarih ve 45/121 sayılı ve 18 Aralık 1991 tarih ve 46/152 sayılı kararlarına ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in 30 Temmuz 1992 tarih 1992/22 sayılı, 27 Temmuz 1993 tarih 1993/32 sayılı ve 25 Temmuz 1994 tarih ve 1994/19 sayılı kararlarına atıfta bulunarak,

Yine bu örgütün kamu yönetimi ve gelişme konusundaki oturumunda kabul edilen 19 Nisan 1996 tarih ve 50/225 sayılı kararını göz önünde bulundurarak,

Ekonomik ve Sosyal Konseyin 24 Temmuz 1995 tarih ve 1995/14 sayılı Yolsuzluğa Karşı Eylem Konusu İle İlgili Kararına atıfta bulunarak,

Ayrıca bu alanda aralarında Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ve Amerikan Devletleri Örgütü gibi örgütlerin faaliyetlerinin de olduğu uluslararası ve bölgesel kurumların çalışmaları da göz önünde bulundurularak,

1. Suçların Önlenmesi ve Ceza Mahkemeleri İle İlgili Komisyonun beşinci oturumunda onayına sunulan “Yolsuzluğa Karşı Eylem İle İlgili Genel Sekreterin Raporu”na önem vermektedir;

2. Mevcut karara ekli olan Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları'nı kabul eder ve bunu Yolsuzluğa karşı çabalarına yol gösterecek bir araç olarak üye ülkelere tavsiye eder;

3. Genel Sekreter'den Uluslararası Davranış Kurallarını tüm üye ülkelere dağıtmasını ve tavsiye niteliğindeki hizmetler, eğitim ve diğer teknik yardım faaliyetleri çerçevesinde bu araçları üye ülkelere sunma maksadıyla, 1995/14 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konsey kararı ile uyumlu bir biçimde tekrar gözden geçirilecek ve genişletilecek olan Yolsuzluğa Karşı Pratik Tedbirler Kılavuzuna dahil etmesini talep eder;

4. Bunun yanı sıra Genel Sekreter'den, yolsuzluk problemi ile ilgili süregelen çalışmalar çerçevesinde, devletlerden ve ilgili devletlerarası örgütlerden yasa ve diğer düzenlemelerle ilgili metinleri ve bilgileri toplamaya devam etmesini talep eder;

5. Ayrıca, devletler, ilgili devletlerarası ve hükümet-dışı örgütlere danışarak ve Birleşmiş Milletler Suçların Önlenmesi ve Cezai Yargı Programı Ağı'na dahil olan enstitülerle işbirliğine girerek, bir uygulama planını ayrıntılı bir şekilde hazırlamasını ve bunu 1995/14 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konsey Kararı'na uygun olarak sunulmuş olan raporu ile aynı anda Suçların Önlenmesi ve Cezai Yargı Komisyonu'na sunmasını Genel Sekreter'den rica eder;

6. Devletlerin, ilgili devletlerarası ve hükümet-dışı örgütlerin ve Birleşmiş Milletler Suçların Önlenmesi ve Cezai Yargı Programı Ağı'na dahil olan enstitülerin uygulama planının hazırlanması ve yukarıda bahsedilen dördüncü paragrafın uygulanmasında Genel Sekreter'e tam desteklerinin sağlanması üzerinde önemle durur;

7. Üye devletlerin, özellikle şirketler tarafından gerçekleştirilen uluslararası ekonomik faaliyetler hususunda olmak üzere uluslararası boyutu olan yolsuzluk ile ilgili faaliyetlerin neden olduğu problemleri dikkate almalarını ve finansal sistemlerin ve bu şirketler tarafından gerçekleştirilen işlemlerin şeffaflığını ve sağlamlığını sağlamaya yönelik uygun yasal ve düzenleyici tedbirler üzerinde çalışmalarını ısrarla talep eder;

8. Genel Sekreter'den Birleşmiş Milletler'in kurumları ve ilgili diğer uluslararası örgütler ile yakın bir işbirliği içine girmek ve bu alanda yürütülen faaliyetleri etkin bir şekilde koordine etmek için çabalarını yoğunlaştırmasını talep eder;

9. Bunun yanı sıra, bütçe dışı kaynakların temin edilebilmesine bağlı olarak, talep etmeleri halinde, özellikle ulusal stratejilerin hazırlanmasında, yasal ve düzenleyici tedbirlerin hazırlanması ya da iyileştirilmesinde, ilgili personelin eğitimi ve daha nitelikli bir hale getirilmesinin yanı sıra yolsuzluğun önlenmesi ve kontrol altına alınması için ulusal kapasitenin güçlendirilmesinde üye ülkelere yönelik daha fazla tavsiye niteliğinde hizmet ve teknik yardımın sağlanmasını Genel Sekreter'den talep eder;

10. Bu kararın uygulanmasında yardım ve tam desteklerini Genel Sekreter'e sağlamaları için devletlere, ilgili uluslararası örgütlere ve finansman kuruluşlarına çağrıda bulunur;

11. Suçların Önlenmesi ve Cezai Yargı Komisyonu'ndan düzenli incelemelerle yolsuzluğa karşı eylem konusunu gündemde tutmasını talep eder.

Ek: Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları

I. Genel Prensipler

1. Kamu görevi, kamu yararına faaliyette bulunmayı gerektiren itimada dayalı bir mevkidir. Bu nedenle, kamu görevlilerinin gerçek bağlılıkları devletin demokratik kurumlarında ifadesini bulan kamu yararına yönelik olmalıdır.

2. Kamu görevlileri görev ve fonksiyonlarını, kanunlara ya da idari politikalara uygun bir şekilde, verimli, etkin ve dürüst bir şekilde yerine getirmelidirler. Her zaman, sorumlu oldukları kamu kaynaklarının en verimli ve en etkin bir şekilde idare edilmesini sağlamaya çabalamalıdır.

3. Kamu görevlileri, özellikle halkla ilişkiye girdiklerinde ve fonksiyonlarını icra ederken nazik, adaletli ve tarafsız olmalıdırlar. Hiçbir zaman, herhangi bir grup ya da bireye karşı kanun dışı bir farklı muamelede bulunamaz ya da her hangi bir grup ya da bireye uygunsuz bir şekilde ayrımcılık yapamaz veya kendilerine sağlanan yetki ve otoriteyi kötüye kullanamazlar.

II. Çıkar Çatışması ve Yetkisizlik

4. Kamu görevlileri kendilerinin veya ailelerinin şahsi ya da finansal çıkarlarını kanunlara uygun olmayan bir şekilde artırmak için resmi otoritelerini kullanamazlar. Sahip oldukları makamlarla bağdaşmayan her hangi bir muameleye girişemezler veya herhangi bir iş ya da görev alamazlar ya da herhangi bir finansal, ticari veya benzeri başka menfaat sağlayamazlar ya da bunlardan kaynaklanan ödemeleri kabul edemezler.

5. Kamu görevlileri, sahip oldukları mevkilerin gerektirdiği çerçevede kalan ve kanunlara ya da idari politikalara uygun olan ve muhtemel bir çıkar çatışmasına yol açacak işi, ticari ve finansal menfaatleri ya da finansal kazanç elde etmek için yapılan faaliyetleri bildirmek zorundadırlar. Kamu görevlilerinin görevleri ile şahsi çıkarları arasında ortaya çıkması muhtemel olan ya da hissedilebilen çıkar çatışmalarının olması durumunda bu tip çıkar çatışmalarını azaltmak ya da ortadan kaldırmak için oluşturulan tedbirlere uygun davranmalıdırlar.

6. Kamu görevlileri resmi görevin ifası sırasında ya da bu görevin bir sonucu olarak elde edilen kamusal fonları, kamusal malları ya da bilgiyi resmi görevleriyle alakalı olmayan faaliyetler için, hiçbir zaman kullanamazlar.

7. Kamu görevlileri resmi görevlerinden ayrıldıktan sonra bu görevleri nedeniyle kanunlara uygun olmayan bir avantaj elde edemesinler diye kanunlar ve idari politikalar tarafından oluşturulan tedbirlere uygun davranmalıdırlar.

III. Mal Beyanı

8. Kamu görevlileri, buldukları mevkiye uygun olarak ve kanunlar ile idari politikaların izin verdiği ya da gerektirdiği şekilde, şahsi mal ve yükümlülüklerinin yanı sıra mümkünse eşlerinin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin mal ve yükümlülüklerini beyan ya da ifşa etme konusundaki gereksinimlere uygun davranmak zorundadırlar.

IV. Hediyelerin Kabulü

9. Kamu görevlileri yerine getirdikleri görevlerinin uygulamasını yada performansını veya verdikleri kararları etkileyebilecek olan herhangi bir hediyeyi ya da başka her türlü armağanı dolaylı ya da dolaysız bir şekilde talep edemezler, alamazlar.

V. Gizli Bilgiler

10. Yasalar, vazifenin ifası veya adalet kesin olarak başka türlü davranmayı gerektirmiyorsa kamu görevlilerinin sahip olduğu gizli niteliğe sahip meseleler gizli tutulmalıdır. Bu kısıtlamalar hizmetten ayrıldıktan sonrası için de geçerlidir.

VI. Politik Faaliyetler

11. Kanunlara ve idari politikalara uygun olmak koşuluyla kamu görevlilerinin kendi görev alanları dışında gerçekleştirecekleri siyasi ya da diğer faaliyetleri fonksiyon ve görevlerini ifa ederken halkın güvenini zedeleyecek bir tarzda olmamalıdır.



TÜSİAD DEVLETTE ETİK ALTYAPI DİZİSİ

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:1. “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”. Cüneyt Yüksel. Kasım, 2005.

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:2. “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar/Tespit ve Öneriler”. Cüneyt Yüksel. Kasım, 2005.

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:3. “Devlette Etikten Etik Devlete: Siyasette Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”. (Yayımlanacak).

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:4. “Devlette Etikten Etik Devlete: Siyasette Etik-Yasal Altyapı, Parlamenter Demokrasi ve Yasama Dokunulmazlığı”. (Yayımlanacak).

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:5. “Devlette Etikten Etik Devlete: Yargıda Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”. (Yayımlanacak).

TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No:6. “Devlette Etikten Etik Devlete: Yargıda Etik-Yasal Altyapı, Adalet Hizmetlerinde Etkinlik ve Ayrıcalıklar”. (Yayımlanacak).