

**KAMU YÖNETİMİNDE MERKEZİLEŞMİŞ BİR OTORİTE
OLARAK KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

Gülçin YÜKSEL İNAL

Danışman: Doç.Dr. Süleyman Yaman KOÇAK

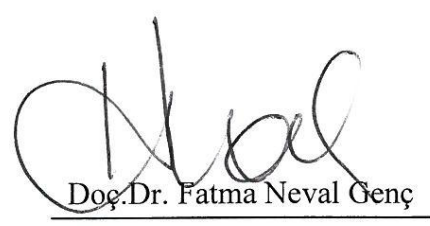
**Ağustos 2012
DENİZLİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

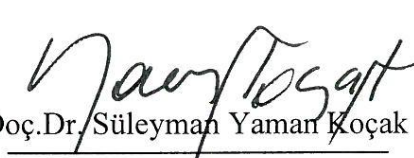
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı öğrencisi Gülçin YÜKSEL İNAL tarafından Doç. Dr. Süleyman Yaman KOÇAK yönetiminde hazırlanan “**Kamu Yönetiminde Merkezileşmiş Bir Otorite Olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu**” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 21.06.2012 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Hüseyin Özgür

Jüri Başkanı


Doç. Dr. Fatma Neval Genç

Jüri Üyesi


Doç. Dr. Süleyman Yaman Koçak

Jüri Üyesi

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 14/08/2012 tarih ve ..14/16... sayılı kararıyla onaylanmıştır.


Prof. Dr. Turhan KAÇAR
Müdür

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırılmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atfedildiğini beyan ederim.

İmza

: 

Öğrenci Adı Soyadı

: Gülçin YÜKSEL İNAL

TEŐEKKÜR

Öncelikle, bu tez çalıőmamın hazırlanması sürecinde engin bilgisini, deneyimini, destek ve yardımlarını benden hiçbir zaman esirgemeyen, her zaman yanımda olan tez danışmanım ve değerli hocam Doç.Dr. Süleyman Yaman Koçak'a; yapıcı öneri ve eleőtirileriyle çalıőmama katkılarından dolayı jüri yeleri Adnan Menderes niversitesinden Doç.Dr. Fatma Neval Genç'e ve Pamukkale niversitesinden Prof.Dr. Hüseyin zgr'e; maddi ve manevi her konuda yanımda olan, desteğini ve sabrını benden esirgemeyen eőim Yunus Can İnal'a ve son olarak bugünlere gelmemde büyük emekleri olan aileme sonsuz teőekkürlerimi sunarım.

ÖZET

KAMU YÖNETİMİNDE MERKEZİLEŞMİŞ BİR OTORİTE OLARAK KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

Yüksel İnal, Gülçin

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç.Dr. Süleyman Yaman Koçak

Ağustos 2012, 139 Sayfa

Çalışmada kamuda etik kültürünü yerleştirmek geliştirmek, etik davranış ilkelerini belirlemek ve bu ilkelere aykırılıklarla ilgili inceleme ve araştırma yapmak üzere kurulan Başbakanlığa bağlı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yapısı ve etkinliği incelenmektedir. Bu amaçla öncelikle etik kavramından yola çıkıp, etik ile ilişkilendirilen kavramlara değinilerek etiğin yönetimdeki yeri ve önemi irdelenmektedir. Daha sonra kamu yönetiminde etiğin ulusal ve uluslararası alandaki çalışmaları ve uygulamaları incelenmektedir. Türkiye’de kamu yönetimi açısından etiğin gelişimi sorgulanmaktadır. Daha sonra Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yapısı, etkinliği ve faaliyetleri ele alınarak Kurula yapılan başvurular analiz edilmekte ve Kurulun yapısına, işleyişine yönelik eleştirilere yer verilmektedir. Bu eleştiriler Türkiye’nin yönetim anlayışı kapsamında çekilen sıkıntıların böyle önemli bir Kurumu nasıl etkilediği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu çalışmanın ana amacı da Kamu Görevlileri Etik Kurulunun öneminin yanı sıra Türkiye’deki yönetim anlayışının Etik Kurulunun yapısını ve işlevini nasıl etkilediği yönündedir.

Anahtar Kelimeler: Etik, Kamu Yönetimi, Kamu Yönetiminde Etik, Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

ABSTRACT

ETHICS COMMITTEE OF PUBLIC OFFICIALS AS A CENTRALIZED AUTHORITY IN PUBLIC MANAGEMENT

Yüksel İnal, Gülçin

M. A. Thesis in Political Science and Public Administration

Advisor: Associate Prof.Dr. Süleyman Yaman Koçak

August 2012, 139 Pages

In this study the structure and effectiveness of the Ethics Committee of Public Officials bounded to the Prime Ministry established to place the ethical culture in Turkish public sector, to determine any ethical behavior principles and to perform investigations and researches on matters contrary to these principles are reviewed. For this purpose, first of all any concepts associated with the concept of ethics are addressed and place and significance of the ethics in management are referred starting from the concept “ethics.” Then, national and international studies and applications on ethics in public management are reviewed. Development of ethics is questioned in terms of public management in Turkey. Furthermore the structure, effectiveness and activities of the Ethics Committee of Public Officials are discussed and any applications to the Committee are analyzed and any criticisms on structure and function of the Committee are addressed. These criticisms especially concentrate on how troubles suffered by management understanding of Turkey affects such an important institution. Thus the significant purpose of this study is to investigate how management understanding in Turkey affects structure and function of Ethics Committee as well as significance of Ethics Committee of Public Officials.

Key Words: Ethics, Public Management, Ethics in Public Sector, Ethics Committee of Public Officials in Turkey.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	viii
TABLOLAR DİZİNİ	ix
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM ETİK VE ETİK İLE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR

1.1.ETİK.....	6
1.1.1.Etik ve Ahlak İlişkisi	8
1.1.2.Etik ve Kültür İlişkisi	9
1.1.3.Etik ve Değer İlişkisi	10
1.1.4.Etik ve Hukuk İlişkisi	10
1.2.BİREYSEL ETİK	12
1.3.MESLEKİ ETİK	13
1.4.ETİK İLE İLGİLİ YAKLAŞIMLAR	14
1.4.1.Platon.....	14
1.4.2.Aristoteles.....	15
1.4.3.Faydacılık (Utilitarianism)	16
1.4.4.Deontoloji	17
1.5.YÖNETSEL ETİK	18

İKİNCİ BÖLÜM KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

2.1.KAMU YÖNETİMİ VE ETİK	21
2.2.KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE ETİK İLKELERİN OLUŞUMU	25
2.3.KAMU YÖNETİMİNDE ETİK İLKELER.....	29
2.4.KAMU YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR	36
2.4.1.Rüşvet.....	39
2.4.2.Hediye Alma.....	44
2.4.3.Zimmet-İhtilas	46
2.4.4.İrtikâp	47
2.4.5.Yolsuzluk.....	48
2.4.6.Kayırmacılık	52
2.4.7.Patronaj.....	55
2.4.8.Lobicilik	56
2.4.9.Oy Ticareti (Logrolling)	56
2.5.ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN NEDENLERİ.....	57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ETİK YÖNETİMLE İLGİLİ DÜNYADAKİ UYGULAMALAR VE ULUSLARARASI ÇALIŞMALAR

3.1.ETİK YÖNETİME DAİR KURUMLARLA İLGİLİ DÜNYADAKİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ	62
3.1.1.Amerika Birleşik Devletleri	62
3.1.2.Fransa	65
3.1.3.İngiltere.....	67
3.2.ETİK YÖNETİMLE İLGİLİ ULUSLARARASI KURULUŞLARIN İNCELENMESİ	70
3.2.1.Avrupa Birliği.....	70
3.2.2.Avrupa Konseyi.....	74
3.2.3.Birleşmiş Milletler.....	77
3.2.4.Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)	82
3.2.5.Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International).....	87

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

4.1.KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN YAPISI VE BELİRLEDİĞİ İLKELER	94
4.2.KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ.....	101
4.3.KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN İŞLEYİŞ SÜRECİ	107
4.4.KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNA YAPILAN BAŞVURULAR.....	109
4.5.KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER ...	116
SONUÇ VE ÖNERİLER	122
KAYNAKLAR	130
ÖZGEÇMİŞ	139

ŞEKİLLER DİZİNİ

Sayfa

Şekil 1.1. 2011 Yılı KGEK’de Dosyaların Ortalama Sonuçlandırılma Süresi..... 116

TABLULAR DİZİNİ

	Sayfa
Tablo 1.1. Türkiye Yolsuzluğu Algılama Endeksi (0-10).....	90
Tablo 2.1. 2010 Yılı KGEK'ye Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı.....	110
Tablo 2.2. 2010 Yılı KGEK'ye Yapılan Başvuruların Sonuçlara Göre Dağılımı.....	110
Tablo 2.3. 2011 Yılı KGEK'ye Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı.....	112
Tablo 2.4. 2011 Yılı KGEK'ye Yapılan Başvuruların Sonuçlara Göre Dağılımı.....	113
Tablo 2.5. 2011 Yılı KGEK'ce Usulden Reddedilen Başvuruların Gerekçeleri.....	115

SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

A.Ü.S.B.F.	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
APS	Avrupa Para Sistemi
ASPA	American Society for Public Administration
BM	Birleşmiş Milletler
CIME	Uluslararası Yatırım ve Çokuluslu Şirketler Komitesi
CPI(YAE)	Yolsuzluğu Algılama Endeksi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ETÜ	Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
GRECO	Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
ICMA	International City Management Association
IMF	International Monetary Fund
İ.İ.B.F	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İ.Ö.	İsa'dan Önce
İ.S.	İsa'dan Sonra
İLKSAN	İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İÜHFİM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
KGEK	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Md.	Madde
NPR	National Performans Review
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGE	(Amerikan) Hükümet Etik Ofisi, Office of Government Ethics
OLAF	Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi
pp.	(From) page to page
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCK	Türk Ceza Kanunu
TDK	Türk Dil Kurumu
TI	Transparency International
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği
UNDP	United Nations Development Programme
Vb.	Ve benzeri
Vd.	Ve diğerleri
Vol.	Volume (Cilt)
Yay.	Yayınları / Yayınevi / Yayıncılık

GİRİŞ

Kamu yönetiminde etik tartışmalarının kökeni çok eski zamanlara gitse de modern anlamıyla etik tartışmalar 1970'lerden itibaren yoğunlaşmıştır. Siyasi-bürokratik sistemde görülen etik dışı davranışlar, uzun süre az gelişmiş ülkelere özgü bir hastalık olarak görülse de gelişmiş Batı ülkelerinde de 1970'lerde ortaya çıkan büyük siyasi-bürokratik olaylar tüm toplumun dikkatini yozlaşma olgusuna çekmiştir. Tüm bu olaylar iyi ve etik bir yönetim oluşturulması baskılarını arttırmıştır. Böylece etik kurullar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu yıllardan itibaren etik konusu, daha çok dikkat çekerken birçok ülkenin de gündeminde başrol almaya başlamıştır. Türkiye de bu gelişmelerden nasibini alan ülkelerden birisidir. Etik, son zamanlarda evrensel bir nitelik kazanmıştır. Devletler, uluslar ve uluslararası kuruluşlar etik konusunun önemi üzerinde büyük mutabakat içindedirler.

Günümüz dünyasında yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm süreci ile birlikte toplumların yönetimlerden artan talepleri kamu yönetimi alanını fazlasıyla etkilemektedir. Bu gelişmeler mevcut yönetimlerin etik dışı faaliyetlerinin daha fazla görülür hale gelmesine sebep olmaktadır. Etik dışı faaliyetlerin hep üçüncü dünya ülkeleri ya da gelişmekte olan ülkelerde görüldüğü önyargısı olsa da gelişmiş ülkelerde de bu tür şikâyetler olduğu gözlemlenmektedir. Yolsuzluk, rüşvet, zimmet gibi etik dışı uygulamalar halkın devlete olan güvenini azaltmakta, devletin etkili ve verimli şekilde hizmet sunmasını engellemektedir. Bütün ülkelerde vatandaşların, devlet kurumlarına karşı bir güven sorunu bulunmaktadır. Bu güven sorununu ortadan kaldırmak ya da en aza indirmek için etik kültürün getirilmesi veya iyileştirilmesi gerekmektedir. Etik kültürün iyileştirilmesi demek toplumun devlete, kurumlara, kamu görevlilerine bakışındaki dürüstlük algısını iyileştirmektir. Bu da yeni yönetim anlayışının getirdiği etik ilkeler olarak sayılan; dürüstlük, tarafsızlık, saydamlık, açıklık, hesap verebilirlik, yönetişim gibi uygulamalarla sağlanır. Ayrıca ülkelerin yönetim sistemleri de, bu ilkelerin uygulanabilirliği ve etkinliği açısından önemlidir. Katı, bürokratik, merkeziyetçi yönetim sistemlerinde etik dışı davranışların görülme olasılığı daha fazladır. Çünkü bu tarz yönetimlerde gizlilik, kapalılık ve aşırı bir hiyerarşi vardır. Bu

yönetim anlayışına sahip olan sistemlerde katılımcılık, hesap verebilirlik, açıklık pek görülmez. Böyle ülkelerde etik sistem zayıftır. Bu olumsuzlukları engellemek için şeffaf, katılımcı, adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahip olunması gerekmektedir. Türkiye'deki siyasiler ve bürokratlar her ne kadar katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışı söylemiyle hareket etseler de, merkeziyetçi yönetim zihniyetinin dönüşümü sancılı geçmektedir. Çalışmanın amacı olan, 5176 sayılı Kanun'la kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK) da bunun örnekleri arasındadır. KGEK, Başbakanlığa bağlı bir Kuruldur. Bu Kurulun idari ve mali bağımsızlığı bulunmamaktadır ve üyeleri de Bakanlar Kurulu tarafından seçilip atanmaktadır. Fakat Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri ve Bakanlar Kurulu üyeleri gibi makamlar ile üniversiteler ve askeri kurum ve kuruluşlar bu Kurulun kapsama alanı dışında tutulmuştur.

Devlette etik, adaletli demokratik bir toplumsal yaşamın, etkin ve temiz bir yönetimin temel koşuludur. Etik devlet, yasama, yürütme ve yargı organlarının etik davranış ilkelerine bağlılıklarını gerekli kılar. Devletin saç ayaklarını oluşturan bu erkler etik ilkeleri kendi kurumlarının özelliklerine göre ayırıştırarak düzenleyip bunların uygulamalarını yaptırıma bağlarsa ancak etik yönetimde başarı sağlanır.

Vatandaşlar kamu görevlilerinin görevlerini etik ilkelere bağlı şekilde sürdürmelerini istemektedirler. Bilindiği üzere, kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken yetkilerini toplumun çıkarları yerine, zaman zaman kendi bireysel çıkarları için kullanabilmektedir. Bu da devlete duyulan güveni gözle görülür biçimde azaltmaktadır. Devlete duyulan güvenin yeniden kazanılması ve kamuda etik dışı davranışların azaltılması, ortadan kaldırılması için uluslararası normlara, ülkenin temel değerlerine uygun, uygulanabilir etkin bir etik altyapının kurulması gerekmektedir. Türkiye'de bu konuda önemli bir kamu reformuna ihtiyaç vardır. Altyapı olmadan yapılacak yenilikler temelsiz binaya benzer her an yıkılmaya mahkûmdur. Türkiye'de son zamanlarda yapılan en önemli etik çalışma KGEK'dir. Bu Kurulun etkin olabilmesi için altyapısının çok iyi olması gerekir. Aksi halde, işlev olarak bu Kuruldan ve çalışmalarından bir optimum fayda sağlanamaz.

Son dönemlerde, kamu yönetimine egemen olmaya başlayan; şeffaflık, gizliliğin azaltılması, hesap verilebilirlik gibi etik davranışların birçok dünya ülkesinde

geliştirilmeye başlanması; Türk kamu yönetimi sisteminin de yeniden ele alınıp eleştirilmesine neden olmuştur. Günümüzde Batılı ülkelerin birçok değişik kurumunda beliren etik ilkeler ve kurullar oluşturma eğilimi son yıllarda Türkiye’de de yansımaları bulmuş, yönetsel etik ve meslek etiği oluşturma -bunu da etik kurullarla sağlama-anlayışı yaygınlaşmıştır. Türkiye’de kamu yönetiminde etiğin gelişmesi için atılan en önemli adım 2004 yılında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun olmuştur.

Türkiye’de kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi, etik dışı faaliyetlerin bireysel boyutları aşarak kurumsallaşmaya başlamasıdır. Türkiye’de etik ilkelerin yetersizliği, hesap verme mekanizmalarının işlevsizliği, etik dışı davranışlara karşı oluşturulan yaptırımların etkisizliği kısaca etik dışı faaliyetlerin yaygın olması, Türkiye’yi yalnız ekonomik, sosyal ve kültürel değil, tüm alanlarda gerilere götürmektedir. Türk kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri, 2004 yılında yürürlüğe giren 5176 sayılı Kanun öncesinde mevzuatta dağınık halde bulunmaktaydı. Yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık gibi kötü yönetim uygulamalarına dair TCK’da (Türk Ceza Kanunu), DMK’da (Devlet Memurları Kanunu) ve diğer pek çok yasal düzenleme yapılmasına rağmen, Türkiye’de etik yönetimle ilgili kurumsallaşma yönündeki temel çalışma, 5176 sayılı Kanun ile oluşturulan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”dur. Yönetim yapısına çok katkı sağlaması beklenen bu Kurul ile sıkça zikredilmeye başlanan ‘etik’ kavramı, geç de olsa kamu yönetiminin işleyişine yansıtılmaktadır. İyi bir kamu yönetimi sistemi; saydam, kaliteli, etkin ve verimlilik anlayışı içinde hizmet veren; karar, eylem ve işlemlerinde etik değerlere bağlı hareket eden yönetimdir. Kamuda etik değerlere bağlılık, halkın kamu kurumlarına, siyasete ve yargıya karşı güven duymasını sağlayan bir işleve sahiptir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu da kamu yönetiminde etik ilkeleri yerleştirip daha şeffaf, tarafsız, dürüst, hesap verebilir ve kamu yararını esas alan bir kamu hizmeti anlayışına katkı sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Ancak bu Kurulun ne kadar etkin olduğu tartışma konusudur. Çalışmada da KGEK’nin yapısı, görevleri ve etkinliği irdelenerek; KGEK’nin işleyişi, 5176 sayılı Kanun ve KGEK Yönetmeliği incelenip değerlendirilmekte ve eksikliklerine ilişkin çözüm önerileri sunulmaktadır.

Bu çalışmada etiğin kavramsal değerlendirmeleri yapılarak, kamu yönetiminde etiğin önemine, dünyadaki örneklerine değinilerek kamuda etik kültürünü geliştirmek,

etik ilkeleri belirlemek, bu ilkelere aykırılıklarla ilgili inceleme ve araştırma yapmak amacıyla kurulan kamu yönetiminde etik konusunda atılmış önemli bir adım olan ve yönetimde demokratikleşmenin önemli bir unsuru sayılabilecek Kamu Görevlileri Etik Kurulunun yapısı, görevleri, projeleri ve sonuçlandığı başvurular eleştirel bir bakış açısıyla irdelenerek eksikliklerine ilişkin çözüm önerileri sunulmuştur. Bu çalışmada, Kamu Görevlileri Etik Kurulunu ele almadaki amaç, böyle önemli bir Kurumu hem yapısal hem de işlevsel olarak belirlediği amaç ve ilkelere uzak olmaktan ve içi doldurulamamış simgesel bir Kurul olmaktan öteye geçirilmesi yönünde akademik önerileri değerlendirip pratik öneriler geliştirmektir. Zira her şeyden önce katılımcılığı, açıklığı, şeffaflığı savunan bu Kurumun bizzat bu ilkelere ne kadar bağlı olduğu da tartışmaya açık bir konudur.

Bu çalışmada şunlar amaçlanmaktadır: i) Kamu yönetiminde etiğin önemi, kamu yönetiminde görülen etik sorunları ve bunların çözümüne ilişkin yapılan çalışmaları ortaya koyarak bu çalışmaların etkinliğini sorgulamak. ii) Devletler ve uluslararası kuruluşlardaki etik çalışmalar irdelenerek Türkiye'deki etik yönetim için yapılan çalışmalarda bu kuruluşların önemini ve katkısını ortaya koymak, ayrıca uluslararası kuruluşları Türkiye'de etik yönetim için kurulan Kamu Görevlileri Etik Kuruluyla karşılaştırmak. iii) Çalışmanın asıl amacı Kamu Görevlileri Etik Kurulunu inceleyerek etik yönetim için çıkarılan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu'nu ve KGEK Yönetmeliği'yle birlikte değerlendirerek bunların eksikliklerini ortaya koymak ve KGEK'yi simgesel bir Kurul olmaktan kurtaracak çözüm önerileri geliştirmektir.

Tezin amacını gerçekleştirebilmek için gerekli olan veriler; etik kültürün uluslararası alanda, Avrupa'da ve Türkiye'deki gelişimi hakkında yazılmış olan eserlerden, mevcut hukuki düzenlemeler ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundan elde edilecektir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve ilgili kamu kurumlarının (TODAİE, Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı vb.) dökümanları ile gerekli verileri elde etmek için sunuşlar, makaleler, kitaplar, dergiler, gazetelerden yararlanılmıştır.

Çalışma daha çok teorik nitelikte olup betimleyici ve mevzuat ağırlıklı bir anlatıma gidilmiştir. Teoride, tezin konusuyla ilgili çalışmaları kapsayan kitaplar, dergiler, makaleler, kurum raporları, hukuki mevzuat, meclis tutanakları, yerel ve ulusal

basındaki haberler ile diğer birincil ve ikincil kaynaklar taranmıştır. Bu konuda çalışmaları, alan araştırmaları bulunan yazarların kaynaklarından faydalanılarak; etik yönetim, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, KGEK Yönetmeliği ve etikle ilgili uluslararası çalışmalar irdelenip karşılaştırılarak, konuyla ilgili Kurul alışanlarının görüşlerinden faydalanıp alan araştırması yapmadan ikincil görüşmelerle ve literatür taramasıyla çalışma tamamlanmıştır.

Bu nedenlerle ve bahsedilen çerçevede şekillendirilen bu tez çalışması, dört ana bölümden oluşmaktadır. Öncelikle birinci bölümde, etiğin kavramsal değerlendirmesi yapılarak, ilişkili olduğu diğer kavramlar ele alınmaktadır. İkinci bölümde ise, kamu yönetiminde etiği ele alarak, kamu yönetiminde etiğin gerekliliği ve yönetimde etik ilkeler irdelenip, kamu yönetiminde görülen etik dışı davranışlara değinilmektedir. nc bölümde ise, etik yönetimle ilgili Dünyadaki ve uluslararası alandaki çalışmalar incelenerek Türkiye açısından önemlerine değinilmektedir. Dördüncü bölümde ise çalışmanın ana amacı olan, etik yönetim açısından oldukça önemli bir adım sayılan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, yapısı, görevleri ve sonuçlandırdığı başvurular ve yapılan eleştiriler ele alınacaktır. Son olarak çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılarak çeşitli sonuç ve önerilere yer verilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ETİK VE ETİK İLE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR

Bu bölümde çalışma açısında açıklanmasında fayda görülen bazı kavram ve tanımlamalara yer verilmekte, bu kavram ve tanımlamaların açıklamaları genişçe ele alınmaktadır. Bu açıdan ‘etik’ ve ilişkili olduğu kavramlar, “bireysel etik”, “mesleki etik”, etik ile ilgili yaklaşımlar, ve “yönetmel etik” irdelenmektedir.

1.1. ETİK

Felsefenin bir disiplini olan ‘etik’, kendini ahlaki eylemin bilimi olarak tanımlar ve insan davranışlarını var olan ahlaksal değerler açısından araştırır. Aristo’dan itibaren bir felsefi disiplinin adı olan ‘etik’, köken itibariyle Yunancadaki *ethos* sözcüğünden türetilmiş olup iki farklı kullanıma sahiptir. İlk kullanımında, alışkanlık, töre, gelenek anlamını taşımakta ve hareketlerini antik kentte geçerli olan töreye uygun olarak düzenlemeye alışkın kişi, ahlak normlarına uygun davrandığı ölçüde ‘etiğe’ uygun davranmış kabul edilmektedir. Daha dar ve ikinci kullanımında ise ‘etiğe’ uygun davranan kişi, aktarılan değer ve kural ölçülerini kavrayarak ve üzerinde düşünerek iyiyi gerçekleştirmek amacıyla alışkanlığa dönüştürür. Böylece alışkanlık, töre veya gelenek karakter anlamını da almakta ve etik, erdemli olanın temel tavrı olmaktadır (Pieper, 1999: 29). ‘Etik’ kavramı daha çok ahlakla içselleştirilmiş bir tutum, davranış ve düşünme etkinliğidir. İyi-kötü, doğru-yanlış gibi bireysel ve toplumsal ilişkileri ahlaksal açıdan ele alan değerler ve kurallar bütünüdür. Her toplumun değerleri aynı değildir işte bu noktadaki farka dikkat etmek gerekmektedir. Çoğu zaman ahlak felsefesi olarak adlandırılan ‘etik’ kavramı; son dönemlerde siyasette, yönetimde, iş hayatında daha yoğun bir şekilde karşımıza çıkmaktadır.

Etik, kişinin davranışlarına temel olan ahlak ilkelerinin tümüdür. Başka bir ifadeyle etik, insanlara “işlerin nasıl yapılması gerektiğini” belirlemede yardımcı olan kılavuz (rehber) değerler, ilkeler ve standartlardır. Etik, aynı zamanda bir süreçtir. Bu süreçte karar alırken ve uygulamayı yaparken, belirli değerlere bağlı kalınarak hareket

edilir. Öte yandan, etik, felsefenin ahlakla ilgilenen dalına da denilmektedir. Felsefenin bu dalı, insanların kurduğu bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelini oluşturan değerleri, normları, kuralları, doğru-yanlış ya da iyi kötü gibi açılardan araştırır. Etik davranış ilkeleriyle varılmak veya elde edilmek istenen amaç, devlette ve toplumda yolsuzluğu ve genel olarak yozlaşmayı önlemek ve dürüstlüğü hâkim kılmaktır. Etik, günümüzde çeşitli mesleklerin yürütülmesinde uyulması gereken değerlerin başında gelmektedir. Siyasette, yönetimde, yargıda, ticaret hayatında, tıpta, eğitimde, bilim, sanat ve basın-yayın alanlarında, etik ilke ve değerler ön plana çıkmaktadır (Şen, 2012: 11).

Etik, belli bir ahlaklılık unsuruna sahip, belli bir yaşama idealini hayata geçirmek yolunda mücadele eden birey açısından, ikinci olarak üyesi olduğu toplumun yaşayışını eleştiren, hatta mahkûm eden ve dolayısıyla mevcut değerler silsilesi yerine, alternatif değerler yaşama kuralları ihdas etmeye çalışan bir filozof tavrı açısından ve son olarak ahlaklılığın dilini analiz eden, ahlaki kavram ve yargıları tartışan bir felsefeci açısından değeri konu alan, bir düşünüş tarzı, ahlaki ilkeler teorisi veya bir felsefi disiplin olarak ifade edilmektedir (Cevizci, 2002: 1).

Etik, normatif etik'i ve ahlak teorisini içine alır. Normatif etik; iyi, kötü, faydalı vb. sorunları inceler, ahlaki bir davranış kuralı ortaya koyar, neyin yapılması gerektiğini, hangi davranışın iyi olduğunu, neyin hayata anlam kattığını gösterir. Ahlak teorisi ise, ahlakın özünü, kökenini ve gelişmesini, standartlarını ve bu standartların tarihsel özelliklerini belirleyen yasaları ele alır. Normatif etik ve ahlak teorisi birbirinden ayrılamaz (Köprü, 2007: 5-6).

Etik, insana ne yapması ya da ne yapmaması gerektiğini öneren bir dizi değerler bütünüdür. Bu değerleri ödevler, erdemler, ilkeler ve toplumun çıkarları olarak dört kümede incelemek mümkündür. Ödev, kişinin işgal ettiği rolden beklenen davranışlardır. Erdem, iyi bir insanı tanımlayan özelliklerin tümüdür. İlke, davranışları biçimlendiren temel doğrulardır. Toplumun çıkarı ise toplumun genelinin yararına olan her türlü eylemdir (Svara, 2007: 10). Tüm bunlara bakınca etiğin genel çerçevesi görülebilir ancak etik kavramı konusunda henüz ortak bir tanım yapılamamıştır ve birçok kavramla ilişkilendirilmiştir.

1.1.1. Etik ve Ahlak İlişkisi

Yunanca *ethos*, Latince *mos* ve Türkçede ise Arapça ‘huy’, ‘mizaç’, ‘karakter’ anlamına gelen *hulk* sözcüklerinden türemiş ahlak terimi, insanın başka varlıklarla belirli normlar çerçevesinde gelişen ilişkiler toplamını, insanın söz konusu ilişkileriyle bu varlıklara yönelen eylemlerini düzenleyip anlamlandıran norm, ilke, kural ve değerler bütününe ifade eder. Buna göre, ahlak bir kültürde kabul görmüş, belirlenmiş, tanımlanmış değerler toplamı ve amaçlarla, bu değerlerin nasıl yaşatılacaklarını, amaçlara nasıl ulaşılacağını ortaya koyan kurallar öbeği veya inanç, emir, yasak, norm ve değerlere göre düzenlenmiş ve bu düzenlemeye bağlı biçimde töreleşmiş, gelenekselleşmiş yaşama biçimi olarak tanımlanabilir (Cevizci, 2002: 3). 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. Bununla beraber 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 (Yüksel, 2006: 172).

Türk halk dilinde ‘ahlak’ ile aynı anlamda kullanılan etik, Türk Dil Kurumu’nun (TDK) Türkçe sözlüğünde ise “törebilim, ahlakbilim” (TDK, 1983: 387) olarak tanıtılmaktadır. Aynı sözlüğün ahlakbilim maddesinde ise “yarar, iyi, kötü gibi sorunları inceleyen, töresel bir davranış yasası geliştiren, neyin uğrunda savaşılmaya değer, neyin yaşama anlam kazandırdığı, hangi davranışın iyi ve hangisinin kötü olduğu gibi sorunları kendine konu edinen bilim; etik” (TDK, 1983: 24) ifadeleri yer almaktadır. Birbirine yakın anlamlara geldiği görülen bu iki sözcük, aslında aralarında fazla olmasa da büyük farklar bulunan kavramları ifade etmek için kullanılır. Kısaca, ‘*morality*’ ‘ahlak’ anlamında, ‘*ethics*’ ise ‘ahlak felsefesi’ anlamında kullanılmaktadır. Bir başka ifadeyle, “etik ile ahlak, ilkinin ikincisinin felsefesi olmasıyla, birbirinden farklıdır” (İnam, 1998: 199).

Etik kavramı, anlam ve içerikte farklılıklar olmasına karşın bazen ahlak ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Ahlak, nasıl davranılmasına ilişkin, yazılı olmayan standartları kapsar, etik ise daha soyut kavramlara dayalıdır ve bu kavramlardan neler

çıkarılabileceğini araştırır (Pehlivan Aydın, 2010: 9). Etik, doğru ve yanlış davranış teorisi, ahlak ise onun pratiğidir. Ahlaki değil, etik ilkelere; etik değil, ahlaki bir davranıştan söz etmek daha doğrudur. Etik bir kişinin belli bir durumda ifade etmek istediği değerlerle ilgilidir, ahlak ise bu değerleri hayata geçirme biçimi olup etik bütünlüğü ifade eder (Sayın, 1998: 8).

Etik, içeriği ne olursa olsun, bir eylemin haklı olarak ahlaki diye tanımlanabilmesi için yerine getirilmesi gereken koşulları tamamen biçimsel yoldan kurarak- ahlaksal olanla ilintili bütün sorunları çok genel, ilkesel, dolayısıyla da soyut düzlemde tartışmaktadır. Bundan dolayı, hangi somut amaçların tek tek iyi, herkes için ulaşılmaya değer olduğunu belirlememekte; daha çok ölçütleri saptayarak, bu ölçütlere göre öncelikle hangi amacın iyi amaç olarak kabul edilmesinin bağlayıcı olabileceğini göstermektedir. Kısacası etik, iyi olana değil, bir şeyin iyi olduğu hükmüne nasıl varıldığını söylemektedir (Pieper, 1999: 28). Etik ile ahlak arasındaki ayrım, ahlakın bir toplumda insan tutum ve davranışlarına yönelik istekleri ve kabulleri içermesine karşın, etiğin, akademik bir alan, daha doğrusu felsefenin bir alt dalı olduğudur (Örs, 2005: 3).

1.1.2. Etik ve Kültür İlişkisi

Kültür, bir grup insanı diğerlerinden ayıran zihinsel programlamadır. Bu anlamda bireysel düzeyde zihinsel programlara ilişkin kaynakların, kişinin yetiştiği ve yaşam deneyimlerini elde ettiği sosyal çevrelerde yattığını söylemek mümkündür. Programlama aileden başlamakta, okulda, arkadaş gruplarında, örgütlerde ve yaşanılan toplumda devam etmektedir. Kültür; öğrenme sonunda oluşmakta olup kişinin genlerinden değil, sosyal ortamından kaynaklanmaktadır (Ay, 2005: 32). Kültürün insan yaşamının biçimlenmesi ve onun ahlaki altyapısının oluşturulmasındaki değeri düşünüldüğünde, bireyin çalışma disiplinine etkisi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Kültürü ve sosyal yapıyı bir arada kapsayan “doğuştan aktarılan ahlaki alışkanlıklar” (Fukuyama, 2000: 50) tanımlaması, kültüre dair yapılan onlarca tanım içinde en kullanışlı olanlardan biri gibi gözükmektedir. Etikle kültür içiçe olgulardır. Kültür bir toplumda benimsenen değerler bütünüdür, toplumun yaşam biçimidir. Kültür bireylerin düşünüş, yaşam, davranış süreçlerini etkiler. Etik değerler de kültürden beslenir, onun etkisi altındadır.

1.1.3. Etik ve Değer İlişkisi

Değer kavramı, kişi için neyin iyi olduğu neyin doğru olduğu hakkındaki fikirlerini kapsadığı için ahlaki bir boyut taşır. Bütün toplumlar, kötü ve iyi olanı, güzel ve çirkin olanı, neler için yaşaması gerektiğini ve neler için yaşamdan bile vazgeçebileceğini tanımlamaya çalışırlar. Birey toplumsallaşma sürecinde bunları bilinçli ya da farkında olmadan benimser. Bireysel anlamda ahlak hem öznel hem de toplumsal değerlerin bir bütünüdür. Bu değerler bireyin karşısına somut toplumsal töreler olarak çıkarlar. Bunlardan iyi ve kötünün ayrımı, sorumluluk duygusu, vicdan, ahlaki değer yargıları öznel anlamda şeref, adalet, insan değeri de toplumsal nitelik taşıyan değerler olarak sayılabilirler (Yazıcı, 1999: 132-133). 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 (Kernaghan, 1993: 16).

Hiçbir 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 (Yüksel, 2005: 65-66).

1.1.4. Etik ve Hukuk İlişkisi

Hukuk ile etik arasındaki ilişkiye bakıldığında her ikisinin de amacının adaleti, ahlaktaki iyi olmayı eşitliği yerleştirmek, bunları sağlamak olduğu söylenebilir. her ikisi de iyi olana ulaşma çabasında ama farklı şekillerde farklı isimler, farklı metotlarla bunu yapmaktadırlar. Şunu açıkça belirtmeliyiz ki bunlar her ne kadar benzerlik gösterse de aynı şeyler değildir. Etik açısından yanlış olan çoğu hareketler, hukuk açısından da suç teşkil edebilir. Ama hukuk suç işleyenlere, yasaların öngördüğü ölçüde maddi yaptırımda bulunurken, etik açısından ise maddi bir yaptırım olmayıp bunun yaptırımı

vicdanidir. Etiğin amacı iyiye ulaşmaktır; ancak etik değerlerin çoğu zamanla yasalara dönüşmüştür.

Uygulayıcılar için yasa, yönetmelik ve tüzük gibi düzenlemeler varken halen etiğe neden gerek olduğu sorusuna yönelik üç yaklaşım tercih edilmiştir: İlk neden, etik ilkelerin ve etik duyarlılığın oluşturduğu değer yargılarının, yalnızca yurttaşları ve yasa uygulayıcıları değil aynı zamanda yasa koyucuları da kapsıyor olmasıdır (Ashworth, 1994: 50). İkinci temel neden yasal düzenlemeler her mesleğin işleyişi ve ilgili geçmiş deneyimler ve karşılaşılan problemlerde dikkate alınarak güncelleştirilmektedir. Bununla beraber, özellikle ceza adalet sistemi dikkate alındığında karşılaşılabilecek her durumun bu düzenlemelerle tanımlanabilmesi ve sınırlandırılabilmesi mümkün değildir. Etik değerler ise bu boşlukları doldurmayı amaçlamaktadır. Üçüncü olarak, her meslek grubunun çalışanlarınca ortak kabul gören bir meslek alt kültürü vardır. Çoğu kez meslek alt kültürlerinde meslek dayanışması ve meslek çalışanları için oluşturulmuş tipler bulunmaktadır. Bu dayanışma alt kültürü ve meslek tiplerini olumlu olabileceği gibi olumsuz da olabilmektedir. Buradaki ince çizgide en belirgin değer sisteminin, etik ilkeler olduğu görülebilir (Bal ve Beren, 2003: 14-15). Etik ve hukuk arasındaki benzerlikler şunlardır (Aktan, 1999: 27):

- Hukuk kuralları insanların davranış ve eylemlerini düzenler ve bunlara bazı sınırlamalar getirir. Etik kuralları da insan davranış ve eylemlerini sınırlandırır; ancak hukuk kurallarından farklı olarak etik kurallarının resmi bir yaptırım olmayabilir. Fakat son zamanlarda etik ilkelerle ilgili çeşitli yaptırımlar ortaya çıkmıştır.
- Hukuk kuralları yazılıdır, etik kuralları ise genelde yazılı değildir. Bu ayrım gün geçtikçe azalmaktadır, etik davranış ilkeleri de yazılı hale gelmektedir.
- Hukuk kurallarının amacı, insan eylem ve davranışları sonucunda başka insanların zarar görmesini engellemeye yöneliktir. Etik kurallarda ise genelde kişi ve kuruluşların kendi kendilerini kontrol etmeye yöneliktir. Oto kontrol mekanizmaları giderek kurumsal kontrol mekanizmalarına dönüşmektedir.

- Hukuk kuralları devlet tarafından oluşturulur. Etik kuralları ise, devletin yanında diğer organizasyonlar (sivil toplum örgütleri gibi) tarafından da oluşturulabilir.
- Hukuk kuralları, resmi etik kuralları olarak da kabul edilebilir. Etik ise, genelde resmi olmayan kurallardır. Hukuk resmi, etik ise resmi olmayan kuralları bütünüdür.

Hukuk normları meşruiyetini toplumca benimsenmiş ahlaki normlardan alır. Toplumca dışlanan bir ahlaki normu veya değeri yasa olarak uygulamaya koymak pek mümkün değildir. Eğer konulursa da toplum tarafından kabul görmez, benimsenmez ve orada bir çatlak oluşur. Hukuk kuralları ahlaki kurallar olarak nitelendirilemez ancak demokratik bir hukuk normu, herkes tarafından kabul gören değerlere, adalete ve eşitliğe dayanır.

1.2. BİREYSEL ETİK

Bireysel etik kavramı, ahlak hükümlerinin temel değerlerini, davranış prensiplerini, insan düşünce ve eylemlerinin niteliğini kapsar. Üç bireysel etik teorisi mevcuttur. Bunlar, amaç etiği, ilke etiği ve sonuç etiğidir (Kırel, 2000: 47).

Yunan filozof Aristo, etiğin doğrular üzerine kurulu olduğunu, insanın doğasında iyi kavramının var olduğunu açıklamıştır. Aristo'ya göre, eylemin ne olduğu önemli değildir, amaç iyi bir sonuç almaktır. Amaç etiğinin temeli, hem kullanılan araçların, hem de başarıların sonuçlarının 'iyi' olmasıdır. Kant'a göre insan faaliyetlerinin ilkesi 'sebeb' temeline dayanır. Her insanın tabiatında iyilik veya kötülük vardır. Bireylerin iyi veya kötü davranışları, birbirimizle olan eylemlerimizde bize yol gösteren kural ve ilkelerle belirlenir. Kant "her insanın değerleri olduğuna inanırsan, nasıl davranacağını da anlayabilirsin" diyerek insan davranışlarının sebeplerini açıklamaya çalışmıştır (Kırel, 2000: 48). Mills'in çalışmaları ise faydacılık üzerinedir. Mills'e göre, amaç veya ilkeden çok sonuç önemlidir. Çoğulculuk ilkesine göre davranış, zarar verdiğinden daha çok insanı mutlu ediyorsa, doğrudur. Mills'e göre, az da zarar verse bu durumdan kaçınılmalıdır. Uzun dönemde ahlaki bir karar alınacağı zaman toplumda azınlığın hakları göz önünde bulundurulmalıdır. Çünkü azınlık zarar görürse, çoğunluğun menfaati de tehdit altına girebilir (Kırel, 2000: 48, 2004: 274).

Kamu yönetiminde bireysel etik değerler oldukça önemlidir. Çünkü kamu adına kamu gücünü kullanan, önemli yerlerde önemli yetkilere sahip olan kamu görevlileridir. Bu nedenle onların kişisel davranışları ve etik anlayışları önemlidir. Kamu görevlilerinin etiksel davranışları, başkalarından üstün olması gerekir. Ancak bu durumda kamu yönetimi ve beraberinde devletin genel işleyişi etiksel olarak bir ahenk içinde olabilir.

Kamu görevlilerinin sahip olmaları gereken temel bireysel etik değerler; bütünlük, temel vatandaşlık hakları, insan haklarına sahip olmak ve liderliktir. Kamu görevlilerinin bireysel etik değerleri açısından ‘bütünlük’, bir kişiden beklenen kabul edilen temel etik değerlerin bütünüdür. Kamu görevlisinin vasıflarından biri olmasıdır (Norton, 1994: 2270-2271). Bireysel etik değerler önemlidir, bireyler kendi çıkarını düşünürken toplumunda çıkarını düşünmeleri elzemdir. Çünkü bireyin etik davranışı toplumun tümünü etkiler. Özellikle kamu görevlileri davranışlarına önem vermeli ve kendi bireysel çıkarlarını değil kamunun, toplumun çıkarını düşünmeli ve bu bağlamda kamuda etik kültürü geliştirmelidir.

1.3. MESLEKİ ETİK

Meslek etiğine geçmeden önce meslek kavramını tanımlamak gerekir; meslek, “bireysel ve toplumsal yaşam için zorunlu bir işbölümü ve temel gereksinimleri karşılama ile ilgili bir uğraş alanıdır” (Alkan, 2000: 197). Mesleki etik ise; belirli bir meslek grubunun, mesleğe ilişkin olarak oluşturup koruduğu, meslek üyelerine emreden, onları belli şekilde davranmaya zorlayan, kişisel eğilimlerini sınırlayan, yetersiz ve ilkesiz üyeleri meslekten dışlayan, meslek içi rekabeti düzenleyen ve hizmet ideallerini korumayı amaçlayan mesleki ilkeler bütünüdür (Pehlivan Aydın, 2010: 105). Kamu görevlilerinin tabi oldukları mesleki etik değerlerin en önemlisi profesyonelliktir. Vatandaşlara kendini adanma ve uzmanlık gerektiren, profesyonellik, çağdaş bir topluma daha çok zenginlik sağlar (Vollmer ve Mills, 1966: 2). Aynı meslek çalışanlarının hem birbirleriyle ilişkilerinde, hem de hizmet verdikleri insanlarla ilişkilerinde belli etik kurallara uymaları beklenir. Meslek etiğinin temelinde insan ilişkileri vardır. Aynı meslekte bulunan bireylerin birbirleriyle ve hizmet verdikleri kişilerle ilişkilerinde belli davranış kalıplarına uymaları, mesleki etik gereğidir (Aydın, 1986: 72). Meslek etiği, beraberinde mesleğin sorumluluklarını taşımayı da getirir. O meslekteki personelin,

çalışanların davranışları örgüt kültürünün düzeyini, o mesleğe olan güvenilirliği, saygınlığı etkiler. O mesleğin itibarını, geleceğini, saygınlığını korumak için etik dışı davranışlara karşı çeşitli müeyyideler, yaptırımlar kullanılmalıdır. Uygulanacak yaptırımlar etkili, caydırıcı olmalıdır.

Meslek etiği ilkeleri sıradan ahlak ilkelerinden daha yüksek bir ideali göstermelidir. Meslek ahlakı ilkeleri, hukuk kuralları gibi cezai yaptırımlara sahip değildir daha çok meslek sahiplerinin vicdanlarına seslenir. Ancak ilkelerden sapma durumunda meslekten men gibi cezalar söz konusu olabilir. Bu nedenle bir meslek ahlakı ilkesi her zaman kişisel bir ilkeye işaret etmektedir. Fakat bu kişisel ilke aynı meslek üyelerince paylaşılan bir ilkedir de aynı zamanda. Dolayısıyla, meslek ahlakı ilkeleri kişiler tarafından değil, bir meslek örgütü tarafından ortaya konan ilkelerdir (Aslan, 2001: 82-83). Kısacası mesleki etik, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken, mesleklerinin gerektirdiği kurallar, ilkeler çerçevesinde davranmalarınıdır.

1.4. ETİK İLE İLGİLİ YAKLAŞIMLAR

Etik, insan davranışları ile ilgili sistematik sorgulamadır. Bu sorgulamanın amacı, insanın hareket ve amaçlarına çerçeve oluşturacak ilkeleri bulmaktır. İnsan davranışlarının sistematik sorgulanmasına ilişkin yaklaşımlardan biri deontoloji olarak bilinir, insan ve sorumluluklarını öne çıkarmaktadır. Bu çerçevede bakıldığında insanlar doğru olan yapmaktan sorumludurlar; yanlış olandan da kaçınmalıdırlar. Örneğin, insanlar komşularını sevmeli ve başkalarına karşı saygılı davranmalıdırlar. Çünkü insanlar rasyonel, kendi kendine karar verebilen ve özgür varlıklardır. Kant bu evrensel ilkelerin insanlar tarafından benimsenmesi gerektiğine işaret eder (Ay, 2003: 39). Ayrıca felsefe tarihinin ilk çağdaki iki önemli isim olan Platon ve Aristoteles, fikirleri ve eserleriyle bugüne kadar etkileri devam eden, bundan sonra da devam edecek olan filozoflardır. Bu iki ünlü düşünürün etik anlayışlarına değinilerek, etik açıdan önemli olan deontoloji ve faydacılık yaklaşımları açıklanmaktadır.

1.4.1. Platon

Sokrat'ın öğrencisi ve Aristo'nun hocası olan Platon'un eserlerinin çoğu etik ideallere adanmıştır. Platon'un etik anlayışı, *eudaimonist* bir karakter taşır. "En yüksek iyi" mutluluktur. Platon etiğinde üç önemli husus vardır: 1) Ahlaksal eylemlerimizin

son ereği, ya da en yüksek iyi; 2) İyinin tek kişide gerçekleşmesi ya da erdem; 3) İyinin topluluk yaşamında gerçekleşmesi ya da devlettir. Platon'da etik ve politika birbiriyle karışmıştır, içiçedir (Akarsu, 1982: 84). Platon'a göre, mutluluk, "en yüksek iyidir", çünkü insan mutluluğa ulaşmaya çabalar. Platon, bu nedenle erdem ve mutluluğu sağlayacak yaşam biçimini araştırmıştır. Mutluluk, Platon'a göre, 'iyi'ye sahip olmaktır. İyi de herkesin istediği bir şeydir. Platon'a göre, herkes sürekli olarak iyiyi elinde buldurmaya çaba sarf eder. Ancak Platon, sorunu ele alırken bireyi değil de daha çok toplumu dikkate alır. Platon'a göre, en yüksek iyi, bilgi ve hazzın ölçü, güzellik ve doğruluğa göre birleşmiş karışımıdır (Arat, 1979: 54).

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 varoluş 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. İdeaların 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, gerek tanımlar her zaman ve her yerde aynıdır, kişiden kişiye veya zaman içinde değişmez (Yüksel, 2005: 52). Platon'a göre, en yüksek bilim, iyinin ta kendisini, ideasını konu edinen bilimdir. Doğruluk ve bütün öteki değerler, insanı iyiye götürürse yararlı olabilirler. İşte bu iyinin ne olduğu bilinmelidir, bu bilinmedikçe başka şeyleri bilmenin bir anlamı kalmaz (Platon, 1985: 191).

1.4.2. Aristoteles

Öncelikle belirtilmesi gereken şey Aristoteles'in etik anlayışının da Platon'da olduğu gibi *eudaimonist* bir etik olduğudur. Aristoteles'e göre bilim, kendi kendisi için araştırıldığında teoriktir; davranışlarımız için kurallar koymak için araştırıldığında pratiktir; yararlı ya da güzel, iyi şeyleri yaratmak için araştırıldığında poetiktir. En yüce pratik bilim, bütün ötekilerin kendine bağlı olduğu politikadır. Politika bilimi, bütünü içinde iki bölüme ayrılmıştır: Etik ve Politika (Akarsu, 1982: 98). Aristoteles'in etik anlayışı politiktir, politikası da ahlaki bir özellik gösterir.

Aristoteles'in etik anlayışının ana düşüncesi *Nikomakhos* ahlakının başlangıç cümlesinde ifadesini bulur. Aristoteles, bu ifadesinde her sanat ve her araştırmanın, her eylem ve seçimin herhangi bir iyiye ulaşmaya çalıştığını; bundan dolayı iyi olanın, haklı olarak her şeyin kendisini amaçladığı şey olarak tanımlandığını dile getirir (Aristoteles, 1998: 1). “*Eudaimos'a Etik*” kitabında Aristoteles, mutlu bir yaşamı üç yaşam biçimine bağlar (ki bunlar en yüksek iyiye kaynak gösterilen yaşam biçimleridir). Bunlar: Siyaset yaşamı, felsefeci yaşamı ve haz yaşamıdır. Felsefeci yaşamı, hakikate yönelik araştırmaya yönelir, siyasetçi erdeme dayalı eylemler, haz düşkünü ise bedensel hazlar peşinden koşar (Aristoteles, 1999: 19).

Mutluluk insana özgü iyilerin en iyisi, en üstünüdür. Platon “iyi ideası”nın bütün iyiliklerin kaynağı olduğunu ifade ediyordu. Aristoteles de ise iyi, insan için kendi başına bir erek olmalıdır, kendisi için seçilmeli, başka bir şeye ulaşmak için araç konumunda olmamalıdır. Platon ve Aristoteles, akli kendilerine temel ilke edinmiş rasyonalist filozoflardır. Her iki filozof da etik anlayışlarında *eudaimonist* bir karakter sergilemektedirler. Etik anlayışları birbiriyle örtüşmektedir. Aristoteles, hocası Platon'un etik düşüncelerinden etkilenmiş ve bu düşünceleri geliştirmiş ve genişletmiştir. Platon ve Aristoteles arasındaki farklılıklar, Aristoteles'in Platon'un idealar kuramını kabul etmemesi ve ideaların başka bir dünyada değil, yaşadığımız dünyada olduğunu vurgulaması düşüncesine dayanır. Bu düşüncenin etik alanındaki yansıması ise Aristoteles'in düşünce dünyasının yanında duyu dünyasını da dikkate almasına yol açmıştır (Eren, 2006: 59-145).

1.4.3. Faydacılık (Utilitarianism)

Faydacılık, 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. İkincisi ise, kural faydacılığıdır. 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 gözardı etmesidir. Toplumun

büyük çoğunluğuna fayda sağlayacak bir durum, azınlık için büyük bir toplumsal bedel teşkil edebilir (Yüksel, 2005: 167-212).

Faydacılık, bir kimsenin faydacı rehber çizgiler ışığında bir davranışın ahlaki açıdan doğru olup olmadığına karar vermede, bu davranışın etkilerini değerlendirmesini ister. Bir davranış, bu davranışın toplam net faydasının üzerinde ise, ahlaki açıdan doğrudur. Faydacılık kuramı, bir kimsenin yaptığı davranışların tüm bedelleri ve faydalarını bildiğini ve bunları belirlediğini varsayar. Gelecekteki tüm net faydaların karşılaştırılması önemli her dolaylı etkiyi de kapsamaktadır. Eğer bir davranış, onu yapan kimse de dâhil olmak üzere bundan etkilenen herkesin elde edeceği en fazla yararı verdiği zaman doğrudur. Faydacılık, bir aktörü davranışın birçok kimse açısından yapacağı etkileri gözden geçirmek zorunda bırakır (Kırel, 2000: 32). Etik karar faydayı maksimize ederken zararı minimize etmelidir (Trevino ve Nelson, 2010: 80).

1.4.4. Deontoloji

‘Deontoloji’, bir mesleği uygularken uyulması gereken ahlaki değer ve etik kuralları inceleyen bir bilim dalıdır. İnsanın belirli ödevleri olduğunu varsayan ahlak öğretilerini temel alır ve bunlardan kaynaklanan görev ve ilkelerin çeşitli mesleklerdeki somut görünümelerini inceler.

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 aldırmandan yükümlülüklerde odaklanmaktadır. Kant, ayrıcalıklar yaratmaya karşı çıkarak, bütün insanlara saygı ile yaklaşılması gerektiğini söyler. Ahlaki övgüyü hak eden tek davranış, görevimiz itibarıyla yaptığımız faaliyetlerdir. Ahlakın mutluluk veya Tanrı buyruklarına uymakla ilgilenmediğini fakat mantık üzerine temellendirilmesi gerektiğini savunur. Kant’ın etik anlayışı, önceden belirlenmiş kurallarla, ilkelerle ilgilenir. Kant’ın “şartsız buyruk” olarak ifade ettiği bu anlayışa göre, bir kişinin eyleminin ahlaki olarak nitelendirilmesinin temel şartı, aynı eylemin evrensel bir ilke haline gelebilmesidir. Kant’a göre, i) insan bir kurala olabildiğince uymalı ve bu kural evrensel bir kural haline gelmelidir, ii) insan başka bir insanı, sadece bir sonuca varmak için araç olarak kullanmamalıdır.

Bir eylemin ahlaki olması için, eylemin tutarlı olarak uygulanan evrensel bir kanun haline gelme potansiyelinin olması gerekir. Bu eylem, bütün insanların varlığına ve rasyonelliğine saygılı olmalı, başkalarına yaptırılmayacakları şeyleri yapmaktan vazgeçmelidirler. Bir ilkeyi kabul ettirmek istenirken, kendin için muafiyet uygulaman mümkün değildir. Kant'a göre, herkes kendi içinde bir sondur, insan olduğundan dolayı saygıyı hak eder. Toplum menfaati için bir insanın bile feda edilmesi kabul edilemez (Chandler, 2000: 179-183). Deontolojik kuramlar, "başkalarının sana karşı nasıl davranmasını istiyorsan, sende o şekilde davran" ilkesini temel alır. Doğru eylem, doğru araç ve olanakları seçmek, doğru ilke ve kuralları izlemekle olasıdır (Usta, 2010: 168).

Yunanca *deon* veya görev ve yükümlülük kelimesinden gelen deontoloji teorisi; tüm insanlara eşit saygı gösterilmesi fikrine dayanır. Deontoloji taraftarları faydayı maksimize etmesine rağmen bazı davranış şekillerinin yapılmaması gerektiğini söylerler (Fraedrich ve Ferrell, 1994: 57). Faydacılık, kişinin ölümüyle bile sonuçlanacak bir eylemi, diğer alternatiflere göre daha çok fayda yaratıyorsa, etik açıdan doğru olarak kabul etmektedir. Oysa deontoloji böyle bir eylemin doğru olmadığını çünkü bireysel haklara aykırı olduğunu ve adalete uygun olmadığını dile getirmektedir. Yani bu yaklaşımda bireysel haklara saygı, adalet prensibine uygun davranışları doğru olarak değerlendirmektedir (Şimşek, 1999: 36).

1.5. YÖNETSEL ETİK

YönetSEL etik çağımızda gittikçe önemsenen, ilgi çeken bir kavramdır. Türkiye'de demokratik toplum özlemini dile getirenler, hukuk devletinin yaşama geçirilmesini isteyenler hatta toplam kalite yönetimi anlayışını savunanlar asıl olarak yönetimde etik ilkelere verilen önemi vurgulamaktadırlar (Sayın, 1998: 9). Yönetim süreci sürekli olarak başkalarını yakından ilgilendiren ve etkileyen kararlar almayı; karar ve politikaları herkesin yararına olacak şekilde uygulamayı; örgütsel ve bireysel gereksinimlerin karşılanmasını; çatışmaların örgüt ve bireylerin yararını gözetecek şekilde çözümlenmesini; emeğin değerinin verilmesini; iş görenlerin yansız olarak değerlendirilmesini; örgütün kaynaklarının bir kişi ya da grup için değil örgütsel amaçları gerçekleştirmek için kullanılmasını; hakların ve sorumlulukların âdil olarak paylaşımını gerektirir. Bu süreç içinde yerine getirilmesi gereken işlevler ise, ister tek düze ister nadiren ortaya çıkan durumlar olsun, sorunların çözümünde yaratıcılık

gerektirir ve bazı genel kuralların davranışlara rehber olarak alınmasını zorunlu kılar. İşte işgörenlerin davranışlarına yön veren ve iyi-kötü, doğru-yanlış ayırımının kişiye görelikten çok evrensel kabul gören ölçütlere göre belirlenmesinde etik ilkeler çok önemli bir işlev görmektedir (Pehlivan Aydın, 2010: 47). Kamu görevlileri de adalet çerçevesinde, kamu çıkarını gözeterek, etkili, verimli, zamanında, yerinde, doğru-dürüst hizmet sunup, vatandaşların kişilik haklarını koruyarak sorumlu bir yönetim anlayışına sahip olmalıdırlar.

Yönetsel etik iyi ve kötülerden oluşan kültür oluşumudur. Pozitif açıdan yönetsel etik anlayışı, dürüst bir bireyin bir örgüte katıldığı ve bütünün bir parçası haline geldiği görüntüsüdür. Kamu çalışanlarının üstlendikleri görevleri etkin ve zamanında yapmaları, aldıkları ücreti hak edecek şekilde çalışması, astlarına ve üstlerine sorumlu bir şekilde davranması olarak değerlendirilebilir. Yönetsel etiğin, negatif bir yönü de vardır. Yönetsel etiğin örgüt ortamındaki negatif görüntüsü, kamu çalışanlarının kişisel fayda veya statü sağlamak amacıyla, standart olarak yapması gereken görevlerini aksatmalarıdır. Farklı toplumlarda farklı şekillerde ortaya çıkabilen yönetsel yozlaşma örnekleri, Türk hukuk sisteminde ise rüşvet, yolsuzluk, irtikâp, ihtilas, zimmete para geçirme ve resmi evrakta sahtecilik gibi birçok olumsuz örnek şeklinde yer almaktadır (Saylam, 2007: 37). Yönetsel etik üç bölümde ele alınıp incelenebilir (Pehlivan Aydın, 1997: 18-25):

- Kişisel Uygulamalar ve Ahlaki Sorunlar: Bu çerçevedeki etik sorunlar, yöneticilerin yasadışı olan, ancak kişisel doyum ve kazançla neticelenen etik seçimlerini içerir. Kaynakların yanlış kullanımı, çıkar çatışmaları ve cinsel taciz bu grup içerisine giren örnekler arasında sayılabilir.
- Mesleki Eylemler: Bu grup, yöneticilerin mesleki konularla alakalı olarak yaptığı etik seçimleri kapsar. Adam kayırma ve çalışanların atılması örnek olarak verilebilir.
- Günlük Yönetim İşleri: Bu bölümde, gücün kullanımı, örgütlerin ve bireylerin şekillendirilmesi, doğru değerlerin kararlaştırılması, gücün adil bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının ve uygulanan seçimlerin haklılığının yargılanması ele alınabilir.

Yönetim kavramı tanımında da etik kavramı gibi tam bir fikir birliği sağlanamamıştır. Yönetimin ancak birden fazla kişinin varlığı ile ortaya çıkan ve bu yönü ile ekonomik faaliyetten ayrılan bir grup faaliyeti olduğu genel kabul görmüş bulunmaktadır. Yönetim, önceden saptanmış ve belirtilmiş bir amacın gerçekleştirilmesi amacıyla daha verimli, daha ekonomik ve daha iyi bir biçimde kullanılmasıdır (Tortop, İşbir ve Aykaç, 1999: 21). Yönetim etiği anlayışının yaratılmasında şu prensipler göz önünde bulundurulmalıdır (Öztürk, 1999: 16-26):

- Kamu hizmetlerinde etik standartlar açık ve anlaşılır olmalı,
- Etik kurallar yasal düzenlemelerle çelişki içinde olmamalı,
- Kamu görevlileri için etik kılavuz ve danışmanlık mekanizmaları kurulmalı,
- Kamu görevlileri, kendilerine karşı yapılan haksız eylemlere karşı hak ve yükümlülüklerini bilmeli,
- Etiksel altyapıya siyasilerin katkısı kamu çalışanlarının etiksel yönetimini güçlendirmeye dönük olmalı,
- Karar alma süreçleri şeffaf olmalı ve kamuoyu bilgilendirilmeli,
- Yönetim sistemi, bozulmalarla mücadele edebilir hale getirilmeli,
- Yönetim karar ve politikaları etik davranışları ilerletmeye dönük olmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK

“İnsanları sadece ceza ile yönetirseniz, onlar bir daha yanlış yapmazlar; ancak şeref ve utanma duygusuna da sahip olmazlar. İnsanları erdemle ve etik kurallar ile idare ederseniz, o zaman onlar şeref ve utanma duygularına sahip olurlar, hem de doğruyu ve iyiyi yapmaya çalışırlar.”

Konfüçyüs

2.1. KAMU YÖNETİMİ VE ETİK

Kamu yönetimi, davranışların 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 (Yüksel, 2005: 195). Kamu yönetimi, bir yönü ile kamu yararını gerçekleştirmeye çalışan yönetsel bir eylem alanı; diğer yönüyle bu eylem alanını kendisine inceleme nesnesi yapan bir bilim dalıdır (Waldo, 1955: 3, Dunsire, 1999: 360). Devletin yürütme organıyla özdeş görülen kamu yönetimi alanı, merkeziyetçi ve bürokratik bir yapıya sahiptir. Geleneksel kamu yönetimi, bürokratik, katı, uzmanlaşmış, yazılılık kuralına bağlı, resmiyetin olduğu, işbölümü ve komuta birliğine göre yapılandırılmıştır.

Kamu yönetiminin varlık nedeni, “kamu yararını” gerçekleştirmektir. Kamu yararı, yönetim hukuku alanında, toplumun günlük ihtiyaçlarını karşılamak ve gündelik yaşamının sürdürülmesini sağlamak amacıyla yapılan her türlü kamusal faaliyet olarak tanımlanmaktadır (Günday, 2002: 14). Yönetimde üretim ve hizmetleri yerine getiren insan unsuruna da kamu görevlileri denmektedir. Kamu görevlileri bu görevlerini bazı ilkelere bağlı kalarak yerine getirmektedir. Bu ilkeler personelin sorumluluklarını, yetkilerini, davranış kurallarını belirlemektedir. Petter (2005: 197), kamu görevlilerinin sorumluluklarını ahlaki, mesleki, mali, yasal ve kamusal sorumluluk alanları olarak

sınıflandırmıştır. Kamu yönetiminde etik tartışmalarının odağını ise kamu görevlilerinin davranışlarını çevreleyen bu sorumluluk alanları oluşturmaktadır.

Klasik kamu yönetiminin temel ilkeleri incelendiğinde etik mevzuatında mevcut olan kavramlarla aynı amaca yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle, klasik kamu yönetimi anlayışı açısından dürüstlük, tarafsızlık, kayırmacılığın önlenmesi temel ilkelerdir. Bu anlamda Etik Kuruluna ilişkin olarak oluşturulan düzenlemelerin var olmayan bir ilkeler dizgesi yarattığını söylemek mümkün görünmemektedir. Ancak etik mevzuatının oluşturulmasını gerektiren önemli değişimlerin ve bu değişimin ürettiği yeni kavramların var olduğu da bir başka gerçektir. Ekonomik yeniden yapılanma, teknolojik, siyasal-sosyal bir dizi yeniden yapılanma ile birlikte birbirini etkileyerek ve birbirinden etkilenerek yoğun bir değişim ortaya çıkarmaktadır. Bu değişimden hem disiplin hem de uygulama alanı olarak kamu yönetimi örgütlenmesi ve işleyişi de etkilenmiş, örgütlenmeyi ve işleyişi etkileyen ve yönlendiren değer sistemleri ve ilkelerinde yeniden tanımlanmalara gidilmesi söz konusu olmuştur (Aksoy, 2004: 32). Bu bütünsel değişimle devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri, hizmet yöntemleri, çalışanların rolleri ve statülerinde kapsamlı ve radikal bir “yeniden yapılanma” olmuştur (Eryılmaz, 2004: 55).

Klasik kamu yönetiminin ihtiyaçlara cevap veremediği, temel ilke ve değerlerini yerine getirmekte gün geçtikçe zorlandığı bilinen bir gerçektir. Toplumun ihtiyaçlarının ve bu bağlamda kamu yararının klasik kamu yönetiminde tam anlamıyla karşılandığını söylemek mümkün görünmemektedir. Toplumda kamu yönetimine ilişkin kuşku ve güvensizlik bulunmaktadır. Klasik kamu yönetimine yönelik eleştiriler yeni değildir. Klasik kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyiş biçimi olan Weberyen bürokrasi örgütlerde disiplin, baskı ve denetim kültürünü geliştirdiği, esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok girdilere önem verdiği, girişimciliği, yaratıcılığı ve katılımcılığı önlediği gerekçesiyle eleştirilmektedir (Eryılmaz, 2004: 55).

Özellikle 1970’li yıllarda gerçekleşen ekonomik kriz sonrasında 1980’li yıllarda, kamu yönetiminde yeniden yapılanma yönünde görüşler öne sürülmüş, uygulamalar başlatılmıştır. Bu görüşler doğrultusunda “yeni kamu yönetimi işletmeciliği” anlayışı ve uygulaması doğmuştur. Yeni kamu işletmeciliği özel sektör yönetim anlayışı ve tekniklerinin kamuda uygulanması ve özel sektör kültürüne dayalı bir kamu kültürü

oluşturulması anlamına gelmektedir (Coşkun, 2003: 40). Bu anlayış; esnek, yerel yönetimlere önem veren, performansa, çıktılara önem veren, piyasa temelli müşteri odaklı anlayışa, etkin, saydam, şeffaf, esnek bir yönetim anlayışına dayalıdır. Yönetimde etik atılımı da bu yeni kamu yönetimi anlayışı modelinin bir ürünüdür. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve peşinden gelen postmodernizm anlayışıyla da birçok yeni kavramlar kullanılmaya başlanmıştır bunlar; yönetişim, şebeke, adem-i merkeziyetçilik ve etik gibi kavramlardır.

Etik Yönetimin Gerekliliği: Küresel krizleri besleyen siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıdaki çöküntülerin nedenleri sorgulandığında ortaya çıkan sebebin, evrensel ahlaki değerlerin benimsenmesinde ve uygulanmasında görülen yozlaşma olduğu görülmektedir. Bu nedenle, sağlıklı işleyen bir devlet yapısının geliştirilmesi; siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıyı oluşturan aktörlerin evrensel ahlaki değerlerle beslenmesine, birbirlerini bu değerlerin işletilmesi noktasında teşvik etmesine bağlıdır. Yolsuzluğun etkilerinin global boyut kazanması ve bu nedenle kamu yönetimine duyulan güvenin zedelenmesi, kamu hizmet sunumunun yönetilmesinde etik yönetim arayışlarını gündeme taşımaktadır (Uzun, 2011: 36-37). Etik bilincinin devlet yönetiminin her alanında var olması, bu yönetim sisteminin iyi işleyişinin gösterilerinden birisi olup gelişmiş ülkelerde bu bilinç yerleşmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde de siyasal, sosyal, ekonomik alanda gelişim sağlanması için etik bilincin yerleştirilmesi gerektiği konusunda görüş birliği vardır.

Kamu yönetiminin etkisizliği ve verimsizliği, kamu görevlilerinin motivasyonlarını azaltır, toplumun devlete duyduğu güveni zedeler ve kamu hizmetinin kalitesini düşürür. Etkin bir yönetimin en önemli koşullarından biri etik yönetimi sağlamaktır; böylece devlet yönetiminde etkinlik, verimlilik ve kalite sağlanır. Bu da devletin var olma amacını meşrulaştırır, daha güvenilir bir devlet ortaya çıkar. Kamusal ahlak çöktüğünde ya da vatandaşlara bunu düşündürecek bir durum oluştuğunda, bu konudaki tartışmaların siyasi gündemi bastırması şaşırtıcı 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 (Thompson, 1992: 256).

İnsan hakları ve demokrasi alanındaki artan talepler, teknoloji ve iletişim sektöründeki çok hızlı değişimler ve bunların kamu hizmeti üretimindeki girdilere tesirleri, kamu hizmetinden yararlananların beklentilerindeki gelişimler, yönetim ve karar alma süreçlerine katılım talepleri gibi faktörler, yeni kamu yönetimi anlayışının şekillenmesinde önemli rol oynar. Bu açıdan, kamu yönetimleri değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde politikalar oluşturan, yerinden yönetime ağırlık veren, katılımcı ve hesap verebilen, etik ve yolsuzluk konularında duyarlı, esnek ve dinamik örgütsel yapılara sahip, şeffaf ve açıklığı ilke edinen, paylaşımcı ve süreçlerle yetinmeyip sonuçlara da odaklanan, performansı dikkate alan, vatandaş istek ve beklentilerine duyarlı, bilgi-iletişim teknolojilerini hizmet planlaması ve sunumunda azami ölçülerde kullanan yapılara doğru kayma eğilimi göstermektedir (Nohutçu ve Balcı, 2003: 18).

Yeni kamu yönetimi anlayışı beklenen bir yönetim anlayışıdır. Böyle bir yönetim açık, şeffaf, katılımcı olduğu için ve aynı zamanda hesap verebilirlik mekanizması etkin olduğu için toplum tarafından istenilen bir yönetimdir. Böyle bir yönetimde sistem kendisi etik dışı davranışları devre dışı bırakır, etik dışı davranışlar daha az seviyede görülür. Ancak, her ne kadar, yeni kamu yönetimi anlayışından bahsedilse de bu yönetim anlayışının henüz içi doldurulmamış, etkin hale getirilememiştir. Bürokrasiden, kırtasiyecilikten, statükoculuktan vazgeçmek kolay değildir. Bu nedenle etik yönetimi sağlayacak bir mekanizmaya ve sisteme ihtiyaç duyulmaktadır.

Bugün herhangi bir kurum ya da organizasyonda ortaya çıkan etik dışı işlem, eylem, faaliyet teknoloji sayesinde çok hızlı biçimde kamuoyu ile paylaşılabilir. Bu durum, ilgili kurumun ya da organizasyonun kamuoyu nezdindeki itibarına önemli ölçüde zarar verecektir. Bu açıdan bakıldığında, gerek yöneticilerin, gerekse çalışanların, bünyesinde buldukları kurumsal isme karşı “onu temiz tutma” gibi bir sorumlulukları vardır. Bu sorumlulukların yerine getirilebilmesi, bireysel davranış farklılıklarını kurum performansının gerektirdiği şekle dönüştürerek aynı zamanda kurumsal itibarın korunmasını da sağlayacak etik yönetim altyapısını zorunlu kılmaktadır (Uzun, 2011: 38).

Diğer yandan çalışanların işyerinde maruz kaldığı etik dışı davranış/durumlar onlar için birer stres kaynağı haline gelmektedir. Yöneticinin, işyükünü çalışanlar arasında adil olmayan şekilde paylaşması, çalışanlara psikolojik şiddet uygulaması (*mobbing*), kurum bütününde uygulanması gereken politika veya süreçlerin bazı birimlerde veya diğer kişilerle ilgili olarak uygulamaya konulmaması, rüşvet alınması, yakınlık kullanımı durumları, çalışanlarda fiziksel ve ruhsal bazı sağlık sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Organizasyonlarda kurulmuş ve işleyen bir etik yönetim sistemi, yönetici ve çalışanların hangi durumlarda nasıl davranmaları gerektiğine ilişkin rehberlik desteği de sağlayacağından, çalışanlar nezdinde, olası “etik stres kaynaklarının” ortadan kalkmasına da zemin oluşturacaktır (Uzun, 2011: 38). Sonuç olarak, etkin, verimli, adaletli, açık, katılımcı, performansa dayalı ve sonuç odaklı etik bir yönetim şarttır.

Bir ülkenin kamu idaresi ve yönetimi (*managerialism*) aralığındaki konumundan bağımsız olarak ‘3E’ olarak tabir edilen amaçlar olarak “ekonomi, etkinlik ve etkililik” önemlerini korumaktadır. Ancak ülkelerin dördüncü ‘E’ olan ‘etik’ konusuna giderek daha fazla öncelik verdikleri açıktır. Doğru davranışları her zaman iyi yönetimin önkoşulu olmuştur. OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) ülkelerinin kamu sektörlerinde yaşanan değişikliklere karşın, ya da belki onlar sayesinde, iyi ve etik bir davranış, giderek daha büyük önem kazanmaktadır. Bu nokta, kamu yönetimi reformlarının başarısında ve gerçekte devlete duyulan güvende belirleyici olacaktır. Bu ise, etkin bir etik altyapının oluşturulmasını gerektirmektedir (OECD, 2003: 13).

2.2. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK VE ETİK İLKELERİN OLUŞUMU

Günümüzde kamu yönetimi etiği ve yönetim etiği kavramları, İngilizcedeki “*administrative ethics*” kavramına karşılık birbirleriyle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Kamu yönetimi literatüründe “iş ahlakı”, “örgüt kültürü”, “kamu yönetimi ahlakı”, “yönetimsel ahlak” gibi kavramlarla ifade edilen kamu yönetimi etiği, göreceli bir kavram olan ahlakın belli bir kamu örgütü içerisinde, o örgütçe belirlenmiş kurullarla beslenerek ortaya çıkmış biçimidir (Bilgin, 1997: 2).

Kamu yönetiminde etik kavramı, devletin yönetim alanındaki doğru davranış kuralları ve ilkelerinden oluşur. Kamu yönetiminde etik, kamu hizmetlerinin sunulmasında, kamu personelinin davranışlarında, kamu kaynaklarının kullanımında karşılaşılan etik sorunları inceler. Etik bir yönetim; etkili, verimli, güvenilir bir yönetimi getirir. Kamu kaynaklarının etkin kullanımında, kamu yararının gerçekleştirilmesinde etik değer ve ilkeler oldukça önemlidir. Bilindiği gibi yönetimde etik dışı tavırlar, davranışlar devlete, yönetime, hukuk düzenine olan güveni zedelemektedir. Bu da güçlü, güvenilir devlet inancını ortadan kaldırır. Bu nedenle kamu yönetiminde etik ilkeler oldukça önemlidir ve bu önem gittikçe daha etkin olarak görülmekte olup ulusal ve uluslararası alanda etik konusunda çalışmalar hızlanmıştır.

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 (Chapman, 1993: 1). 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 (Cooper, 2000: 1-3).

Kamu yönetiminde etik bir durum değil bir faaliyettir. Etik davranışın desteklenmesi, yalnızca uyulması gereken kuralların listesinin ya da ulaşılması gereken bir statünün belirlenmesi değildir. Devletin işleyişinin temelinde olan ve hep devam eden bir yönetim sürecidir; yönetimin başarısında ve evriminde oldukça önemlidir (TÜSİAD, 2003: 21-22).

Kamu görevlilerinin davranışlarında iki temel etken rol oynamaktadır. Bunlardan biri yasalar, diğeri ise etik değerlerdir. Yasalar, kamu görevlilerinin davranışlarını dışsal olarak belirlemekte ve denetlemekte iken etik değerler, davranışı içsel olarak yönetmekte ve denetlemektedir (Cooper vd., 1998: 91). Ayrıca, davranışların dıştan belirlenmesinde rol oynayan yasalar ve kurallar, kamu görevlilerini kamu yararı doğrultusunda eylemde bulunmaya zorlamaktadır. Bu bakış açısına göre

kamu yönetimi etiğini, kamu çalışanının her türlü davranışını yasalara, etik kodlara ve çeşitli kurallara göre yapması olarak tanımlamak mümkündür. Kamu görevlilerinin davranışlarının içsel belirleyicisi olarak ele alındığında ise kamu yönetimi etiği, kamu görevlilerinin eylemlerini, bireysel ahlaki değerleri referans alarak yapması anlamına gelmektedir. Bu perspektifte önemli olan, kamu görevlisinin ahlaki gelişmişlik düzeyidir (Maesschalck, 2004: 21). Kamu görevlisinin tutum ve davranışları etik ilkelere bağlanmasa bu davranışlar yalnızca ahlaki, vicdani boyutta kalsa yönetim sıkıntıya girer, öyle bir durumda etik yönetim beklenemez, adalet, eşitlik, sorumluluk gibi ilkeler ortadan kalkar. Ortada devlet güveni kalmaz.

Devlet yasama, yürütme, yargı organlarından oluşur, bu organlar görevlerini kamu personeli aracılığıyla yerine getirir. Bu nedenle kamu personeline düşen görev oldukça önemlidir. Kamu personeli topluma karşı sorumluluk bilinciyle hareket etmelidir. Kamu personeli devlet adına birçok yetkiyi elinde bulundurur, bu nedenle o yetkiyi toplum adına devlet adına en iyi şekilde kullanılmalıdır. Kamu personeli toplumun sorumluluğunu üzerinde taşıdığından o görevini en iyi, en adaletli şekilde yerine getirmelidir. Aksi halde, devlet yönetimi temelden sıkıntıya girer ev devletin etkinliği ve otoritesi zedelenir.

Kamu yönetiminde etiğin önem kazanmasında, hizmetlerin daha etkin işleyebilmesi, daha kaliteli hizmet sunulmasıyla beraber; kamu yönetiminde görülen yolsuzluk, rüşvet, bireysel çıkar gibi etkenler etkili olmuştur. Özellikle rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık, zimmet gibi etik dışı davranışların artması yönetimde etik konusunu gündeme getirmiş ve hızla önlem alma arayışlarına girilmiştir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyi, hizmetlerin kalitesi öncelikle etik bir yönetimden geçer. Etik, kamu gücünün keyfi şekilde kullanımına engel olur. Etik, ancak etkin şekilde uygulanırsa devlete, kurumlara ve kamu personeline güven sağlar.

Devletlerin işlevsel büyüme çağı olarak nitelenen 20. Yüzyıl, kapsamlı, hızlı ve küresel değişmelere sahne olmuştur. Sözü edilen dönüşüm, sadece teknoloji ile sınırlı değildir; toplumsal yapı ve kurumlar, insan davranış ve tutumlarını belirleyen değerler, köklü bir değişime uğramış ve uğramakta olduğu görülmektedir. “Kapitalizmin yeniden yapılanma süreci” olarak da adlandırılan bu dönüşüm, evrensel bir devlet reformu gereksinmesine yol açmış olup yolsuzluklardan arındırılmış, saydam bir devlet, en

gelişmiş ve en demokratik diye tanımlanan toplumlar dâhil, her yerde öncelikli bir amaç olagelmıştır. Devletle ilgili yeniden yapılanma gereksinmesinin; biri, hukuk devletine tam bir işlerlik kazandırmak; diğeri, kamu hizmetlerinin olabildiğince yüksek bir etkinlik ve verimlilik içinde yerine getirilmesi olmak üzere iki boyut arz ettiği ifade edilmektedir (Şaylan, 2000: 36-37). Kamu yönetimlerinde yapılan araştırmalarda yaşanan etik olmayan davranışlar tanımlanmış ve kamu yöneticisini bu davranışa iten sosyal ve ekonomik nedenler belirlenerek çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Örneğin bu anlamda birçok öneri ortaya atılmıştır (Aktan, 1994: 113-114):

- Etik dışı davranışları kontrol edebilmek amacıyla yeni yasalar konularak, cezaların etkinleştirilmesi,
- Araştırma ve soruşturma sisteminin kurularak etkin bir denetim sağlanması,
- Bürokraside var olan patolojik uygulamaların en aza indirilmesi,
- Ücret dengesizliklerinin çözümlenerek adil bir ödüllendirme düzeninin kurulması,
- Yönetimsel işlem ve eylemlerde açıklık ilkesinin yerleştirilmesi gereği,
- Toplumsal anlamda bir kınama ve baskı ortamının oluşturularak, başta basın olmak üzere kitle iletişim araçlarıyla etik dışı davranışlarla ve yozlaşmış uygulamalarla mücadele edilmesi.

Kamu yönetiminde etik; kamu yöneticilerinin ortaya koyması gereken davranış kuralları, süreçler ve şekil şartları gibi bazı yöntemlerin kullanılması olarak karşımıza çıkmaktadır. “Yönetimsel etik ya da kamu yönetimi etiği, yönetimsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken hem de teşvik edilen olumlu davranışları içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşur” (Nohutçu, 2001: 393). Kamu yönetiminde etik, kamu yöneticilerinin, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken uymaları gereken, tarafsızlık, dürüstlük, sosyal adalet, saydamlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi bazı ahlaki ilke ve değerler bütününe denir. Bu ilke ve değerleri benimseyen, karar ve işlemlerinde uygulayan yönetime “etik yönetim” adı verilir (Eryılmaz, 2010: 331).

Etik ilkelerin oluşumunu etkileyen dış etkenler; genel etik ilkeler, toplumsal etmenler ve hukuksal yapıdır. Toplum tarafından da kabul görmüş genel etiksel

davranışlar şunlardır: Dürüst olmak, hırsızlık yapmamak, hakkaniyete aykırı davranmamak. Bu davranışlar genel olarak toplum tarafından ahlak dışı görülen davranışlardır. Diğer açıdan, toplumun kültür yapısı da etik ilkelerin oluşumunda çok önemli bir yere sahiptir. Zaten toplumun kültür yapısına aykırı bir etik kuralı o topluma benimsetmek zor olur. Ama toplumun kültür yapısıyla uyumlu etik ilkeler daha etkin ve uygulanabilir olur. Hukuk kuralları ise etik değerlerin kaynağıdır, etik değerleri ortaya koyar ve etik değerlerden yola çıkarak da etik ilkeleri belirler.

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. Çeşitli uluslararası kuruluşlar, siyasette etik değerleri sistemleştirmek ve yazılı hale getirmek için çalışmalar yapmaktadır. Örneğin, OECD, GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu), Uluslararası Saydamlık Örgütü, Birleşmiş Milletler (BM) , etik konusunda araştırmalar yapmakta ve raporlar yayınlamaktadırlar (Yüksel, 2011: 619).

Etik ilkelerin oluşumunu etkileyen iç etkenler ise, örgütsel yapı ve çalışanların özellikleridir. Örgütsel yapı, bir örgütteki merkezîyetçilik, aşırı kırtasiyecilik, görev tanımlarının belirtilmemiş olması, saydamlığın olmaması, gizliliğin ön planda olması ve aşırı hantallaşmış bürokratik bir yapının olması etik dışı davranışlara yol açar. Ama görev ve yetkilerin tanımlanıp açıkça belirtildiği, saydamlığın olduğu, aşırı merkezîyetçilik ve kapalı bürokrasiden uzak bir yönetim etik ilkelerin uygulanabildiği bir yönetim, örgüttür. Çalışanların özellikleri de etik ilkelerin oluşumunu ve uygulanabilirliğini etkilemektedir. Öncelikle yöneticinin etiksel kurallara uygun davranması gerekir. Ancak bu durumda, çalışanların da o kurallara uyması beklenebilir.

2.3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK İLKELER

Yönetimde etik ilkeler, yüksek davranış standartlarının gelişmesini etkileyen, topluma huzuru, güveni getiren, çıkar çatışmalarını önleyen, tarafsızlığı, adaleti sağlayan geniş kapsamlı bir niteliğe sahiptir. Kamu görevlilerinin sorumluluk alanları ile ilgili olarak kimi etik değerleri içselleştirmesi ve buna göre eylemlerde bulunmaları genel bir beklentidir. Bu bağlamda kamu yönetimine hâkim olması gereken belli başlı etik ilkeler şu şekilde sıralanabilir: i) Kamu görevlileri yasalara ve örgütün misyonuna

karşı sorumlu olmalıdır. ii) Kamu görevlileri, kamu çıkarını sağlamaya yönelik tutum ve davranış içerisinde olmalı ve dolayısıyla, sahip oldukları kimi yetkiyi kendi çıkarları için işe koşmamaları gerekmektedir. iii) Kamu görevlilerinin kendilerini kamu yararını gerçekleştirmeye adanmaları ve bunu yaparken adil, dürüst, açık ve hoşgörülü olmaları gerekmektedir. iv) Kamu görevlileri yapmış oldukları eylemlerin sorumluluğunu üzerlerine alabilmeli ve demokratik değerlere saygılı olmaları da önem kazanmaktadır. v) Kamu görevlilerinin etik değerleri, örgütsel yaşamın tümüne egemen kılmaları ve kararlarını ahlaki değerleri referans alarak vermeleri gerekmektedir (Svara, 2007: 155).

Etik ilkeler, iyi ve kötü unsurları birbirinden ayırmaya yarayan, karmaşık insan ve toplum ilişkilerinden ortaya çıkan unsurlardır (Baydar, 1995: 449). Kamu yönetiminde olması ve uyulması gereken ilkeler şu şekilde sıralanabilir (Pehlivan Aydın, 1997: 18-25):

- | | | |
|-------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| - Adalet, | - Eşitlik, | - Dürüstlük, |
| - Tarafsızlık, | - Sorumluluk, | - İnsan hakları, |
| - Hümanizm, | - Bağlılık, | - Hukukun üstünlüğü, |
| - Sevgi, | - Hoşgörü, | - Laiklik, |
| - Saygı, | - Tutumluluk, | - Demokrasi, |
| - Olumlu insan, | - Açıklık, | - Hak ve özgürlükler, |
| - Emeğin hakkını verme, | - Yasa dışı emirlere karşı direnme | |

Eşitlik ve Adalet: Eşitlik yararların, sıkıntıların, hizmetlerin dağıtılmasında uygulanacak sınırların belirlenmesini içeren, dürüstlük ve adalet kavramları ile bütünleşmiş bir ilke olma özelliğini taşımaktadır (Pehlivan Aydın, 2001: 48). Eşitlik adalet kavramıyla bir bütünlük sağlar.

Adalet ise eşit toplumsal şartlar ve imkânlar temelinde, tüm insanların özgürce ve çok yönlü olarak gelişmesini, herkese temel eşit hak ve ödevler tanınmasını, kişinin erdemlerinin toplumca ve toplumun tüm üyelerince güvence altına alınmasını öngören bir etik ve hukuk ilkesi olarak tanımlanmaktadır (Çalışlar, 1983: 9). Aristo, insanların adil olanı yapan insanlar olmalarına ya da adil eylemde bulunup haklı şeyler istemelerini sağlayan özelliğe/huya 'adalet', buna karşın insanların haksızlık yapmaya

ya da haksız şeyler istemelerini sağlayan huya ise ‘adaletsizlik’ demektedir. Adaletsiz insan, çıkarıcı, eşitliği gözetmeyen, yasaya uymayan insandır ve buna karşın, adalet yasaya uygun olan, eşitliği gözetendir. Adalet, kendi amacını en çok taşıyan erdemdir (Aristoteles, 1998: 88-91). Bu kapsamda, yönetim aygıtında çalışan personel, hizmeti sunarken adil davranmalı, yöneticiler de görevliler açısından yönetimde görev, yetki ve sorumlulukları eşit bir şekilde dağıtmalı ve yasaya uygun davranmalıdırlar (Pehlivan Aydın, 2010: 58).

Tarafsızlık ya da nesnellik: Tarafsızlık ya da nesnellik insanın bireyleri veya nesnelere oldukları gibi görebilme ve bu görüntüyü bireysel istek ve korkuları ile oluşturduğu görüntülerden ayırabilme yetisidir. Dolayısıyla, duyguların değil aklın kullanılmasını gerektirmektedir (Pehlivan Aydın, 2001: 50). Kamu görevlileri çalıştıkları kurumun çıkarları, toplumun huzur ve refahı için kurumlarının amaçları doğrultusunda bu amaca ve misyona bağlı bir şekilde hareket etmelidir. Bunu gerçekleştirirken de tarafsız ve dürüstlük kuralları çerçevesinde hareket etmelidirler. Kamu görevlileri görevlerini gerçekleştirirken adalet ve eşitlik ilkeleri içinde din, dil, ırk, mezhep, cinsiyet, siyasi görüş farkı gözetmeksizin saygı kuralları içinde görevlerini gerçekleştirmelidirler.

Bir kamu görevlisi olarak yöneticilerin, vatandaşlarla ya da astlarıyla olan ilişkilerinde yansız davranmak ve yansız hizmet sunmak yükümlüğü bulunmaktadır. Yöneticilerin astlarına karşı taraflı davranması, iş görenlerin yöneticiyle olan ilişkilerinde kapalı bir tavır içine girmelerine daha da önemlisi adalet ve güven duygularının zedelenmesine neden olmaktadır (Pehlivan Aydın, 2001: 51). Mevzuatta, bazı hizmetlerin ne şekilde yerine getirileceği ayrıntılı olarak belirtilirken, bazıları konusunda ise sadece genel ilkeler belirtilerek ayrıntının düzenlenmesi yönetime bırakılmaktadır. Bu durumda kamu görevlilerine belli seçenekler arasında seçim yapma yetkisi tanınmaktadır. Kamu görevlilerinin kendisine tanınan bu takdir yetkisini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanmaları gerekmektedir (Şen, 2012: 38-39).

Türkiye’de etik yönetim için oluşturulan KGEK Yönetmeliği bu konuyu düzenlemiştir. Yönetmeliğin 9. maddesinde yer alan ifade şu şekildedir: “Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri

doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar. Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar”.

Hesap verebilirlik veya hesap verme sorumluluğu: Bu kavram daha çok mali açıdan öne çıksa da, özende etik bir içeriği barındırmaktadır. Avustralya, İngiltere, Kanada gibi ülkelerde etik davranış ilkeleri arasında ağırlıklı yerini korumaktadır. Türkiye’de, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun’da, hesap verebilirlik şeklinde ifade edilen ilke, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Hakkındaki Yönetmelik’te “yöneticilerin hesap verme sorumluluğu” olarak yer almıştır (Kesim, 2005: 269-270). Hesap verebilirlik, üzerinde uzlaşmaya varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişkidir (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2004: 169). Bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme, başarısızlık, yetersizlik ya da usulsüzlük olması durumunda sorumluluğunu üzerine alma ihtiyacı şeklinde açıklanabilir (Arcagök ve Erüz, 2006: 39). Hesap verebilirlikten bahsedebilmek için şu şartlar gerekmektedir: Birinci olarak, hesap verebilirlik dışsaldır, başka bir dış otoriteye karşı yapılıır. İkinci olarak, sosyal bir etkileşim ve karşılıklılık içerir, taraflardan biri cevap ve düzeltme ister diğeri ise buna karşılık verir ve yaptırımları kabul eder. Üçüncüsü, otoritenin haklarının kabulü anlamına gelir, üst makamların astları üzerindeki haklarını kapsar (Balcı, 2003: 116).

Yönetsel hesap verebilirlik açısından kavramı ele alacak olursak, idari yönetimde kamu görevlilerinin ve bürokratların üst yönetime hesap verme yükümlülüğü olarak tanımlanmaktadır (Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2004: 171). İdari eylem ve işlemlerin yasalara uygunluk, düzenlilik ve amaçlara yönelik olup olmamak bakımından denetlenmesinde en etkili yöntem, bu kurum ve kuruluşların kendi oluşturdukları yapılar tarafından denetlenmesidir. Bu denetim sayesinde kamusal güç ve yetkileri kullanan kamu görevlilerinden eylem ve işlemleri hakkında hesap sorularak yönetsel

hesap verebilirlik mekanizması işletilmektedir (Gül, 2008: 78). Yöneticiler, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında almak durumundadırlar. Yönetici kamu görevlilerinin, emri altındaki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek üzere gerekli tedbirleri alması gerekir. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar. Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür (Şen, 2012: 79-80).

En genel anlamda, belirli bir görevin nitelik ve nicelik olarak yerine getirilmesi olarak tanımlanan sorumluluk, kişiye dışarıdan yüklenmiş bir görev olarak algılanmaktadır (Pehlivan Aydın, 2001: 51). Bir başka deyişle mesleki ve etik ölçütler ile bu ölçütlerin yaratılmasını da gerektirebilen bir kavramdır (Bursalıoğlu, 1987: 272). Ayrıca sorumluluk, belirli bir görevin istenilen şekilde yerine getirilmesidir.

Açıklık: Eski ifadesiyle ‘aleniyet’, ‘alenilik’ ve ‘aşikâr’, bir şeyin gizli olmayıp göz önünde olması demektir. Açıklık, aynı zamanda berraklık, zahirilik, örtüsüz ve pürüzsüzlük, kapalı olmamak, anlaşılır olmak anlamlarına gelmektedir (Fındıklı, 1996: 103). Açıklık kavramı, yönetim biliminde “idari açıklık”, “yönetimde şeffaflık”, “gün ışığında yönetim”, “açık yönetim”, “idari demokrasi” gibi terimlerle ifade edilmektedir (Eken, 1994: 25). Yönetimde açıklık, aynı zamanda katılmalı yönetimi de ifade etmektedir. Açık yönetimlerde halk kendisini ilgilendiren kararların alınmasında söz sahibi olabilmektedir. Yönetimde açıklık, yönetimde güvenin, güvenliğin, dürüstlüğün, hatta başarının bir ifadesi olmaktadır. Diğer taraftan, yöneticilerin yaptığı işlemler hakkında halka hesap vermeye, eleştirilere ve tartışmalara açık olması demektir (Fındıklı, 1996: 103-104). Kamu yönetiminin denetiminde en etkili denetimin yönetilenler eliyle yapılabileceği genellikle yaygın bir şekilde kabul görmektedir. Yönetimde açıklık, yönetime katılma, kamu yönetiminin temsil niteliğinin geliştirilmesi gibi yöntem ve uygulamalar, bu tür denetimin çağdaş araçlarını oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2010: 321).

Yönetimde açıklığın başlıca üç unsurunun olduğu kabul edilmektedir (Özay, 2002: 25): Birincisi, yönetimin karar alma mekanizmasının önceden belli bir ‘usul’e bağlanmasıdır. Bu usulün sadece belli işlem türleri için değil bütün yönetsel muameleler için geçerli olacak bir “genel idari usul” olması da yönetimde açıklık için zorunlu olmaktadır. Çünkü Türkiye’de ‘kamulaştırma’, ‘ihale’ ve ‘vergi’ gibi bazı işlem ve kararlar açısından böyle bir ‘usul’ özel kanunlarda öngörülmüşse de, yönetimin genel düzenleyici işlem ve kararları ile birey işlemleri yaparken uyması gereken ‘usul’ belli değildir. Bu yüzden, yönetimin bütün işlemlerini yaparken uymak zorunda kalacağı ‘usul’ kurallarının genel ve tek bir kanunla belirlenmesi ve herkes tarafından bilinmesi gerekmektedir. Nitekim böyle bir yasa 1925 yılında Avusturya’da yapılmış ve birçok Batılı ülkeye örnek teşkil etmiştir. Yönetimde açıklığın ikinci unsuru, “bilgi edinme özgürlüğü”dür. Genel idari usul yasaları kamu yönetimi elindeki bilgilere ulaşabilmek imkânının bulunmadığı yerlerde pek bir anlam taşıyamayabilir. Bununla birlikte, “bilgi edinme özgürlüğü”nün de sağlanması gerekmektedir. Türkiye’de bilgi edinme hakkıyla ilgili yasal düzenlemeye gidilmesine rağmen genel bir “idari usul” kanunu henüz bulunmamaktadır. Yönetimde açıklığın üçüncü ve son unsuru ise, idarenin karar almak üzere yaptığı toplantıların ‘aleni’ yani açık olarak yapılmasıdır. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 1974-1976 yılları arasında sisteme adını veren “Gün Işığında Yönetim” Kanunu’nu çıkarmıştır. Bugün Amerikan yönetim sisteminde sadece önceden belli edilmiş ‘usul’ ile bilgi ve belgelere ulaşabilme olanağı değil bunun yanında halkın toplu karar organlarının görüşmelerini izleyebilme, görüş açıklayabilme olanağı da bulunmaktadır. Amerikan yönetim sisteminin üstünlüğü de burada yatmaktadır.

Kamu yönetiminin geleneksel özelliklerinden birisinin de gizlilik, bilgileri paylaşmada isteksizlik olduğu bilinmektedir. Yönetimde, yönetişimin ve paylaşımın görülmediği, her şeyi devletin belirlediği, gizli kapalı ortamda kararlar alındığı durumda yönetilenlerinde buna uymak zorunda bırakılmaktadır. Kamuoyuyla bilgiler paylaşılmamakta, halk bilinçlendirilmemekte, işler kapalı kapılar arkasında yürütülmektedir. Yönetimde gizliliğin yoğun şekilde yaşandığı dönemler de gizliliğin meşrulaşmasında, yönetimin böyle daha verimli çalışabildiği görüşü öne sürülmüş, devletin üstün olduğu ve devlet çıkarlarının korunması anlayışı hâkim olmuştur.

Yöneticilerin müdahale olmadığı takdirde çalışmalarını daha iyi ve verimli gerçekleştirebildikleri düşüncesi benimsenmektedir. Ancak başta iletişim ve haberleşme

olmak üzere teknolojinin gelişmesi, günümüz bilgi toplumunda bilginin önemli bir konuma gelmesi, halkın eğitim ve bilgi seviyesinin artması, basın-yayın organlarının, baskı gruplarının daha etkili hale gelmesi Weberyen bürokrasi anlayışını ortadan kaldırmaya başlamıştır. Kapalı, hiyerarşik bir yönetim yerini daha katılımcı, açık, anlaşılır bir yönetime bırakmıştır. Bir yönetimde açıklık olması, o yönetime olan güveni, inancı, realiteyi gösterir.

20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmeye başlayan yönetimde açıklık anlayışı, devletin sosyo-kültürel alana müdahalesindeki artışlar, yönetimde karşılaşılan etik-dışı durumlar ile eğitim düzeyi ve teknolojik alanda yaşanan gelişmelere paralel olarak olgunlaşmaya başlamıştır. Böylece, kamu yönetiminin halka karşı sorumlu olması ve hesap vermesi kaçınılmazlaşmıştır. Bu durum, hem kamusal, hem de bireysel güvenlik açısından bir ihtiyaç olarak nitelenen gizlilik anlayışından zamanla uzaklaşması, halkın yönetimi denetlediği ve ondan hesap sorabilmesine imkân sağlayan araç olarak dikkat çeken açıklık ve bilgi edinme hakkına yönelmesini de beraberinde getirmiştir. Bu alanda önderliği 18. Yüzyılda yönetilenlere kamusal faaliyetler hakkında bilgi edinme hakkı tanınması nedeniyle İsveç'in yaptığı, gerçek demokrasi ve etkin yönetimin bir gereği olan açıklığın ise; İsveç (1776), Finlandiya (1951), ABD (1966), Norveç (1970), Danimarka (1970), Avusturya (1973), Hollanda (1978), Fransa (1978), Kanada (1982) ve Avustralya'da (1982) farklı boyutlarda ortaya konulmuştur (Eken, 1994: 53).

Doğruluk: Kamu hizmet ve faaliyetlerinin sunulmasında, hizmet ve faaliyeti sunan görevlilerin doğruluk, dürüstlük ilkeleriyle hareket etmeleri ve hizmetin doğru ve açık şekilde sunulması gereklidir. Bir kişilik özelliği de olan doğruluk, Aristo'ya göre adaletli olmakla eşdeğerdir ve her ikisi de erdemli olmayı ifade etmektedir. Aristo'ya göre, yasa ona yardımcı olduğu halde olumsuz yönde adaleti harfî harfîne yerine getirmeyen, daha azıyla yetinen insan ancak doğru bir insan olabilir (Aristoteles, 1998: 110-112). Dolayısıyla, bu tanımlama doğruluğun nesnel durumlarla pek de bağlantısı olmayan ya da bireyin değerlendirmesiyle ve değerleriyle ulaşılabilir bir erdem olduğunu ifade eder. Ancak, ahlaksal davranışı tanımlayan yasa veya kodlar, doğruluk ve dürüstlüğü temin etmede ve garantilemekte kullanılabilecek birer araç durumundadırlar (Steinbeng ve Austern, 1995: 119).

Kaynakların etkin kullanımı: Kamu personelinin, sahip oldukları yetki içerisinde kaynakları, bireysel çıkarları için değil de, aksine kurumsal amaçlar ve kamu yararı doğrultusunda kullanımı “kaynakların etkin kullanımını” gündeme getirir. Kurumu en etkin hale getirmek için, insan ve madde kaynaklarını en verimli şekilde kullanmak gerekir. Kaynakların etkin kullanımı; yerinde, yeterli düzeyde, aşırıya kaçmadan, dolayısıyla savurganlığa yer vermeden kullanımudur. Kısacası kıt kaynaklarla minimum maliyet-maksimum verimlilik sağlamaktır.

Örgüte tahsis edilen para, mal, malzeme, araç-gereç, insan kaynağı ve zamanın ihtiyaç ölçüsünde ve amaca uygun olarak kullanılması, bunu yaparken ise, kamusal yararın gözardı edilmemesi salık verilmektedir. Ayrıca, yönetime ilişkin ahlaki niteliklerin; meseleyi nesnel şekilde harmanlayan, şefkatli ve sempatik, kamu ruhuna dönük adalet, tehlike ve girişimlere rağmen devamlılığı sağlamak için kararlılık, cesaret, entegrasyon, doğruluk ve nesnellik olduğu belirtilmektedir (Morcher, Nemer ve Simmons, 1998: 168). Kaynakların etkin kullanımı ülkede refah artışı sağlar, az maliyetle etkin kaliteli üretim ülkenin kalkınma düzeyini olumlu etkiler. Bu durum da insanların yaşam seviyesinin yükselmesi demektir. Türkiye’de KGEK Yönetmeliğinde kamu malları ve kaynakların kullanımı şu şekilde ifade edilmiştir: “Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar, bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar.” KGEK Yönetmeliğinde yer alan bu ifade yeterince açık, anlaşılır ve kapsamlı değildir.

2.4. KAMU YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR

Yönetimde evrensel etik ilkelerin belirlenmesi ve bunların uygulanabilirliğinin yanı sıra, belirlenen ilkelerin uygulanmasında sıkıntılar çıkabilmektedir. Sıkıntılar ise ilkelerin belirlenmesine etken teşkil etmektedir. İşte karşılaşılan bu sıkıntılar etik-dışı davranışlar olarak nitelendirilmekte ve bunların neler olabileceği sorusu da tüm yönetimler ve örgütler için önem arz etmektedir. Etik dışı davranışlar, yönetimler ve örgütler olduğu sürece hep var olan, geçmişten günümüze özellikle ülkelerin gelişmişlik düzeyiyle orantılı olarak devam eden, önemli bir sıkıntı kaynağıdır. Gelişmiş ülkelere etik dışı davranışlara geri kalmış ülkelere oranla daha az rastlanır. Etik dışı davranışların

yoğun olduğu ülkelerde bu durum gelişmenin ve kalkınmanın önündeki önemli bir engeldir.

Tıpkı insanlar gibi kurumlar da değerleriyle yaşarlar. Kamuda kurumsal davranışın aktörlerinden olan kamu görevlilerinin hareket ve uygulamalarına yön veren ya da yön vermesi beklenen, söz konusu değerlerdir. Bu değerlerin pratik yaşama yansıtılması için sağlıklı bir “etik yönetim” sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Etik yönetim; doğruluk, dürüstlük, haklara saygılı olmak gibi temel evrensel değerleri merkezinde tutan ve bu bakışla geleceği şekillendirmeye çalışan bir anlayıştır. İdarelerde istihdam edilen insan gücünün davranışlarını, kurumsal hedefler doğrultusunda beklenen davranışlara yaklaştırma ve dış çevreyi oluşturan aktörlerle ilkeli ve güven telkin edici bir duruşla etkileşim içerisinde bulunma çaba ve gayretleri, idarelerdeki etik yönetim çalışmalarının stratejik düzeyde ele alınmasını zorunlu hale getirmektedir (Uzun, 2011: 34). Kamu yönetiminin etik anlayışa uygun işlememesi, toplumda devlete olan güveni zedeler. Kamu kurumlarına, yasalara, demokrasiye ve yöneticilere olan güvenin yitirilmesine sebep olur. Etik dışı davranışlar; yoksulluğa, adaletsizliğe, maliyetli üretime, enflasyon ve bütçe açıklarının oluşmasına, kısacası devletin ve beraberinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu görevlilerinin değer kaybetmesine, meşruiyetlerini yitirmesine neden olur.

Etik-dışı davranışlar temelde şu faaliyetleri içerebilir (Rosamund, 1996: 342): i) Bir ülkenin yasal normlarına karşı olan ve bu nedenle hukukun cezalandırma kapsamında gördüğü faaliyetler. ii) Toplumun dayandığı temel ahlaki normlarla çatışan faaliyetler.

Siyasal karar alma mekanizmalarında rol alan aktörlerin (seçmenler, politikacılar, bürokratlar, baskı ve çıkar grupları) “özel çıkar” sağlama amacıyla toplumda mevcut hukuki, dini, ahlaki ve kültürel normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları şeklinde tanımlanan (Aktan, 1993: 429) “siyasal yozlaşma” yolsuzluğu da içeren şemsiye bir kavram olarak ifade edilmektedir (Aktan, 1997: 1064). Siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan kavramın (Aktan, 1993: 430) temel özellikleri şunlardır:

- Siyasal süreçte ortaya çıkması,

- Siyasal mübadele (siyasal süreçte yer alan aktörlerin birbirleriyle olan ilişkileri) içerisinde ortaya çıkması,
- Kamusal yetki ve gücün, norm ve ahlak kurallarına aykırı kullanılması,
- Aynı ve/veya nakdi bir menfaat sağlanmasını, yani kamu yararına özel çıkar sağlama eylem ve davranışlarını içermesi,
- Genellikle gizli olması, ancak hoşgörüyü karşılandığı ortam ve durumlarda bu gizliliğin ortadan kalkabilmesi,
- Zamanla toplumun tüm kesimlerine yayılma özelliği göstermesi,
- Demokratik kurumların zaman içerisinde işlerliğini kaybetmesine sebebiyet vermesi,
- Tüm devlet sistemlerinde değişik boyut ve türde mevcut olabilmesidir.

Türkiye ya da başka ülkeler de aşırı merkeziyetçi, tekçi bir yönetim sistemi olması, siyasal-yönetimsel sistemin merkeziyetçiliği yönetimlerin işlevselliğini sınırlandırmaktadır. Katı, merkezi bürokratik yapılar kırtasiyeciliği de beraberinde getirerek, örgütlerin büyümesine sebep olmakta, örgüt büyüdükçe kırtasiyecilik ve bürokrasinin de beraberinde getirdiği sorumluluk ve görev yükü artmaktadır. Önemli pozisyonlardaki kamu görevlileri yetkilerini paylaşmak istemeyip tüm yetkileri kendilerinde toplamak isterler. Bu da denetimi zor olan etkin ve verimlilikten uzak bir yönetim sistemini doğurur. Tüm bunlar da yönetimlerde etik dışı davranışların görülmesine davetiye çıkarır. Etik dışı davranışları önlemek için öncelikle yönetim yapısının iyileştirilmesine katkıda bulunacak, önemli ve etkili yaptırımlara haiz bir “etik kurumu” kurulmalıdır. Bunun için 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kanun ile kurulan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” önemli bir adımdır. Ancak Kurumun yaptırım sahibi etkili bir otorite haline getirilmesi, Kurumun kurulmasındaki amaçlara hizmet etmesini sağlayabilecektir.

Önceleri hiç bilinmeyen birçok faaliyet alanı ve konu, bugün devletin ilgilendiği, hizmet yürüttüğü ya da yoğun olarak düzenlediği alanlar haline gelmiştir. Sosyo-ekonomik gelişme, teknik yenilikler, toplumsal ihtiyaçlar, ideolojik ve siyasal baskılar devletin görev alanını genişletmiş ve yapısal anlamda büyümesine neden olmuştur. Devletin büyümesi ve yükünün artması ile birlikte kamu yönetimi ön plana çıkmıştır.

Vatandaş olarak halk, kamu yönetimini güçlü ve sorun çıkarıcı bir örgüt, müşteri olarak ise verimsiz işleyen bürokratik bir yapı olarak değerlendirir hale gelmiştir (Eryılmaz, 1993: 92).

Etik dışı davranış çoğu zaman yolsuzlukla karıştırılmakta, bu davranışlar sadece yolsuzluk olarak algılanabilmektedir. Yüksel'e (2005: 72) göre, 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 açıktır. Nitekim yolsuzluğun ortaya çıkması etik değerlere uymamakla başlamaktadır.

Etik dışı davranışlar tüm örgütlerde kamu kurum ve kuruluşlarında önlem alınması gereken önemli bir sorun alanıdır. Ancak bu davranışları engellemek için yalnızca kurullar kurulması, ilkeler konması yeterli değildir. Bunların etkinliğini yaptırım gücü ile de desteklemek gerekir. Kamu görevlilerinin eğitimi, düşünce yapısı da bu davranışların oluşmasında etkilidir.

Kamu yönetiminde sık karşılaşılan etik dışı davranışlar şöyle belirtebilir: Rüşvet, irtikâp, haksız mal edinme, kaçakçılık, ihtilas (aşırma), zimmete para geçirme, resmi ihaleye fesat karıştırma, yetkiyi kötüye kullanma, kayırmacılık ve ayrımcılık yapmak, ihmal, patronaj, yaranma, hakaret, kötü alışkanlıklar, dedikodu gibi eylem ve uygulamalar.

2.4.1. Rüşvet

Rüşvet, kamu görevlilerinin kamu mal ve hizmet arzlarında, görev ve yetkilerini kötüye kullanarak muhatap oldukları kişi veya kurumlara imtiyazlı iş veya işlemler yapmak suretiyle para veya diğer şekillerde menfaat elde etmeleridir (Aktan, 1997: 25). Rüşvet özellikle karar verme veya işlem yapma yetkisine sahip kişilerin, yurttaşlara sağladıkları avantajlar karşılığında ya da kimi zaman işlemin çabuklaştırılması ya da sadece savsaklanmaması için para veya hediye almaları ya da istemeleri biçimindeki "yolsuzluk türü" (TODAİE, 1998: 214) olarak da ifade edilebilir. Rüşvet alma ve rüşvet verme suçlarının konusu memur ve memur sayılan kimselerdir. Bu nedenle rüşvet

suçları devlet idaresine karşı işlenen suçlardır, “devlet memura kamu hizmetlerini yerine getirme ödevini vermiş ve bunun karşılığında bir maaş bağlamıştır. Memur rüşvet almakla öncelikle bu ödevini kötüye kullanmış olmaktadır” böyle bir düşüncenin vatandaşta belirmesi devlet yönetimine karşı bir güvensizlik uyandırmaktadır. Devletin itibarını kötülediği için kamu menfaatini zedelemektedir. Devlet sisteminin demokratik ya da totaliter olması, bu konuda memura karşı takınılan tavır değiştirilmemiştir (Mumcu, 1985: 16).

Toplumda, birçok kurumda çalışan kamu görevlilerinin rüşvet almadan görevlerini yerine getirmedikleri yönünde bir algı yaygındır. Ayrıca, kamu görevlilerinin normal sürede yapılması gereken işlemleri rüşvet almadan yapmadıkları yönünde düşünce de yaygındır. Bunun nedeni ise yine toplumun genel eğilimidir. Zira etik dışı işlemlerin artarak devam etmesi, toplumun buna göz yummasından kaynaklanmaktadır. Herkesin kendi çıkarını düşünmesi toplumsal yozlaşmaya sebep olmaktadır. Toplum ve birey olarak bazı olumsuz davranışlara sessiz kalmayarak etik dışı davranışların yolunu kapama imkânı vardır. Bu sayede sistem kendi kendine olumsuz davranışları devre dışı bırakacaktır.

Rüşvet kavramı, kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu suretle para ve/veya diğer şekillerde bir menfaat elde etmelerini ifade etmektedir. Daha kısa bir tanımla, rüşvet; şahsi menfaat için görev ve yetkinin kötüye kullanılmasıdır. Görev ve yetkinin kötüye kullanımı iki şekilde olabilir (Aktan, 1991: 53-54): i) Kanuna uygun olan kamu işlemlerinin daha hızlı ve süratle yerine getirilmesi şeklinde görev ve yetki kötüye kullanılabilir. Açıktır ki burada birtakım kimselere diğerleri aleyhine ayrıcalıklı işlem yapılmaktadır. Ehliyet almaya hak kazanmış bir kimseden parasal veya diğer şekillerde bir menfaat sağlanarak ehliyetinin daha kısa bir süre içerisinde verilmesi bu konuya örnek teşkil eder. ii) Kanuna uygun olmayan, bir diğer deyişle kanunca yasaklanmış kamu işlemlerinin bir menfaat karşılığı yapılması halinde de görev ve yetki kötüye kullanılmış olur. Örneğin, ehliyet almaya yasal olarak hak kazanmamış, hatta bunun için sınava dahi girmemiş bir kimseye, sağlanan menfaat karşılığı ehliyet verilmesi söz konusu olabilir.

Yukarıda birinci türde görev ve yetkinin kötüye kullanımı sonucunda bir çıkar sağlanmasına “çabuklaştırıcı rüşvet” (hafif rüşvet) ikincisine ise “çarpıtıcı rüşvet” (ağır rüşvet) adı verilir. Rüşvet talep etmede, kamu görevlisi “aktif suje” durumundadır. “Aktif rüşvet” olarak adlandırılabilir olan bu durum esasen bir tür ‘haraç’ olarak da kabul edilebilir. Ancak, rüşvet ile haraç arasındaki ayrım her zaman açık ve net değildir. Örneğin, bir kamu görevlisinin açıkça para veya diğer bir menfaat talep etmeksizin muhatap olduğu kişiyi rüşvet önerisine yöneltmesi mümkündür. Mesela, gümrükten mal çekerek birinin işlemlerin normal süresinden önce bitirilmesi için görevlilere para vermesi rüşvet (çabuklaştırıcı rüşvet); gümrük görevlisinin işlemleri kasıtlı olarak yavaşlatacağı ya da sorun yaratacağı tehdidi ile karşısındakinden açıkça para istemesi ise haraçtır (Berkman, 1983: 23-24).

Ekonomik boyutu açısından iki şekilde rüşvet ortaya çıkmaktadır. İlkinde, bir hizmete yönelik talep arzdan büyükse ortaya çıkan rant artmaktadır. Artan rantın bir kısmını hizmetin dağıtımını yapan bürokrat, kalanını ise kullanıcı almaktadır. İkincisinde ise, talebin arzdan büyük olmasına rağmen karar verme yetkisine haiz olan bürokrat, arzın tümünü sunmayıp kendisine çıkar sağlamak amacıyla kullanmaktadır (Eken, 1997: 1081-1082).

Rüşvet iki tarafın katılımıyla gerçekleşen bir siyasal ve yönetsel mübadele olayıdır. Ancak bu, yasal olmayan, en azından “kamu vicdanı” ve sosyal normlar açısından izin verilmeyen bir mübadele türüdür. Bu mübadelede her iki taraf lehine sonuç doğuran bir edim ve karşı edim vardır. Bu edim ve karşı edimi yapma eğilimi ve davranışlarının karşılaşması ile rüşvet piyasası oluşmaktadır. Ancak, buradaki mübadele eğilimi görünür piyasa ekonomisi içerisinde gerçekleşmemektedir. Bu nedenle hem yasa ve normlara aykırı olarak oluşturulan piyasa, hem de bu piyasada oluşan fiyat, gayrimeşru bir nitelik arz etmektedir. Ayrıca, rüşvet, uzmanlaşmış bazı iş takipçileri, iş büroları, gezgincilik yapan bazı politikacı ve bürokratlar aracılığıyla da yürütülebilir. Bu durumda rüşvetin belli bir kısmı, aracı olan kişi ve kurumlara ödenmektedir (Aktan, 1991: 54). Kısacası, yurttaş için “pahaly yönetim” olarak ifade edilen yolsuzluk halinde, işlerin rüşvetsiz görülmediği bir yönetsel dizgide, yurttaşın ödediği verginin anlamını yitirdiği, verilen rüşvetlerin kamu hizmetleri için ikinci bir ödeme olarak karşımıza çıktığı ifade edilebilir (Berkman, 1983: 116).

Rüşvetin Nedenleri: Rüşvetin ortaya çıkmasında rol oynayan faktörlerin başında sosyo-ekonomik yapı ve gelişmişlik düzeyi gelmektedir. Ekonomik kaynakları kullanma fırsatlarının kıtlığı rüşveti teşvik etmektedir. Fırsatların kıtlığı ve ekonomik gelişmenin yetersiz oluşu, kıt fırsatlardan yararlanmak için kişileri rüşvet vermeye teşvik ederken, kamu görevlilerini de daha iyi imkânlar içerisinde yaşama arzusuyla rüşvet almaya teşvik etmektedir. Sosyo-ekonomik yapının değişmesi ve ekonomik kalkınma sürecinin hızlanması ile birlikte potansiyel kaynak ve fırsatlar artmakta ve böylece rüşvet mekanizmasının işlemesi için uygun bir ortam hazırlanmış olmaktadır. Ancak burada önemle belirtilmesi gereken hususlardan birisi de potansiyel kaynak ve fırsatların paylaşımında rekabetin mevcut olup olmadığıdır. Rekabetin mevcut olması halinde rüşvetin konu ve kapsamının daha dar olabileceği düşünülebilir. Rekabetin varlığı basın, kamuoyu, yasama kontrolü gibi mekanizmaların da işlerlik kazanmasını sağlayabilir (Aktan, 2002: 55).

Rüşvetin ikinci nedeni ise kültürel yapıdan gelen nedenlerdir. Kültürel yapımız rüşveti iki biçimde desteklemektedir. Birinci olarak, yukarıda açıklanan tarihsel oluşum sonunda, kültürümüzde, “bal tutan parmağını yalar”, “devletin malı deniz, onu yemeyen domuz” gibi ‘özdeyişler’ yer almıştır. Bu ‘özdeyişlere’ daha bir kaç yıl önce, “benim memurum işini bilir” biçiminde çok daha güncel sözlerin de Türkiye Cumhuriyeti’nin en üst makamlarına gelmiş kişiler tarafından katılmış olmasıdır. Böylece, “toplumsal değerlerimiz” adeta rüşveti özendirir hale gelmiştir. İkinci olarak, kültürel yapı rüşvet olayının engellenmesinde işlevsel değildir. Bu yansıma, “kamu yararı” kavramının bir “vatandaşlık bilinci” biçiminde gelişmemiş olmasıdır. Osmanlı döneminde ‘kul’ anlayışı ile “kamu yararı” kavramını ‘büyüklerine’ bırakmış olan insanlar, Cumhuriyet döneminde de, “kulluktan vatandaşlığa” terfi ederken, sadece “bireysel çıkarlarının” bilincine varabilmişler, ama bireysel çıkarların da bir anlam ifade edebilmesi için gerekli altyapının kaynağı olan “kamu yararı” kavramını geliştirememişlerdir (Kongar, www.kongar.org).

Rüşvetin nedenlerinden üçüncüsü idari nedenlerdir. Merkezden yönetimin hâkim olduğu, yerel yönetimlerin geri planda kaldığı, bürokrasinin ve beraberinde getirdiği kırtasiyeciliğin yoğun olduğu Türkiye gibi ülkelerde rüşvetin daha fazla görüldüğü söylenebilir. Merkeziyetçiliğin hâkim olduğu ülkelerde her şey kamu görevlilerinin, üst düzey yöneticilerinin eline bırakılmakta, işlemler yönetilenlerin bilgisi dışında

gerçekleşmektedir. Çünkü sistem kendini kapamış ve yönetilenlerce denetlenememektedir. Bazen bu durum demokrasi adı altında gerçekleştirilmektedir. Bazı ülkeler demokrasiyle yönetiliyor görünse de sistemin gerçek yüzü farklıdır. Hâlbuki demokrasi olsa, yönetim yönetilenlerce denetlense, rüşvet olaylarına ve diğer etik dışı davranışlara daha az rastlanır. Ayrıca, statükoculuk, yönetimde gizlilik ve kapalılık, rüşvetin ortaya çıkmasında en önemli ve etkili sebeplerden birisidir. Her ne kadar merkeziyetçi yönetimlerde ve statükoculuğun yoğun olduğu ülkelerde etik dışı davranışlar için denetim mekanizmaları oluşturulsa da, bu mekanizmaların merkez hüküm ve tasarrufu altında olacağı için bağımsız bir denetim oluşturulamayacak ve sistem yine merkezi yönetenler lehine işleyecektir.

Bürokratik yapı da, rüşvetin nedenleri arasındaki bir başlıktır. Bürokratik yapı dört ayrı biçimde rüşvetin ve yolsuzlukların yaygınlaşmasına neden olmaktadır. Birinci olarak bu yapı, kamu denetiminin yani vatandaş girişiminin eksikliğinden dolayı doğrudan doğruya “memurların insafına” terk edilmiş durumdadır. İkinci olarak, hukuksal yapı bölümünde belirtildiği gibi tüm sistem devletin vatandaşa güvensizliği üzerine kurulu olduğundan, yasakçıdır. İşlerin “normal olarak” yürütülebilmesi için bile, yardıma ve desteğe gereksinme vardır. Üçüncü olarak, memurların yaşam standartları çok düşüktür. Ayrıca reel ücretleri zaman içinde, artma değil düşme eğilimi gösterir. Çünkü Türkiye'nin seçtiği enflasyonist kalkınma modeli uygulaması, kalkınmanın yükünü sabit gelirli vatandaşın üzerine yıkmaktadır. Dördüncü olarak hem kültürel hem de siyasal yapı, memurları rüşvet almaya ve yolsuzluk yapmaya teşvik etmekte bu durum, bürokrasinin tümünü, rüşveti besler hale getirmektedir (Kongar, www.kongar.org)

Ülkelerin gelişimini arttırmak, geri kalmışlıktan kurtarmak, yönetilenlerin memnuniyetini sağlayıp, elde ettikleri faydayı arttırmak, yönetenlerin yönetimini meşrulaştırmak için rüşvetin nedenlerin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Rüşvetin önlenmesi için öncelikle toplum anlayışı değişmeli, vatandaşlara demokrasi bilinci aşılanmalı ve vatandaşlık haklarının bireylerce kavranması sağlanmalıdır. Vatandaşlık bilinci dolayısıyla kamu denetimi ve kamu yararı anlayışı geliştirilmelidir. Açık ve şeffaf devlet, etkin bir şekilde sağlanmalıdır.

2.4.2. Hediye Alma

Burada ele alacağımız konunun amacı ise, kamu görevlilerini yoldan çıkarabilecek, onları yolsuzluk yapmaya yönlendirebilecek “bubi tuzağı” niteliğindeki çıkar çatışmaları içinde değerlendirilen hediyeler ve kişisel kullanım amacıyla yapılan bağışları irdelemek ve kamu yönetimi etiği açısından değerlendirmektir (Şen, 2005: 361).

Hediye ve kişisel kullanım amacıyla yapılan bağışların “bubi tuzağı”na benzetilmesi tesadüfi değildir. Bilindiği gibi, kurnazca hazırlanan, şüphe uyandırmayan, tehlikesiz zannedilen ve kurbanı daha rahat çekebilmek için çekici bir cisim kullanılan tuzaklara “bubi tuzağı” denilmektedir. Şen’e (2005: 361) göre, “bubi tuzağı” bir insanın görünürde zararsız olan bir nesneye dokunması veya yaklaşması veya görünürde güvenli olan bir eylemi yapması neticesinde, beklenmedik bir şekilde faaliyete geçen, öldürmek ve yaralamak üzere tasarlanmış, imal edilmiş veya uyarlanmış her türlü cihaz veya malzeme anlamına da gelmektedir. Ahlaki değerlere önem veren bir kamu görevlisi, açıkça rüşvet almaz veya kişisel bir menfaat sağlamaz. Buna karşılık, kendisine verilen ve ilk anda masum, zararsız ve tehlikesiz olarak görülebilecek hediyeleri ya da kişisel kullanımı için yapılmış bağışları kabul edebilir. Zaten geleneksel değerler açısından bir kişinin kendisine verilen bir hediyeği geri çevirmesi hoş karşılanmamaktadır. Ancak, hediye verenin veya bağışta bulunanın gerçek niyeti belli olmadığı için, söz konusu hediye veya bağışlar, ileride kamu görevlisinin ‘tarafsızlığı’ nı zedeleyecek bir tuzağa dönüşebilecek ve “etik ikilem”lerle karşı karşıya kalmasına neden olabilecektir (Şen, 2005: 361). Nerdeyse bütün toplumlarda, geleneklerin ve ilişkilerin bir gereği olarak hediye almak ve vermek doğal bir davranış olarak görülmektedir. Çoğu toplumlarda hediyeği geri çevirmek hoş görülmemekte ve yanlış bir davranış olarak algılanmaktadır. Ancak kamu görevlileri “hediye alma” konusuna dikkat etmelidirler. Çünkü verilen hediyeğin altında hediye verenin özel bir menfaat beklentisi veya bir tuzağı olabilir.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye yetkilidir” hükmünü getirmiştir. 5176 sayılı Kanun’a istinaden çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları

Hakkında Yönetmeliğin 15. maddesinde, “kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ya da menfaat hediye olarak tanımlanarak, kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilke olarak kabul edilmiş ve kamu görevlilerinin yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamayacakları ve menfaat sağlayamayacakları” belirtilmiştir. Bu Yönetmelik’te, hediye alma yasağının kapsamı yeniden düzenlenmelidir. Çünkü birçok boşluk vardır ve bunlar suiistimale açıktır.

Kamu görevlilerine verilen hediyeleri hediye verenin niyeti açısından ikiye ayırmak mümkündür. Birincisinde hediye verenin herhangi bir menfaat beklentisi bulunmamaktadır. Örneğin, Öğretmenler Günü’nde öğretmene verilen bir dolmakalem, yılbaşında verilen ajanda ve benzeri hediyeler bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu tür hediyeler daha çok sembolik niteliktedir. İkincisinde ise hediye verenin bir menfaat elde etme ya da hizmetin kolayca ve süratle görülmesi yönünde bir beklentisi bulunmaktadır. Bu durumda hediye veren, ayrıcalıklı işlem yapmasını beklediği kamu görevlisine, önceden meşruiyet kazandırılmış çıkarlar sağlama yoluna gitmekte, böylece doğrudan rüşvet vermenin risklerini en aza indirmeye çalışmaktadır. Araba ya da ev tahsis etmek, ücretsiz yemek ve konaklama imkânı sunmak kamu görevlilerine menfaat elde etme amacıyla sağlanan çıkarlardan bazılarıdır. Bu kapsamda değerlendirilebilecek başka bir uygulama, kamu görevlisinin ayrıcalıklı işlem yapılması beklenen işe önceden ortak edilmesidir. Örneğin, kurulma aşamasındaki bir tesise ortak edilen bir bürokrattan, ileride, işletmenin bürokrasi kademelerinde karşılaşabileceği zorluklar karşısında bizzat ya da başka bürokratlar üzerinde etkili olmak suretiyle yardımcı olması istenmektedir. Bu kapsamdaki hediyeler genellikle sembolik olmanın ötesinde kamu görevlisine belli bir çıkar sağlamayı hedeflemektedir (Şen, 2005: 364).

Kamu görevlilerine verilen hediyeler, kamuoyu nezdinde etik tartışmalara yol açmakta, kamuda yozlaşmaya, kamu görevlilerinin eleştirilmesine, yolsuzlukla ilgili algılamaların artmasına, kamu yönetimi ve yöneticilerine duyulan itibar ve güvenin sarsılmasına neden olmaktadır. Kamuda etik kültürün yerleştirilmesi için çok yönlü

işbirliklerine ihtiyaç bulunmaktadır. Hediyeenin bir tarafında kamu varsa, diğer tarafta da özel sektör ve sivil toplum kuruluşları yer almaktadır (KGEK, 2011/1 sayılı Genelge).

2.4.3. Zimmet-İhtilas

Zimmet, Arapça kökenli bir kelime olup “emanet edilen şeyden aşımak”, “kendisine emanet edilen şeyleri kendi malı gibi kullanmak” anlamlarına gelmektedir. Siyasal terminoloji açısından zimmet, kamu görevlilerinin para ve/veya mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanması olarak tanımlanabilir. Örneğin, bir kamu görevlisinin devlete ait bir daktilo ya da bilgisayarını kendi özel kullanımına tahsis etmesi, zimmet olayına bir örnek olarak verilebilir. Yine bir kamu görevlisinin kendi özel otomobilinin benzin sarfiyatını, makamından yararlanmak suretiyle devlet kanalıyla karşılaması söz konusu olabilir. Zimmet bu açıdan ‘hırsızlık’ ile eşanlamlıdır (Aktan, 2002: 57). Zimmet suçu, 5237 sayılı TCK’nın 247. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır. Zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullanıldıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilir. Söz konusu maddede; basit zimmet, nitelikli zimmet ve kullanma zimmeti düzenlenmiştir (Karaca, 2005: 29).

Kamu görevlisi, görevi dolayısıyla zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu mallar üzerinde ancak görevinin gerektirdiği şekilde tasarrufta bulunabilir. Madde metninde, kamu görevlisinin bu mallar üzerinde görevinin gerekleriyle bağdaşmayan bir surette tasarrufta bulunması, bu malları kendisinin veya başkasının zimmetine geçirmesi suç olarak tanımlanmıştır (Karaca, 2005: 30). Zimmet eyleminin suç olarak kabul edilmesi ve bunun yaptırıma bağlanması, kuruluşa ait ekonomik değerleri kuruluş görevlileri eliyle kullanırken kuruluşa ait malvarlığının dürüstlük ilkesine uygun biçimde ve kuruluşa ait değerlerin amaca uygun biçimde kullanılmasının sağlanması amaçlanmıştır. Kuruluşun amacına tam olarak ulaşabilmesi, ancak görevlilerin kendilerine tevdi edilmiş malvarlığının tamamını bu amaç doğrultusunda kullanmalarıyla olanaklıdır. Bu nedenle, devlet idaresinin zarara

uğramasının önüne geçilmesi için zimmet suç olarak yaptırma bağlanmıştır (Aydemir, 2003).

Yukarıda ele alınmış olan rüşvet yozlaşma türünde, alan ve veren olmasına rağmen zimmette yalnızca kamu görevlisi söz konusudur ve ikinci taraf yoktur (Berkman, 1983: 25). İhtilas ise zimmet fiilinin hileli bir şekilde yapılmasıdır. Kısaca, ihtilas, zimmet suçunun mevsuf şeklidir. Bu bakımdan ihtilas aynı zamanda mevsuf zimmet (nitelikli zimmet) olarak da adlandırılır (Aktan, 2002: 57).

2.4.4. İrtikâp

İrtikâp ise rüşvette alan ve veren arasındaki sözlü bir sözleşme yerine, bir sözleşme olmadan bir kimsenin zorlanmasını içermekte ve tek taraflı bir istemenin olduğu bu suça, etik dışı davranış türünde zorla yiyicilik de denilmektedir (Aktan, 1994: 30). İrtikâp, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 250. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

(1) Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Kamu görevlisinin haksız tutum ve davranışları karşısında, kişinin haklı bir işinin gereği gibi, hiç veya en azından vaktinde görülmeyeceği endişesiyle, kendisini mecbur hissederek, kamu görevlisine veya yönlendireceği kişiye menfaat temin etmiş olması halinde, icbarın varlığı kabul edilir.

(2) Görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi ikna eden kamu görevlisi, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(3) İkinci fıkrada tanımlanan suçun kişinin hatasından yararlanarak işlenmiş olması halinde, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolunur.

(4) İrtikâp edilen menfaatin değeri ve mağdurun ekonomik durumu göz önünde bulundurularak, yukarıdaki fıkralara göre verilecek ceza yarısına kadar indirilebilir.

Yargıtay'ın almış olduğu bir kararda rüşvet ve irtikâp arasındaki farklılık şu şekilde belirtilmiştir: "Rüşvet, memurun görevine giren, yetkili bulunduğu konuda karşı

tarafı aralarında serbest iradelerinin ürünü olan karşılıklı rızaya dayalı bir anlaşma (rüşvet sözleşmesi) sonucunda çıkar elde etmesidir. Kendi eylemi de suç oluşturan rüşvet veren, sağladığı çıkarın yasal olmadığını bilmekte ve yasa dışı zemin içinde bulunmaktadır. Cebri irtikâp (zorla yiyicilik) suçu ise, memurun memuriyet sıfatını veya memuriyetine ait görevi kötüye kullanmak suretiyle ferdi zorlaması sonucu uğrayabileceği haksız işlemi önleyebilmek durumunda kalan ferdin ona çıkar sağlaması veya vaat etmesiyle oluşur. Fert, vaat ettiği çıkarın yasa dışı olduğunu bildiği halde, memurun haksız işlemi önleme zorunluluğunu duyduğu ve manevi baskısı altında kaldığı için suçun mağduru durumundadır” (Malkoç ve Malkoç, 1988: 364).

2.4.5. Yolsuzluk

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, daha 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 kaçabilenlerin de kişisel çıkarlarına yönelik eylemleri kapsama alınmıştır (İğdeler, 2004: 161). Yolsuzluk olgusu insan unsuruyla doğrudan alakalıdır. Kamu görevlileri yönetimde insan unsurunu oluşturmaktadırlar ve bunlara da birçok yetki ve görev verilmektedir. Bu yetki ve görev kötüye kullanırsa, kamu yararı yerine kişisel çıkarlar düşünürlerse yolsuzluk gündeme gelmektedir. Merkezi yönetimde işlemler tam olarak takip edilemediğinden, denetim tam sağlanamayıp, performans tam ölçülemediğinden, yolsuzluk olgusuna daha sık rastlanır. Türkiye’nin özellikle bazı kurumlarında yolsuzluk önü alnamaz hale gelmiştir. Bazı kamu görevlileri etik dışı davranışlara karşı durduğunda ise sistem dışına itilip, etkisiz hale getirilmekte ya da etkin olarak o çarka bir şekilde dâhil edilmekte hiç biri olmasa bu duruma karşı sessiz kalmalarını sağlayacak yöntemlere başvurulmaktadır.

Kılınç, Özgür ve Genç’e (2009: 73) göre, Türkiye toplumunun önemli bir kısmı yolsuzluğa şiddetle karşı değildir. Diğer yandan, yolsuzluk Türk kültüründe atasözleri

ve deyimlerde yerini bulmuş ve nispeten benimsenmiş doğal bir şeymiş gibi belli ölçülerde kabul görmektedir. Bir kap kahvenin kırk yıl hatırı vardır bile bu anlayış ve davranışın belirli ölçülerde yansıması olarak görülebilir.

Yönetim sistemleri, hukuk devleti kurallarına uymak ve demokratik biçimde seçilmiş iktidarlar tarafından güvenilir bir araç olmak durumundadır. Kamu politikalarının etkili bir şekilde uygulanmaları da ancak siyasallaşmamış bir bürokrasiyle gerçekleştirilebilir. Bu sebeple siyasal bir müdahale ile ise alınan birisinin, kendini kayıran görüş ya da kişilere karşı yükledikleri borcu yerine getirerek sistemi yozlaştırmaları kaçınılmaz durumdadır (Gültekin, 1989: 91). Yolsuzluk terimi, maddesel kazanç için ya da parasal olmayan özel amaç ve çıkarlara yönelik olarak kamusal yetkinin yasadışı kullanımını kapsayan davranış ve eylemleri içermektedir (Berkman, 1983: 9). Tanımdan yolsuzluğun taraflarından birinin ‘yetkili’ olması gerektiği anlaşılmaktadır. Kamu yetkisi ise, siyasal işlevlere ilişkin olarak siyasal yöneticilerce, yönetsel işlevlere ilişkin olarak kamu yöneticilerince kullanılmaktadır. Diğer yandan, kamu görevlisinin uyması gereken yasal düzenlemelere aykırı davranışlarda bulunması ve son olarak da kurallara aykırı davranışı karşılığında maddi veya özel amaçlar edinmesi gerekmektedir. Burada bahsedilen maddi kazanç para, mal, hediye vb. ifade ederken; maddi olmayan çıkar ise çeşitli kayırma biçimlerinde açıkça görülebilir (Berkman, 1983: 10-16).

Yolsuzluk ya da yozlaşma kavramı genel anlamda, devletteki bozukluğu, kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili menfaat teminini, hizmet sunumunda bazı kişi ve gruplara ayrıcalık tanınmasını ve memur atamalarındaki her türden kayırmacılığı ifade etmektedir (Eken ve Şen, 1997: 1077). Siyasette ve yönetimdeki bozulmayı, siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin maddi ya da maddi olmayan özel bir çıkar sağlamak amacıyla yetkilerini kötüye kullanmalarını ifade etmek üzere İngilizcede ‘*corruption*’ kavramı kullanılmaktadır. Özellikle rüşvet, haraç, aracı kullanma, kayırmacılık gibi çıkar sağlama amacıyla yapılan eylem ve davranışlar yolsuzluk olarak adlandırılırken, çıkar sağlamanın yanında işlerin yavaşlaması, sorumluluktan kaçma, verimsizlik, kırtasiyecilik gibi bürokrasinin işleyişinden kaynaklanan olumsuz sonuçları

karşılama üzere yozlaşma kavramı kullanılmaktadır (Şen, 1998: 166).¹ Yolsuzluk sözcüğü yalnızca siyasetçilerin belli tür davranış ve eylemlerini niteleyen bir terim olarak kullanılmamaktadır. Esas olarak yönetsel kadroların ya da kamu bürokrasisi üyelerinin tavır ve tutumlarını kapsayacak bir biçimde anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle, yolsuzluk sözcüğünün içerdiği anlam yönetim kadrolarında bulunan kişiler için çok daha yaygın biçimde kullanılmaktadır (Şaylan, 1975: 91). Bu açıdan bakıldığında, “yönetsel işlemlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasal uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı olarak kullanılması yönetsel yolsuzluk olarak tanımlanır” (Berkman, 1983: 18).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 (Yüksel, 2005: 74). 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,
- Toplumlara serbest ve açık rekabetin yararlarından mahrum eder.

Yolsuzluk az gelişmiş ülkelerde daha sık karşılaşılan bir olgudur. Ama bu gelişmiş ülkelerde olmadığı anlamına gelmemektedir. Gelişmiş ülkelerdeki denetim mekanizmalarının daha işlevsel ve bağımsız olması caydırıcılık özelliğini arttırmaktadır. Bu da gelişmiş ülkelerdeki yolsuzluk olaylarını azaltmaktadır. Ayrıca gelişmiş ülkelerde

¹ Yolsuzluk ve yozlaşma kavramları genelde literatürlerde aynı anlamda kullanılsa da, farklı anlamlar taşımaktadırlar. Bu iki kavram karıştırılmamalıdır.

² Siyasal yolsuzluk siyasal yöneticilerin, yönetsel yolsuzlukta ise kamu bürokrasisinde çalışanların “baş aktörler” olduğu ileri sürülmektedir. Hem siyasal, hem de yönetsel işlev ve görevleri olan bakanların ise her iki tür yolsuzluğa karışabilmelerinin olanaklı olduğu belirtilmektedir (Berkman, 1983; 18).

gelir seviyesini de yükseltmekte ve insanlar tatminkâr biçimde kazanç elde etmelerini sağlamaktadır. Bu da yolsuzluğu azaltıcı sebeplerinden biridir. Gelişmekte olan ülkelerde kırılmamış katı bürokrasi ve kırtasiyecilik sorunları vardır. Türkiye'nin de gelişmekte olduğu ve bu sorunları barındırdığı bilinmektedir. Türkiye'de Etik Kurulu adı altında kurulan ve etik dışı davranışlara karşı bir denetim mekanizması olarak düşünülen, fakat bağımsızlık ve hareket alanı genişliği tanınmayan ve dolayısıyla amacına hizmet edemeyen bir sistem bulunmaktadır. Etik dışı davranışları çözme yolunda öncelikle, merkeziyetçi yönetim zihniyetinden kurtulmak gerekmektedir. Akabinde yönetici zihniyet yapısının da -en üst yöneticiden en düşük statüdekine kadar- şeffaf, katılımcı, açık, eşitlikçi, adaletli ve dürüst bir temele dayandırılması gerekmektedir.

Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi, siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesi, bir başka ifadeyle toplumun ve devletin temelini sarsılmasıdır. Bu durum, vatandaşın devlete ve yönetime duyduğu güveni azaltmaktadır. Kamu için siyasetinin özel çıkarlar uğruna saptırılması, kamu yararının eşitlik ve hakkaniyet ilkelerinden uzaklaşması sonucunu doğurmaktadır. Bu tür olumsuzluklar ise siyasal bunalımlar ve kargaşa için uygun ortam yaratabilmektedir.

Öte yandan yolsuzluk ile kamu siyasetlerinin saptırılması, yönetimin uygulamaya çalıştığı plan ve programların gerçekleşmesini önleyeceğinden, yönetimin ussal ve verimli çalışması zorlaşmaktadır. Bu durum kamu yönetiminin “felce uğraması” gibi bir sonucu beraberinde getirmekte, bürokrasi kalkınmanın etkin bir aracı olmaktan çıkarak engeli haline dönüşmektedir (Berkman, 1988: 115-117). Yolsuzluk ayrıca, kamu yönetiminin pahalılaşması, vatandaşın ödediği verginin anlamını yitirmesi, bir başka ifadeyle, kamu yönetiminin “kara para” oluşturan ve dağıtımını yapan yasadışı bir düzene dönüşmesi gibi ciddi zararlara da sebebiyet vermektedir (Berkman, 1988: 76-77). Devlet bütçesi yolsuzluktan büyük zarar görmekte 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 (Yüksel, 2005: 73).

Yolsuzluk sorunun ortaya konulmasında, çözüme yönelik stratejilerin saptanmasında ve eylem planlarının uygulanmasında uluslararası kuruluşların katkıları göz ardı edilemez. Uluslararası kuruluşlar, gerek yayımladıkları sözleşmeler, bildirimler ve strateji planlarıyla gerekse de oluşturdukları veya oluşumuna katkıda buldukları yeni örgütlenmelerle, yolsuzlukla mücadele alanında kilit rol oynamaktadırlar. Dünyada yolsuzluk fenomeninden kurtulmak amacıyla son 15-20 yıllık periyotta ciddi girişimlerde bulunan az sayıda başarılı ülke örneğinin ardında ulusal çabaların yanında, uluslararası kuruluşların etkisi yadsınamaz bir gerçektir (Özbaran, 2003: 18-19).

GRECO, Uluslararası Saydamlık Örgütü, Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi, Mali Eylem Görev Grubu, Uluslararası Suç Önleme Merkezi, Yolsuzlukla Mücadele Ağı, Asya Kalkınma Birimi Yolsuzlukla Mücadele Birimi, Dünya Bankası Yolsuzlukla Mücadele Bilgi Merkezi ve benzeri gibi örgütler yolsuzlukla mücadelede önemli örneklerdir.

2.4.6. Kayırmacılık

Kayırmacılık, kamu görevlilerinin yakınlarını, tanıdıklarını haksız yere ve kanunlara aykırı olarak kayırmasıdır. Türkçe de 'iltimas', 'torpil' kavramları kayırmacılık anlamında kullanılmaktadır. Kayırmacılığa özellikle liyakat ilkesine önem verilmeyen ülkelerde daha çok rastlanır. Türkiye'de kamu kuruluşlarında liyakat ilkesi gittikçe önemini yitirmekte ve yerini kayırmacılığa bırakmaktadır. Bu, an önce önlem alınması gereken tehlikeli bir durumdur.

Kayırmacılık, kamu hizmetine girişlerde nesnel (objektif) ölçütlerden ziyade; tanıdık, akraba, eş-dost, siyasi görüş birlikteliği gibi sübjektif özellikteki kişilerin göreve getirilmesi, liyakat sisteminin geri planda kalmasıdır. Günümüzde kayırmacılık yerine sıkça torpil kelimesi kullanılmaktadır. Bu tür etik dışı davranış yönetimin kalitesizleşmesine, devlete olan güvenin zedelenmesine neden olmaktadır. Bu tür davranışların artması insanları, bilgi seviyelerini arttırmaya değil göreve getirilmede bir yandaş (torpil) bulma arayışlarına itmektedir. İster istemez herkes o çarka dâhil olmaktadır. Kayırmacılığın değişik türleri bulunmaktadır bunlar; adam kayırmacılığı,

akraba kayırmacılığı (*nepotizm*), eş-dost kayırmacılığı (*kronizm*) ve siyasal kayırmacılıktır (siyasal patronaj).

İngilizcede *nepotizm* kavramı ile belirtilen akraba kayırmacılık, kamusal hizmetlerden yararlanma noktasında akrabalara yapılan iltimas ve kayırma anlamına gelmektedir. Örnek olarak bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı, eğitim düzeyi gibi faktörleri gözardı edilerek yalnızca yetkili bir kamu çalışanına veya etkin bir politikacıya yakınlığı dolayısıyla kamusal anlamda istihdam edilmesi, tayini veya terfisi bu açıdan değerlendirilebilir (Aktan, 1999: 19). Yakınlık veya kökene dayalı dayanışma bilhassa geleneksel bağların ve birincil ilişkilerin (bağlılık ve yükümlülüklerin) yoğun olduğu toplumlarda yaygın olarak karşılaşılan bir etik dışı davranış modelidir (Aktan, 2002: 57).

Gelişmiş ülkelere nazaran birincil küme ilişkilerinin, bağlılıklarının ve yükümlülüklerinin görece olarak daha güçlü olduğu az gelişmiş ülke bürokrasilerinde, kayırmanın en yaygın biçimlerinden bir diğeri olarak karşımıza çıkan '*kronizm*'de, akrabalar, dostlar, tanıdıklar kamu görevlisinin karşısına sadece bir vatandaş olarak çıkmayabilirler; bunlar memur ile ailevi ya da duygusal nitelikteki toplumsal ilişkilerinden yararlanarak, kamu işlerinde kendilerine ayrıcalıklı işlem yapılmasını istemektedir (Berkman, 1988: 26-28). Akraba kayırmacılığı ile eş-dost kayırmacılığının farkı isimlerinden de anlaşıldığı üzere eş-dost kayırmacılığında kayırılan kişi akraba değil, arkadaş, eş-dost, hemşeri vb. türden ilişkiler ağının bireyleridirler.

Siyasal partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak bu kimselere haksız yere menfaat sağlamalarına "siyasal kayırmacılık" adı verilmektedir. Kısaca siyasal kayırmacılıkta siyasal partiler siyasal yandaşlarını (partilileri) seçim döneminde gördükleri yardımlar dolayısıyla bir anlamda ödüllendirmektedirler. Siyasal kayırmacılık, "siyasal yandaşlık" veya 'partizanlık' olarak da adlandırılabilir. Siyasal yandaşlık bürokrasinin üst düzeyinde olduğu kadar alt düzeyinde de kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açar. Aşırı partizanlık (*zealotry*), özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten hizmet birimlerinde yaygın bir durum arz etmektedir (Aktan, 2002: 58). Siyasal kayırmacılıkta iktidara gelen parti, kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunu değiştirebilmekte ya da yeni alımlarda kamu görevlerine kendi yandaşlarını atama hakkına sahip olabilmektedir.

Böyle olunca da, kurumlardaki liyakatli ve yetenekli kamu görevlilerinin yerini liyakatsiz ve hakkaniyete aykırı bir şekilde kayırmacılıkla gelen kişiler almaktadır. Bu durum siyasal ahlakı da zedelemektedir.

Siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasının pek çok nedeni bulunmakla birlikte, temel kaynağını iki faktöre indirgemek mümkündür; bunlardan ilki, devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmaması, bir başka ifadeyle, sınırsız siyasal güç ve sınırsız demokrasi anlayışı. Bir diğer faktör ise siyasal süreçte rol alan aktörlerin (siyasetçiler, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları ve seçmenler) kendi özel çıkarlarını ülke menfaatlerinin yani “kamu çıkarı”nın önünde tutmasıdır. Siyasal gücün sınırlandırılmaması, devletin rolü ve fonksiyonlarının genişlemesi ile birlikte, siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin çıkarlarının artması söz konusu olmakta, aşırı büyüyen devletin sosyal maliyeti ise siyasal ve ekonomik yozlaşmalar şeklinde kendini göstermektedir (Aktan, 1997: 1045-1047). Kayırmacılık çoğu ülkelerde olduğu gibi Türkiye’nin de önemli sorunlardan birini teşkil etmektedir. Kayırmacılık birçok yolsuzlukları da beraberinde getirmektedir. Kurumlar liyakatsiz kişilerce doldurulmakta, nitelikli-liyakatli kişiler, etkin, verimli, işbilir şekilde çalışmayla ülkeyi iyi bir yerlere getirebilecek kişiler ise kamu hizmetlerini yürütmekten mahrum bırakılmaktadır.

Siyasal ya da toplumsal nüfuz sahibi kişiler de güçlerini bir etkileme aracı olarak kullanarak, kamu görevlisinden ayrıcalıklı bir kamu işlemi isteyebilmektedirler. Bir başka ifadeyle, memuru ve dolayısıyla kamu işlemi etkilemek üzere para ya da mal gibi ekonomik bir güç yerine, maddesel olmayan bir etki aracı kullanılmakta, yani kamu görevlisi, sözü geçer kişinin olası olumsuz tepkilerinden sakınmak ya da ileride kendisinin (örneğin, terfi, başka yere nakil ya da yakınına işe sokma gibi iltimasa ihtiyacı olan durumlarda) bu kişiden yardım isteyebilme olanağına sahip olmak düşüncesi ile ayrıcalıklı kamu işlemi yapabilmekte ve kayırılmasının karşılığında bir iltimas elde edebilmektedir (Berkman, 1988: 27).

Siyasal süreçte ortaya çıkan bir diğer siyasal yozlaşma türü de hizmet kayırmacılığıdır. Hizmet kayırmacılığı, siyasal iktidarın gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarını yağmalamasıdır.

Gerçekten de, siyasal partiler arasındaki yarıştan galip çıkan ve iktidarı kazanan siyasal parti, en fazla oy aldığı yerleşim bölgelerine daha fazla ödenek ayırma eğiliminde olmaktadır. Özellikle hükümet başkanı (başbakan) ve üyelerinin (bakanlar) kendi seçim bölgelerine yeniden seçilebilmeyi garantileyebilmek amacıyla daha fazla yatırım için ödenek ayırması çok yaygın olan bir siyasal yozlaşma türüdür. Özetle, bu tür yozlaşma ile kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, hizmetler siyasal iktidarın kendi seçim bölgelerine götürülmektedir (Aktan, 2002: 59).

Kayırmacılık günümüzde etkinliğini yoğun bir şekilde devam ettiren ve bir an önce son verilmesi gereken etik dışı bir davranış biçimidir. Toplumun geçmişe göre daha bilinçli olduğu, teknolojinin önemli bir seviyeye ulaştığı günümüz şartlarında kayırmacılık, yoğun şekilde görülmektedir. Bu çelişki önemli bir sorun teşkil etmektedir. Bu çalışmanın dördüncü bölümünde de belirtildiği üzere, Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan başvurular da en önemli yeri kayırmacılık almaktadır. Toplumun bu kadar çok rahatsız olduğu bu durum bir o kadar da sık görülen bir davranıştır. Kamu mesleklerine girmede ve bu mesleklerde yükselmeye artık liyakat değil, ‘referans’, nâm-ı diğer ‘torpil’ önemli hale gelmiştir.

2.4.7. Patronaj

Siyasi süreç içerisinde siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan üst düzey bürokratları görevden almaları ve bu görevlere siyasi açıdan yandaşlarını veya ideolojik anlamda yakın bulduklarını atamaları durumuna patronaj denilmektedir (Aktan, 1994: 169). ABD’de 19. Yüzyılda uygulanan “*spoils system*” ‘patronaj’ın güzel bir örneğidir. Bu sistemde, her seçim sonucu, memurlar yerlerini, seçimi kazanan siyasal partinin memurlarına bırakmaktadır. “Ganimet sistemi” olarak adlandırılabilir bu sistemde memuriyet, siyasal iktidarın siyasal yandaşlarına dağıttığı bir ganimet olarak düşünülmekteydi. 1831 yılında ABD’de New York Senatörü William C. Marcy’nin Senatoda söylediği şu söz ganimet sisteminin esasını ortaya koymaktadır: “Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet, savaşı kazananın hakkıdır” (Güran, 1980: 86). Ganimet sistemi, kısaca memurlukların liyakat ve eşitlik ilkelerine dayalı olmaksızın siyasal iktidara destek olan ve yardım sağlayan kimselere bir ödül olarak dağıtılması sistemidir. 1881 yılında seçimi

kazanan parti için çok çalışmış olduğundan, ganimet sistemi gereği ödüllenebilir hakkı olduğuna inanan ve bu yüzden iyi bir idari görev bekleyen, fakat bunu elde edemeyen biri, kızgınlıkla ABD Başkanını öldürmüştür. Bu olaydan sonra ABD’de zaman içerisinde mutlak ganimet sistemi yerini sancılı bir dönemin ve geçişin ardından liyakat sistemine bırakmıştır (Güran, 1980: 85-122).

2.4.8. Lobcilik

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde, iktidar partilerini, muhalefet partilerini, bürokratları etkileyerek kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleri lobiciliktir. Lobicilik faaliyetleri kamu sektöründe optimum karar alınmasını engeller. Lobicilik faaliyetleri seçim aşamasında bir siyasal partiye maddi ya da diğer şekillerde yardımda bulunma, seçimden sonra milletvekillerini çeşitli şekillerde etkileyerek parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini sağlama, şekillerinde ortaya çıkabilir (Özsemerci, 2002: 31). Çıkar ve baskı grupları günümüzde etkileri gittikçe artan bir hal almaya başlamış ve bunda da iktidara gelen ya da gelmeye çalışan partilerin rolünün büyük olduğu bilinmektedir. Basının, baskı gruplarının desteklemediği bir parti kolay kolay iktidara gelmesi beklenemez. Gelse dahi baskı gruplarının desteğini arkasına almadan uzun süre iktidarda kalması beklenemez. Baskı grupları ve bu grupların taraftarları toplumun büyük bir kesimini oluşturmaktadır. Dolayısıyla çoğunluğun desteğini arkasına almak isteyen ve uzun süre iktidarı elinde bulundurmak isteyen partilerin baskı gruplarıyla ilişki kurmaları kaçınılmaz olmaktadır. Hatta bezen bu ilişkinin niteliği “danışıklı dövüş” olabilmektedir. Bu durum, karşıt görüşlü kitleleri bir arada uyutma sanatıdır.

2.4.9. Oy Ticareti (Logrolling)

Oy ticareti (*logrolling*) özellikle yasama aşamasında ortaya çıkan bir siyasal yozlaşma türüdür. Yasama organı olan parlamentoda siyasal kararların alınmasında siyasal partiler menfaatleri doğrultusunda parlamentoya sunmuş oldukları kanunları karşılıklı olarak destekleyebilirler. Bu bir anlamda karşılıklı oy alışverişi ya da ticarettir. Oy ticareti bazı durumlarda karar alma sürecini kolaylaştırması bakımından yararlı olabilir. Ancak, bazı durumlarda oy ticareti, siyasal yozlaşma ve siyasal ahlak dejenerasyonuna neden olabilir. İşin içinde ortak ‘çıkar’ olunca siyasal partiler birbirlerini destekleyebilir. Örneğin, milletvekili maaşlarının yükseltilmesi, emekli

ikramiyesinin arttırılması, milletvekili emeklilik yaşının indirilmesi gibi durumlarda milletvekilleri ortak çıkarları doğrultusunda oy kullanabilir. Kısaca “karşılıklı çıkar” temininde oy ticareti söz konusu olabilmektedir. Örneğin, A Partisi, meclise sunduğu X projesinin kanunlaşması için B Partisi ile anlaşarak, kendi sunduğu X projesine destek vermesi halinde, B Partisinin sunduğu Y projesinin kanunlaşması için olumlu oy vereceğini belirtebilir. Bu durumda, belki ülke çıkarları için uygun olmamasına rağmen her iki proje de kanunlaşabilir (Aktan, 2002: 59-60).

2.5. ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN NEDENLERİ

Kamu yönetiminde etik dışı davranışlarının görülmesinde birçok neden bulunmaktadır. Bunların başında, çalışanların gelir seviyesinin düşük olması gelmektedir. Bu da fırsat olduğunda etik dışı davranışlara yönelmeye sebebiyet vermektedir. Kişinin çalıştığı kurum buna elverişliyse, kişi de o çarka dahil olmaktadır. Yönetim sisteminin merkeziyetçi ve bürokratik bir yapıya sahip olması etik dışı davranışlara yol açabilmektedir. Çünkü bu tarz yönetimlerde kırtasiyecilik, gizlilik ve kapalılık vardır. Ayrıca, denetim mekanizmalarının önünde de sayısız engel bulunmaktadır.

Kamu yönetiminin örgütlenmesi, önemli ölçüde Weber tarafından ortaya konan yasal-ussal bürokrasi modeline dayanmakta ve bu modeldeki kullanımıyla bürokrasi, dört farklı kullanımı çağrıştırmaktadır. Bürokrasinin ilk kullanımı ile yasalara bağlı olarak kamu gücünü kullanan ve yasama erkinin koyduğu kurallara dayanarak toplum yaşamının bazı kesimlerini düzenleyen, yönlendiren, denetleyen bir yönetim aygıtı olarak ifade edilirken, ikinci kullanımında bir toplumsal kategori kastedilmektedir. Üçüncü kullanımıyla bürokrasi, bir yönetsel örgütlenme yöntemini, biçimsel bir yapıyı ve son kullanımıyla kırtasiyeciliği, gereksiz formaliteleri işaret etmektedir. Weber’in analitik yaklaşımında ise bürokrasi, yasal-ussal egemenliğin saf tipidir ve önceden belirlenmiş kurallara dayalı, sürekliliği olan, yetki alanları yasalarla belirlenmiş, sıradüzen içinde çalışan, eğitim yoluyla belli beceriler kazanmış bir personel kitlesi istihdam eden ve yazılı kayıtlara dayalı olarak işleyen bir karar ve eylem biçimidir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 43-44). Katı bürokratik yapının hâkim olduğu bu yönetim biçimi, kişilerin bireysel çıkar sağlama çabalarına yol açmaktadır. Böyle olunca da kişisel değerler körelmekte, çalışanların girişimci ruhu ve sorumluluk duygusu

zayıflamaktadır. Çünkü çalışanlar başarılarının ve emeklerinin karşılığını görememekte ya da bir görevi başarılı bir şekilde yapmak istediklerinde önlerine engeller konulabilmektedir. Bunlar da çalışanlarda isteksizliğe (motivasyon eksikliğine) neden olabilmektedir.

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların yaygınlaşmasının en önemli nedenlerinden biri de, soğuk savaşın bitmesiyle birlikte başlayan yeni dönemde devletin, kamu hizmeti üretmedeki başarısızlığıdır. Bu dönemde hâkim bir anlayış olarak öne çıkan özelleştirme ve deregülasyon (serbestleşme) politikaları, beraberinde kimi sorunları ortaya çıkarmıştır. Bu sorunların başında ise artan yolsuzluk vakaları gelmektedir. Çünkü daha önce kamu örgütleri tarafından üretilen kimi hizmetler, altyapısı iyi hazırlanmadan özel sektöre devredilmeye başlamıştır. Diğer bir deyişle devlet, bir taraftan kamusal hizmet alanlarını özel sektör lehine daraltırken, diğer yandan piyasa mekanizmasına dayalı yeni sistemin işleyişini düzenleyecek yasal çerçeveyi iyi oluşturmamış; dahası yeni düzeni denetleyecek ve düzenleyecek kamu kuruluşlarını yeteri kadar güçlendirmemiştir (Johnson, 2004: 3).

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri de etik dışı davranışların oluşmasında önemli bir etkidir. Gelişmekte olan ülkelerde düşük seviye de ücretler, yaygın yoksulluk, yetersiz ve uyumsuz yasalar ve düzenlemeler, eğitim eksikliği, teknolojik yetersizlikler ve hukuki normların eksik oluşu gibi sebepler bozulmayı hızlandırmakta ve etik dışı davranışların daha da sık görülmesine sebep olmaktadır. Berkman'a (1999: 84-86) göre, gelişmekte olan ülkeler, modernleşme sürecine doğru ilerledikçe, bürokrasinin siyasetteki rolü azalmaktadır. Ancak, geleneksel bağların ve ilişkilerin güçlü ve yaygın olduğu bu düzende, kamu çalışanları güçlü baskılar altındadır. Ailesine, cemaatine bakacak veya yardım edecek kamu çalışanlarından beklenen, bürokratik kurallardan çok, daha eski ve kurulmuş olan sosyal normların ve cemaat anlayışının devamının sağlanmasıdır. Dolayısıyla, bürokratların çevresindeki arkadaş ve akrabaları bürokratik rol ile bireysel rol arasında ayırım yapmamakta, bu nedenle *nepotizm*, bir davranış hatası veya etik-dışı davranış olarak görülmemekte, aksine bir sadakat ilkesi olarak kabul edilmektedir. Dahası, bir yakınına kayırmayan bir bürokrat, bir süre toplumdan dışlanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise bu tür açmazlara daha az, hatta nadiren rastlanılmaktadır.

Etik dışı davranışların bir diğer nedeni ise kamu görevlilerinin iyi niyetli olmalarıdır. Kamu görevlileri, kimi kez kendi düşüncelerine göre, devletin çıkarını korumak amacıyla kuralları esnek olarak uygulayabilmektedir. Bu ise hukuk devletini tehlikeye düşürmektedir. Ayrıca kamu görevlilerinin kuralları iyi bilmemesi de önemli bir nedendir. Çünkü kamu görevlileri yasalar, yönetmelikler, yönergeler ve çeşitli düzenleyici işlemler sağanağı altındadırlar. Bu durum kamu görevlilerini kimi zaman mevzuat dışı davranmaya itebilmektedir (Ergun, 2004: 360). Bilinen bir diğer neden ise “benlik güç gösterisidir”. Zaman zaman kamu görevlileri özellikle devlet, ulus ve yurt gibi kavramlar söz konusu olduğunda, kendi bildikleri yolun en iyisi olduğuna inanmakta ve bu uğurda yasal olmayan yollara sapabilmektedirler. Kamu görevlilerinin ‘açgözlü’ olmaları da önemli değişkendir. Diğer bir deyişle, bazı kamu görevlileri kısa yoldan zengin olmak için ahlak dışı kimi eylemler içerisine girebilmektedirler. Bunların dışında kimi kamu görevlileri üstlerinin gittiği yoldan gitmeyi ve onunla birlikte hareket etmeyi benimsemişlerdir. Kamu görevlilerini etik dışı davranmaya iten diğer bir neden ise, bu kamu görevlilerinin ne pahasına olursa olsun kendi yönetsel konularını devam ettirmek amacıyla her türlü ahlak dışı tutum ve davranış içerisine girmeleridir (Ergun, 2004: 360).

Türkiye’nin kamu yönetiminde karşılaşılan olası etik dışı durumların nedenleri ana hatlarıyla / başlıklarla şöyle sıralanabilir: i) Kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması, ii) kamuda etik kültürün yerleşmemiş olması, iii) bürokratik nedenler (merkeziyetçi ve statükocu yapı, yerel yönetimlerde denetim sorunu, siyasilerin sistem üzerindeki etkisi, takdir yetkisinin keyfi kullanımı, bürokratik hizmetlerin kalitesi, kamu görevlilerinde kamu hizmetine adanmışlık hissinden yoksunluk, kırtasiyecilik), iv) idari usul eksikliği, v) kamuda istihdam sorunları, vi) kamu yönetiminde denetim yetersizliği, vii) ekonomik nedenler, viii) eğitimin yetersizliği, medya ve sivil toplum etkinliğinin yetersiz oluşu, ix) bürokratik ayrıcalıklar, x) toplumsal yapı (TOBB-ETÜ, 2005: 70-72).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ETİK YÖNETİMLE İLGİLİ DÜNYADAKİ UYGULAMALAR VE ULUSLARARASI ÇALIŞMALAR

Birçok ülkede devlete duyulan güven gittikçe azalmaktadır. Bu güven kaybının nedeni de ülkelerde, özellikle kamu kurumlarında yaşanan yolsuzluklardır. Kamu görevlileri kendi çıkarlarını düşünmekte ve görevlerini kötüye kullanmakta, vatandaşlar ise bu durumda mağdur olmaktadır. Ülke menfaatlerinin yerini bireysel menfaatler ve ya belirli bir zümrenin menfaatleri almaktadır. Tüm yaşanan etik dışı davranışlar, devletin ve yöneticilerin meşruiyetin sorununu ortaya çıkarmaktadır. Vatandaşlar kamu görevlilerinin, etik ilkelere bağlı bir şekilde görevlerini yerine getirmelerini istemektedirler. Ayrıca devletin ve idarecilerin etik dışı davranışlar için önlem almalarını, bunu engellemelerini istemektedirler. Bu nedenlerden dolayı ülkeler hatta uluslararası kuruluşlar, etik dışı davranışları ve yolsuzlukları önlemek için birçok ciddi girişimlerde bulunmaya başlamışlardır.

Genel olarak yolsuzluk ve etik dışı davranışlar, uzun süre az gelişmiş ülkelere özgü bir hastalık olarak algılanırken, gelişmiş ülkelerde, özellikle 1970’li yıllarda ortaya çıkan büyük skandallar ve yolsuzluklar, konunun küresel bir nitelik taşıdığını göstermiş, yerel ve küresel kamuoyunun dikkati yolsuzluklarla ilgili sorunların çeşitli boyutları üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu bağlamda etik konusu tartışmaların merkezine yerleşmiştir. Siyaset ve yönetim kurumları, kendilerine karşı sarsılan güven duygularını yeniden kazanabilmek için, 1980’den sonra etik alana daha yoğun olarak yöneldiler, kamu yönetimi, siyaset ve yargı etiği konusunda ilkeler ortaya koydular, düzenlemeler yaptılar ve kurumlar oluşturdular (Eryılmaz, 2008: 1-2). Küreselleşme olgusunun ortaya çıkışıyla aynı döneme tekabül eden yönetim etiği anlayışı da küresel örgütlerin ilgi odağı olmuştur. Bu olgu, birleşmiş bir dünya pazarı, yeni dünya düzenindeki yönetim dışı güç oyuncularının tezahürü veya sınırsız bir dünya olarak tanımlanmaktadır (Farazmand, 1999: 514).

Etik kurulların varlığına tarihsel gelişim açısından bakıldığında, karşımıza dünyanın hemen her ülkesinde çok benzer durumlar ortaya çıkmaktadır: Bir etik sorun ve buna verilebilecek bir ya da birden fazla yanıtın bulunması; demek oluyor ki bir ikilemler, çıkmazlar, arayışlar, kararsızlıklar dizisi. Örneğin, Amerika’da özürlü bebeklere ailelerinin bakmak istememesi, buna karşın sağlık çalışmalarının böylesi özürlü bebeklerin de topluma kazandırılmaları gerekliliğinden yola çıkarak arkalarına yasaları da alıp potansiyel bir güç oluşturmaları, o ülkede etik kurul kurulması düşüncelerini alevlendirmiştir (Karakaya ve Örs, 1994: 713-714). Ülkelerin çoğu artık, kamu yönetimi etik davranış ilkelerinin idaresinin ve uygulanmasının sağlanması için etik kurullar oluşturmaktadırlar. Bu kurullar, hem etik ilkelerinin uygulanmasını sağlamak ve toplumu bu konuda bilinçlendirmek, hem de kamu görevlilerine eğitim hizmetleri vermekle yükümlüdürler.

Günümüzde çok sayıda ülke, kamu görevlilerinin etik davranışlarını, 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 ulaşılacak istendiğidir. Bu da şu unsurları içerir (Yüksel, 2005: 222):

- Kamu sektörünün genelinde ulaşılması istenen, “en yüksek değerler” in tanımı (bazen ilgili kuruluşların kendi misyonlarını yansıtan adem-i merkeziyetçi davranış kuralları ile tamamlanır),
- Bir şeyin nasıl başarıldığından çok, neyin başarıldığına 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 arasından benzerlik göstermektedir.

Son zamanlarda etik dışı durumlar çeşitli şekiller almış bir halde karşımıza çıkmaktadır, hatta artık ulusal sınırları aşmış uluslararası bir hal almaya başlamıştır.

Bunun en önemli sebepleri de teknolojinin ilerlemesi, küreselleşme olgusu ve etik dışı bir türlü etkili ve kalıcı önlem alınamamasıdır. Bu nedenle ülkeler tarafından etik dışı davranışlar ciddi bir sorun olarak algılanmaya başlamış ve artık ülkeler bu konuda işbirliği yapmaya başlamışlardır. Ülkelerin kendi etik kurulları yanında, işbirliği sonucu uluslararası alanda da faaliyet gösteren resmi kurullar da oluşturulmaya başlanmıştır. Birçok ülkenin ve uluslararası kuruluşların temel amacı, etik dışı davranışlarla mücadele etmek, bu konuda yeni girişimlerde bulunmak ve ayrıca az gelişmiş ülkeleri buna teşvik etmek olmuştur.

3.1. ETİK YÖNETİME DAİR KURUMLARLA İLGİLİ DÜNYADAKİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Çalışmanın bu bölümünde etik yönetime dair kurumlarla ilgili örnekleri bulunan birkaç dünya ülkesini irdelenmektedir. Bilindiği üzere etik yönetimle ilgili dünyanın birçok ülkesinde çalışmalar yapılmaya başlanmış son zamanlarda ise bu çalışmalar hız kazanmaya başlamıştır. Türkiye’de de etik yönetim için kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu ülkelerdeki etik kurullarıyla benzerlik göstermesine rağmen birçok farklılık da arz etmektedir. Özellikle ABD’nin, İngiltere’nin ve Fransa’nın etik yönetim konusunda örnek teşkil edecek çalışmaları bulunmaktadır. Bu ülkelerin, -özellikle de Fransa’nın- etik çalışmalarının yanısıra yönetim yapılarında da ciddi reformlar yapılmaktadır.

3.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

1980’li yıllarda, ABD’de kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarında çarpıcı bir artış görüldüğü, “yolsuz uygulamaların, demokratik yönetim biçiminde halkın güven kuyusuna zehir katma etkisi” gösterdiği ifade edilmektedir (Ergun, 2004: 32). ABD’nin, etik yönetimi ya da en azından yolsuzluk ve ihlallerin kontrolü için belki de en etkili araçlara sahip olduğu bilinmektedir. Genel Müfettişlik Sistemi, Yönetimde Etik Ofisi ve Özel Danışmanlık Ofisi gibi birçok girişimin 1970’li yılların Watergate Skandalına bir tepki olarak geliştiği ifade edilmektedir. Bunlar 1980’li yıllarda geliştirilmiş ve 1991’de Dürüstlük ve Etkinlik Başkanlık Konseyi kurulmuştur (TÜSİAD, 2003: 69).

ABD’de kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yeni olmamakla birlikte, 1993 yılında hazırlanan “Ulusal Performansın Değerlendirilmesi” (*National*

Performance Review) Raporu ile başlatılan ve daha ziyade Devletin Yeniden Yapılandırılması (*Reinventing Government*) olarak da anılan girişim, doğurduğu etkiler bakımından, bu konudaki en önemli çalışma niteliğindedir. Anılan Rapor, Başkan Bill Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından Federal Hükümetin yaptığı çalışmaların reforme edilmesi amacıyla başlatılan bir girişim olup programın amacı kısaca “daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet” (*government that works better and costs less*) olarak belirlenmiş ve bu hedefler bir slogan şeklinde sürekli olarak kullanılmıştır (Yılmaz, 2001: 47).

Bu girişimim devlete duyulan güvensizlik duygusunu yok etmek için özelleştirme gibi bazı konuların federal devletten eyalet ve belediyelere kaydırılması, bazı mevzuatın kaldırılması ve bazı konuların mevzuatla düzenlenmesinden vazgeçilmesi vb. yöntemler kullanması gerekliliğini gündeme getirdiği dikkat çekmektedir. Yine, söz konusu önlemlerin yetersiz olduğu düşünülerek kamu yönetimine yönelik yaklaşımın temelden sorgulanması gerektiği üzerinde durulmuştur. Nitekim konunun harcamalardan ziyade performansla ilgili olduğu saptanması, Amerika’da yeni bir akımın başlatılmasına sebep olmuştur. Ulusal Performans İncelemesi adını taşıyan bu politika ile yurttaş ön plana çıkarılmış, federal hükümet görevlilerine daha iyi sonuçlar elde edebilmeleri için gerekli yetkiler verilmiş, bürokrasi azaltılarak gereksiz etkinlikler ve kurallar ayıklanmıştır.

ABD’de 1990’lı yıllarda kamu görevlilerinin davranışlarını düzenlemek ve etik yönetimin sağlanması için “Hükümet Etik Ofisi” kurulmuştur. Bu birim halkın güvenini sağlayıp kamu görevlilerinin Anayasa’ya, hukuk kurallarına, etik ilke ve değerlerine bağlı olarak eşitlik, adalet içerisinde görevlerini yerine getirmelerini sağlama amacı taşımaktadır. ABD nezdinde tüm çalışanların, bütün yurttaşlara ve ülkelere karşı sorumlu oldukları anlayışını yerleştirmeyi hedeflemektedir. Hükümet Etik Ofisininin 1992 yılında çıkardığı “Yürütme Organı İçin Davranış Standartları”; hediyeler, dışarıdan edinilen kazançlar, tarafsızlık, iş takibi, görevi kötüye kullanma ve kamu dışındaki faaliyetlerle ilgili standartları belirlemiştir. Örneğin, kamu görevlileri kendi kurumları dışında başka yerde çalışamazlar, rüşvete sebebiyet verecek hal ve hareketler de yasaklanmıştır. Kamu görevlisi görevlerini verilen yetki sınırları içinde hukuka, Anayasa’ya, etik ilkelere, kurumunun değerlerine bağlı kalarak yerine getirmelidir. ABD’nin kabul ettiği başlıca etik davranış standartları; tarafsızlık, nesnellik, yasallık,

dürüstlük, saydamlık, açıklık, uygun bilgi beyanı, etkililik, eşitlik, sorumluluk, hesap verebilirlik, gizlilik-kapalılık, çıkar çatışmalarından kaçınma, kamu kaynaklarına saygı olarak sıralanabilir.

ABD’de etik yönetim için yapılan diğer bir çalışmada hediye yasağı kapsamı yönündedir. Önceleri hediye yasağının sınırını 50 dolar olarak belirleyen Amerika, Obama iş başına geldikten sonra bu 50 dolarlık sınırı da kaldırmış ve sıfır hediye ilkesiyle hareket etmeye başlamıştır. Ayrıca, Amerika’da Etik Ofisinin etik dışı davranışlara karşı disiplin cezası ve para cezası gibi yaptırımları bulunmaktadır. Türkiye’de KGEK’ye hiçbir yaptırım hakkı verilmemiştir. Sadece etik başvuruları incelemekte, fakat etkinliğini sağlayacak bir yaptırım, hatta bir işlem bile yapamamaktadır.

ABD açıklık ilkesine özellikle önem veren bir ülkedir. Dahası etik çalışmalarında en çok önem verdiği ilkedir. Amerika’daki OGE (Hükümet Etik Ofisi) etik eğitimi konusunda çeşitli çalıştaylar düzenlemekte, eğitimler ve seminerler vermektedir. Bu eğitimde çıkar çatışmalarına ve etik kodlara oldukça önem verilmekte ve bu konuda birçok yayın hazırlamaktadır. Amerikan kamu yönetiminde etik davranış kodları, günümüzde kamu görevlilerine yol gösterme ve idealleri ifade etme konusunda eskisinden daha ileridedir. KGEK’de son zamanlarda etik eğitime önem vermeye başlayıp, birçok seminerler ve eğitim programları düzenlemektedir. Bunlar uygulayıcı olanların eğitimi yönüyle olumlu gelişmelerdir.

ABD’deki girişimler, kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen kuralları ve şartları telaffuz etmeye, boşlukları doldurmaya ve denetim kuruluşlarının yetkilerini artırmaya yöneliktir. Bir başka ifadeyle, kamu hizmetinde etik ortam ve etik yönetimiyle ilgili kapsamlı ve öncelikli incelemelerde bulunmak, kamu sektöründeki yönetsel ya da yapısal değişikliklerden dolayı sistemde oluşan boşlukları saptama ve gereğini yapma çabaları olarak değerlendirilmektedir (TÜSİAD, 2003: 70). Ayrıca, Amerika Birleşik Devletleri 1974-1976 yılları arasında sisteme adını veren “Gün Işığında Yönetim” yasasını çıkarmıştır. Bugün Amerikan yönetim sisteminde sadece önceden belli edilmiş ‘usul’ ile bilgi ve belgelere ulaşabilme olanağı değil bunun yanında halkın toplu karar organlarının görüşmelerini izleyebilme, görüş açıklayabilme

olanağı da bulunmaktadır. Amerikan yönetim sisteminin üstünlüğü de burada yatmaktadır (Özay: 2002: 25).

ABD’de etik uygulamalar aslında sadece kurallara bağlı kalmamış, tüm toplumun düşüncesine işlenmeye çalışılmış, vicdan anlayışıyla etiği kabullendirme düşüncesine sahip ilkeler de bu yönde uygulanmıştır. Uygulamalar ABD’nin köklü bir etik altyapısına sahip olduğunu göstermektedir. Ülkede etik yönetimi, vatandaşlar ve çalışanlarla birlikte sağlama anlayışı vardır. ABD daha az maliyetle daha verimli ve etkili çalışan bir devlet amacına yönelmiş ve dolayısıyla da etik yönetimin bu amaç doğrultusunda önemi fark edilmiştir.

3.1.2. Fransa

Fransa’da merkezi yönetimin güçlü olduğu bir sistem mevcuttur. Bütün ülke güçlü merkezi hükümet tarafından yönetilmektedir. Fransız idari geleneği çok eski zamanlara dayanmaktadır. Bu yönüyle birçok ülkeye örnek teşkil etmiş ve 1980’lere kadar yönetimde kapalılık ve gizlilik anlayışıyla vatandaşlar yalnızca yönetilen kitle olarak algılanmış ve bu düşünceyle hareket edilmiştir. Ancak 1982 Anayasası’yla yerinden yönetim anlayışına yönelmiştir. 1980’lerden itibaren gelen ve devam eden yeni yönetim anlayışıyla, vatandaşa bakış açısı değişmiş, etkinlik, verimlilik gibi yönetim ilkeleri kabul görmeye başlamıştır.

Fransa’da yolsuzlukla mücadele politikaları, 1980’li yıllarda patlak veren çeşitli skandallar ve siyasi partilerin finansmanına bağlı önemli sorunlardan beslenmiştir. Bu politikaların ilk sonucu, bir yandan yolsuzluğun önlenmesini geliştirmeyi, diğer yandan ekonomik hayat ve siyasi mekanizmaların saydamlığını sağlamayı amaçlayan 29 Ocak 1993 tarih ve 93-123 sayılı Kanun’la yansımıştır. Bununla birlikte, Fransa’nın 1980’li yıllardaki yolsuzlukla mücadelesi, sadece ceza hukukuna ve denetim kuruluşlarının varlığına dayanan cezai ve önleyici yaklaşımlarla sınırlı kalmanın ötesinde, resmi-gayri resmi, klasik ya da yenilikçi önlemleri içeren güncel çok çeşitli yolsuzlukla mücadele çalışmaları olarak ön plana çıkmıştır (www.tbmm.gov.tr).

Fransa’da kamu çalışanlarının tabi olduğu etik davranış ilkeleri çok çeşitli yasal unsurlarla düzenlenmiştir. 1980’lerden sonra üç ayrı kamu hizmeti seviyesi oluşturulmuştur. Bunlar, merkezi kamu hizmeti, bölgesel ve yerel otoriteler ile devlet

hastaneleri sektörüdür. Bu üç seviyede görev alan kamu çalışanları için genel düzenlemelerle her bir seviyede görev alan kamu çalışanlarının yükümlülüklerini içeren ayrı yasal düzenlemeler 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 ilke ve düzenlemelerden haberdar olurlar ve ileriki kariyerlerinde tüm karar alma süreçlerinde bu etik kurallara bağlı kalırlar (Yüksel, 2005: 257).

Fransa’ya özgü bir kuruluş olan “Yolsuzluğun Önlenmesi Merkez Birimi” 1993 yılında kamuoyunu uzun süre meşgul eden yolsuzluk olayları sonrasında oluşturulmuştur. Anılan Birim, Adalet Bakanlığı bünyesinde yer almakta olup üç temel misyona sahiptir: Bunlardan ilki, mekanizmalarını daha iyi tanıyabilmek için yolsuzluğa ilişkin bilgileri bir merkezde toplamak; ikincisi, talep eden idari makamlara, seçilmişlere ve adli mercilere görüş vermek; sonuncusu da, rüşvet olayları üzerine açıklamada bulunmak isteyen tüm kişi, kuruluş ya da derneklerden gelecek yolsuzluk olayları hakkındaki ihbarları değerlendirmek şeklinde sıralanabilir (www.tbmm.gov.tr). Bu Birimin soruşturma yapma yetkisi bulunmamakla birlikte, birimin bakanlıklar arası olması nedeniyle dosyaları değerlendirme ve işlemleri hızlandırma yetkisi vardır.

Taşra örgütleri ile merkez arasında ‘sözleşme’ yapılması uygulamaları Fransa’da değişimin en belirgin göstergeleri arasında yer almaktadır. Farklı kamu kurumları arasında iletişimi ve işbirliğini sağlamak, deneyimlerini paylaşmalarına ve yeniden yapılanma sürecini uyum içinde götürmelerine yardımcı olmak üzere Fransa’da Kamu Personeli ve İdari Reform Bakanlığı aktif roller üstlenmiştir. Bu Bakanlık çeşitli ağlar oluşturarak reform sürecini desteklemektedir. Maliye Bakanlığı da bu süreçte etkili rehberlik ve destek rolleri üstlenmiştir. Bakanlık bünyesinde oluşturulan bir birim ve fon aracılığıyla kamu kurumlarında yeniden yapılanma süreci teşvik edilmektedir. Zorlama değişim yerine tabandan gelen taleplerin desteklenmesinin daha etkili olduğu görülmektedir. Ayrıca, özerk kurumların değerlendirilmesine dayalı hesap verme mekanizmaları geliştirilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 18).

Yapılan bu uygulamalardan sonra, güçlü merkezi bir yönetime sahip Fransa artık katı bürokratik yapısını terk ederek daha ılımlı, tartışmaya açık ortamda ve uzlaşma yoluyla kararlar almaya başlamıştır. Ayrıca, devletle vatandaşlar arasındaki ilişkiler de

yeniden gözden geçirilerek artık vatandaşları yönetilen kişiler olarak algılama düşüncesi terk edilmekte ve yerine vatandaşların da yönetime katılımını önemseyen yönetim odaklı anlayış gelmektedir. Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilkeler ve çalışma koşulları bu süreç içinde yeniden şekillenmektedir.

Fransa gibi Türkiye’de de merkezi yönetimin güçlü olduğu bir sistem mevcuttur. Yönetim anlayışı açısından Fransa ile Türkiye birçok benzerlik göstermektedir. Yeni yönetim anlayışına, yönetişime ve bu yönetim anlayışlarının getirdiği etik ilkelere geçiş süreci, Fransa’daki gibi Türkiye’de de sancılı olmuştur. Ancak Fransa 1980’lerden sonra hızla değişim içine girmiş ve artık tepeden karar alma yerine alt düzeyde tartışmaya açık ve uzlaşmayla karar alma politikası benimsenmiştir. Fransa’da ‘*ombudsman*’ (kamu denetçisi) mekanizması oluşturulmuştur. Bu yolla yönetimin denetimi artık vatandaşlara açılmıştır. Türkiye’de ise henüz ne Etik Kurulu ne de Kamu Denetçiliği müesseseleri tam oturtulamamıştır.

3.1.3. İngiltere

Köklü bir devlet geleneğine sahip olan İngiliz yönetim sistemi parlamenter bir sisteme dayansa da, devletin başı Kraliçedir. Ancak, kamu yönetimindeki ana hizmet birimleri yürütme erkinin temsilcisi olan Başbakan ve Kabineye bağlıdır (Baydar, 2004: 75). Birleşik Krallık devlet örgütlenmesi, sistemin çok önemli bir parçası olan bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenen kamu yönetimi, yargı organları ve ordudan oluşmaktadır. Bu organların tümü bürokratik bir nitelik arz etmektedir (Güler, 1991: 4-5).

İngiltere’de kamu yönetimiyle ilgili ilk önemli metin 1853’de yazılan Northcote-Trevelyan Raporu olarak kabul edilir. Bu Raporda örgütlenme ve personel yönetimine ilişkin ilkeler saptanmış ve mevcut sistem eleştirel bakış açısıyla değerlendirilmiştir (Chapman, 1970: 21). Bu Rapor yönetime modern ilke ve yöntemler getirmeyi planlarken diğer yandan yönetsel sorunların köküne inmeyi ve onları doğru çözümlenmeyi savunmaktadır. Ayrıca, bu Raporda “etik dışı davranışların; patronaj, kayırmacılık, rüşvet, partizanlık vs. yönetimde kamu harcamalarının artmasına ve etkinlikten uzak bir yönetim oluşmasına neden olmaktadır” görüşü savunulmaktadır.

İngiltere’de kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı oldukça eskilere gitmekte, somut adımlarla bu konunun önem kazanması ise yine diğer birçok ülke gibi 1980’li

yıllara rastlamaktadır. 1979 yılında Margaret Thatcher'ın iktidara gelmesi ve değişim konusunda ısrarlı bir liderlik sergilemesi, kamu yönetiminde yeni bir anlayışının gelişmesi konusunda ön koşulları büyük oranda sağlamıştır. Bu dönemde özelleştirmeye hız verilmiş, çeşitli kamu kuruluşlarında verimlilik incelemeleri gerçekleştirilmiş ve performans düşüncesini öne çıkaran “Mali Yönetim Girişimi” başlatılmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 44). Bunlarla birlikte, 1980’lerde özellikle küreselleşme olgusunun da etkisiyle yönetimde yeniden yapılanma olgusunun bir kolu olan etik dışı davranışlar da önemli bir gündem konusu olarak ön plana çıkmıştır.

İngiltere’de kamuya yapılacak atamalarda partizanlıktan vazgeçilmesi için başlatılan tartışmalar, Ekim 1994’de Başbakan John Major’un desteği ve girişimiyle Kamu Hizmeti Komisyonu ve Kamu Hayatında Standartlar Komitesinin kurulmasıyla sona ermiştir (Williams, Moran ve Flanary, 2000: 51). Kamu Hizmeti Komisyonunun temel görevi tüm kariyer görevlerinin liyakat esasıyla, adil ve tarafsız şekilde ve açık yarışma sınavlarıyla doldurulmasıdır. Memuriyet işlemlerinde adam kayırmacılığın olabileceği düşüncesiyle yükselmede kurum içi kariyer projeleri hazırlanmaktadır. Bu doğrultuda, güçlü bir merkezi personel birimi, her görevlinin kariyerini belirlemekte ve oluşturulan seçim kurulları sayesinde personelin kariyerinin her aşamasında yapılacak atama ve yükselmelere yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır.

Kamu Hayatında Standartlar Komitesi ise günümüze kadar dokuz adet genel rapor ve 400’den fazla tavsiye kararı yayımlamıştır. Komitenin görev alanı kamu görevlileri, danışmanlar, Parlamento üyeleri, Avrupa Parlamentosundaki Birleşik Krallık üyeleri, AB’deki (Avrupa Birliği) üst düzey Birleşik Krallık bürokratları, Sağlık Hizmetleri Birimi ile meslek odaları birimleri üye ve üst düzey çalışanları, bakanlık dışı kamu çalışanları, kamusal fonlarla görevlerini yürüten diğer birimlerin üye ve üst düzey çalışanları şeklinde sıralanan on kategorideki kamu çalışanlarını kapsamaktadır. Öte yandan, Komitenin siyasi nitelikte kamu görevlerini de kapsamına alarak, siyasi alana da etiksel bakış kazandırmayı hedeflediğine (Baydar, 2004: 106-110) işaret edilmektedir. Yayımlanan dokuz raporda da etik-dışı davranışların neler olduğu belirtilmemiştir. Komite bu doğrultuda hiçbir tanımlama yapmamış ve daha da önemlisi etik-dışı durumlara karşı geliştirilen önlemlerde yalnızca maddi menfaat kazanımını ve resmi statülerin kullanımını ön planda tutmuştur. Oysaki kişisel güç kullanımı olarak da

tanımlanan gayri insani ve gayri ahlâki nitelikteki davranışların ortadan kaldırılması etik yönetim açısından büyük önem arz etmektedir.

İngiliz idari yapılanmasındaki yönetim etiği çalışmalarında yönetim etiği, kamu yönetiminin önemli bir unsuru ve kamu sektörü bilincinin bir yansıması olarak görülmüştür. Bu doğrultuda, yönetim bir bütün olarak algılanmış, siyaset, merkezi ve yerel yönetimler ile yarı kamusal örgütlerin tamamı, 1994 yılı itibariyle tesis edilen Kamu Hayatında Standartlar Komitesi'nin kapsamına alınmıştır. Daha da önemlisi ise, Komite'nin gerek kuruluşunda ve gerekse kapsamının genişletilerek siyasette etiği belirleyici olmasında siyasi iradenin açık desteğinin ve katkısının sağlanmasıdır. Türkiye'de Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kapsamı belirlenirken; genel ve katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşekkülleri, döner sermayeli ve özel bütçeli kuruluşlar, üst kurullarla fonlara yer verilmiş ancak Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu Üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve Yargı mensupları kapsam dışı bırakılmıştır. Bu bağlamda, yolsuzlukların en fazla görüldüğü ve ülke yönetiminin etkilediği siyasi mercilerde etik olanın belirlenmemesi ve Kurulun bu anlamda kapsamının dar tutulması hiç şüphesiz atılan adımları sekteye uğratacaktır (Baydar, 2004:138).

İngiltere'de Kamu Hayatı Standartları Komitesi etik yönetim için kurulmuş etkili bir kurumdur ve Türkiye'ye örnek teşkil etmektedir. Bu Komitenin bir benzeri Türkiye'de 2004 yılında kurulmuş olan Kamu Görevlileri Etik Kuruludur. Fakat Komitenin denetleme kapsamı içinde olan yasama ve yürütme üyeleri KGEK'nin kapsamı dışında tutulmuştur. Ayrıca İngiltere'de etik dışı faaliyetler tespit edildiğinde, 1-2 ay kamu yöneticiliği yetkileri ilgili kişilerden alınabilmektedir. Bu görevden uzaklaştırma gibi bir mekanizmadır. Bu faaliyetler Komitenin kendi internet sayfalarında yayınlanmakta ve bu sayede kamuoyu haberdar edilmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun da amacı etik dışılığı önlemektir. Ama Etik Kurulunun, ne disiplin cezası verme yetkisi, ne görevden uzaklaştırma yetkisi, ne de başka bir yaptırım gücü vardır. KGEK'ye etkinliğini sağlayacak hiçbir özerklik tanınmamıştır. KGEK Yönetmeliğinde "kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular"ın KGEK tarafından değerlendirilmeye alınmaması başvuracakları caydırıcı niteliktedir ve böyle bir uygulama işleyiş süreci açısından yanlıştır. Bir başvuru incelenmeden karalama amacı taşıyıp taşımadığının

anlaşılması güçtür. Ayrıca, isim istenmesi de başvuru yapacakları caydırıcı niteliktedir. Bu uygulama ise ihbar mekanizmasını engelleyici niteliktedir. Oysa İngiltere’de ihbar mekanizmasının etkinliği sağlanmaya çalışılmakta ve Kamu Hayatı Standartları Komitesi ihbar mekanizmasını teşvik edici nitelikte uygulamaları hayata geçirmektedir.

3.2. ETİK YÖNETİMLE İLGİLİ ULUSLARARASI KURULUŞLARIN İNCELENMESİ

Siyasal ve yönetsel geleneği daha çok zorlayıcı çözümler arama eğiliminde olan Kıta Avrupa’sı uygulamaları yanı sıra, daha esnek çözümler getiren Anglo-Sakson yönetsel anlayışı da etik önemleri ele almıştır. “İyi yönetim” yönünde tüm dünyada artan talep ve eğilimler Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, OLAF (Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi) ve GRECO gibi bölgesel ve uluslararası kuruluşları çeşitli sözleşmeler, tavsiye kararları, eylem planları ile yolsuzlukla mücadele programları geliştirmeye, yönetimde etik davranış ilkelerinin benimsenmesi amacıyla alt yapı oluşturmaya yöneltmiştir (Güler ve Koç, 2010: 43). Bu bölümde uluslararası kuruluşların etik yönetimle ilgili çalışmaları irdelenerek, bu kuruluşların ve çalışmalarının Türkiye’deki etik yönetim anlayışını nasıl ve ne kadar etkilediği değerlendirilmektedir. Ayrıca, Türkiye’nin bu kuruluşlardan hangisine ya da hangilerine üye olduğu ve bunun Türkiye’ye ne gibi etkileri olduğu incelenmektedir.

3.2.1. Avrupa Birliği

Fransa, Almanya, Belçika, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda, 1951’de imzaladıkları Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) kurdular. Aynı altı ülke, 1957’de kömür ve çeliğin yanı sıra diğer sektörlerde de ekonomik işbirliğini oluşturmak amacıyla Roma Antlaşmasını imzalayarak “Avrupa Ekonomik Topluluğu”nu (AET) kurdular. 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Birliği adını almış ve bu Antlaşmayla, ekonomik ve parasal birlik, ortak güvenlik ve dış politika ile içişleri ve hukuk alanında işbirliği başlıklarında yeni bir yapı tanımlanmıştır (Saylam, 2007: 74-75). Avrupa Birliği’nin temelini oluşturan ilkeler (abm.tobb.org.tr):

- Temel hakların, serbest dolaşım ile medeni ve siyasi hakların sağlandığı Avrupa vatandaşlığı,

- İçişleri ve adalet alanındaki işbirliği ile AB genelinde özgürlük, güvenlik ve adaletin tesis edilmesi,
- Tek pazar, ortak para birimi Euro, istihdam yaratma, bölgesel kalkınma ve çevre koruma aracılığıyla ekonomik ve sosyal gelişmenin desteklenmesi,
- Ortak dış politika ve güvenlik politikası aracılığıyla AB'nin global anlamdaki rolünün güçlendirilmesidir.

Ortak pazarın kurulmasının ardından AB'deki yolsuzluk yeni politika alanları ve genişleme ile birlikte dayanılmaz bir şekilde artmıştır. İnsanlar, hizmetler, mallar ve sermayenin serbest dolaşımı Birliği sınır aşan suçlara ve yolsuzluğa karşı daha açık hale getirmiştir. Siyasi bütünleşme süreci başladıktan sonra yolsuzluk sadece ekonomik çıkarlara karşı değil AB'nin kuruluş temel değerlerine karşı bir tehdit olarak da görülmeye başlanmıştır (Yünlü, 2006: 18). Kısaca kamu yetkisinin özel çıkarlar için kötüye kullanılması olarak tanımlanan ve ekonomik, sosyal ve siyasi yönden birçok olumsuz gelişmeye neden olan yolsuzluk olgusu Avrupa Birliğinin sürekli gündeminde olup, öncelikli mücadele alanları arasında yer almaktadır (Ütük, 2009: 4).

Avrupa Birliği Üye Ülke Kamu Görevlilerinin Karıştığı Yolsuzluğa Karşı Mücadele Sözleşmesi: Yolsuzlukla mücadele, Avrupa Birliği Antlaşmasının 29. maddesinde Avrupa özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yaratmanın ve sürdürmenin araçlarından biri olarak belirtilmiştir. 28 Nisan 1997 tarihinde kabul edilen “Organize Suç ile Mücadele Eylem Planı”nda önleyici tedbirler arasında kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele politikasının gerekliliği vurgulanmıştır. 21 Mayıs 1997 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan Tebliğde rüşvetin vergiden indirilmesinin yasaklanması, kamu ihale prosedürlerine ilişkin tedbirler, yeni muhasebe ve denetleme standartlarının getirilmesi, yolsuzluğa bulaşmış firmaların kara listeye alınması gibi tedbirleri içeren AB Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi'nin oluşturulması çağrısını yapmıştır. 26 Mayıs 1997 tarihinde ise yolsuzlukla mücadele alanında bir adım daha atılarak “Avrupa Birliği Üye Ülke Kamu Görevlilerinin Karıştığı Yolsuzluğa Karşı Mücadele Sözleşmesi” kabul edilmiştir (Ütük, 2009: 4). Yasada aktif ve pasif rüşvetin cezayı gerektirir bir suç sayılması öngörülmektedir. Buna göre, aktif rüşvet; “bir kimsenin görevini yapması veya yapmaktan kaçınması karşılığında bir memura herhangi bir menfaatin doğrudan, dolaylı veya bir aracı vasıtasıyla teklif edilmesi”,

pasif rüşvet ise; “bir memurun görevini yapması veya yapmaktan kaçınması karşılığında doğrudan, dolaylı veya aracı vasıtasıyla kendisi veya üçüncü şahıslar için herhangi bir menfaati kasten talep etmesi veya alması” şeklinde tanımlanmıştır (Saylam, 2007: 76).

Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF): Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (*European Anti-Fraud Office*), Avrupa Komisyonu bünyesinde 1988 yılında kurulmuş olan “Sahteciliği Önleme Koordinasyon Birimi”nin (*Unit for the Coordination of Fraud Prevention - UCLAF*) Genel Müdürlük seviyesine getirilmiş, daha geniş yetkilerle donatılmış ve bağımsız bir yapıya kavuşturulmuş şeklindedir. OLAF, 28 Nisan 1999 tarihinde Avrupa Komisyonu kararıyla kurulmuş ve 1 Haziran 1999’da faaliyetine başlamıştır. OLAF, Komisyon bünyesinde bağımsız bir soruşturma birimi olarak görev yapmaktadır (Özbaran, 2003: 21). OLAF, Birlik bütçesinin uygulanmasından sorumlu bir komisyon üyesinin sorumluluğu altında Avrupa Komisyonuna bağlı bir bürodur. 1999/352 sayılı Karar ile kurulan OLAF’a idari ve cezai soruşturmalarda sonuçlanan usulsüz işlemlere karşı Topluluğun çıkarlarının korunmasına ilişkin idari işlemleri yürütme yetkisi tanınmıştır (Yünlü, 2006: 19). OLAF’ın soruşturmalarında, bağımsız hareket etmesinin garantiye alınması amacıyla, Genel Müdürün, Komisyon da dâhil olmak üzere herhangi bir devlet veya kurumdan talimat alması yasaklanmıştır. Genel Müdürün, Komisyonun kendisinin bağımsızlığını tehlikeye sokacak düzenlemeler yaptığını düşünmesi halinde, Adalet Divanında Komisyon aleyhine dava açma yetkisi bulunmaktadır (Gülbey, 2008: 36-37). Büroya böyle bir bağımsızlık verilmesi, büronun işlevlerinin etkinliğinde oldukça önemli ve gereklidir. Bu bağımsızlığı sayesinde büro, işlemlerini daha geniş çerçevede detaylarıyla gerçekleştirebilecektir. Daha etkin ve verimli sonuçlar elde edebilecektir. Bunun tüm diğer benzer kurum ve kuruluşlara da örnek olması gerekmektedir.

Büro, Topluluğun mali çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen yolsuzluk, dolandırıcılık ve diğer her türlü yasa dışı faaliyet ile Topluluk hükümlerini ihlal eden her tür şirket faaliyeti ile mücadeleyi güçlendirmek amacıyla Komisyon’un dışarıdan idari soruşturma yürütme yetkisini uygular. Büro, aşağıda belirtilenleri yerine getirmek amacıyla, iç idari soruşturma yapmaktan sorumludur (OLAF Komisyon Kararı, 1999: 2-3):

- Topluluğun mali çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen yolsuzluk, dolandırıcılık ve diğer her türlü yasa dışı faaliyet ile mücadele etme,

- Toplulukların resmi çalışanlarının, disiplin cezası ve gerekli durumlarda cezai takibata neden olabilecek yükümlülük ihlalleri veya kurum ve birim üyelerinin, birim başkanlarının veya kurumların veya birimlerin Avrupa Toplulukları Çalışanları hakkında Personel Tüzükleri ve Toplulukların Diğer Çalışanlarının İstihdam Koşulları Tüzüğüne tabi olmayan personelinin benzer ihlalleri gibi mesleki faaliyetlerin yerine getirilmesiyle bağlantılı ciddi vakaları soruşturmak.

1073/1999 sayılı Yönetmelik, iç soruşturmalar yürütmesi için yeni yetkiler ve dış soruşturmasını yürütmesi içinse Topluluğun tüm yetkilerini OLAF'a vermektedir. Yönetmelik uyarınca OLAF soruşturmasını; dürüstlük ilkesine, insanların kendi fikirlerini ifade etme özgürlüğüne, belli değerlere sahip araştırma sonuçlarını içeren ve insan hakları ile temel özgürlüklere riayet ederek yürütmelidir (Yünlü, 2006: 20). OLAF, dolandırıcılık, yolsuzluk ve Avrupa Birliğinin mali çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen diğer yasadışı faaliyetlerle mücadele etmek amacıyla, Birlik müktesebatı ve üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar ile Komisyona verilen yetkileri, soruşturmasında kullanmaktadır. Birliğin mali çıkarlarının korunmasının da ötesinde Ofisin sorumluluğu, Birlik çıkarlarını, idari ve cezai kovuşturmaya neden olabilecek bütün fiillere karşı korumaktır (Gülbey, 2008: 36). OLAF, düzenlemelerle kendisine verilen dış soruşturma sorumluluğunu, Avrupa Birliğinin mali çıkarlarını sahteciliğe ve diğer yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı korumak amacıyla, ani kontroller ve üye ülkelerde yaptığı soruşturmaslarla yerine getirmektedir. İşbirliği anlaşmalarının bulunması durumunda OLAF üçüncü ülkelerde de bu yetkisini kullanabilmektedir (Ütük, 2009: 4-5).

OLAF soruşturmasında sadece idari denetim yapılabilmekte, polis gücü kullanılamamaktadır. Örneğin, bir mali belge bulundu ve bu belgenin kime ait olduğu polis tarafından tespit edilecekken, OLAF ile polis arasında bağ olmadığından tespit edilememekte ve yolsuzluk soruşturması bu şekilde eksik olarak sürmektedir. Kişilerin banka hesaplarına, Ofis personeline girilememektedir. Bu duruma üye ülkelerin bilgi paylaşımı konusunda isteksiz davranmaları eklenince, soruşturmaslar etkisiz ve sonuçsuz kalmaktadır (Gülbey: 2008: 41).

Yolsuzlukla Mücadele Ofisi AB için oldukça önemli bir kurumdur. Her şeyden önce üye ülkelerin mali çıkarları ve güvenilirlikleri için önemlidir. Ancak çok parçalı bir yapısının olması ve üye ülkelerin katılımının, anlaşmalarının tam olarak

sağlanamaması bu kurumun bütünlüğünü bozmakta ve beraberinde kurumu işlevsiz hale sokmaktadır. Bağımsız bir kurum olan OLAF ama şeffaflığı tam sağlayamamakta ve yukarıda belirtildiği gibi sadece idari denetim yetkisiyle sınırlandırılmış olması ve bunda yalnız bırakılması da bu kurumun soruşturmalarının yarım kalmasına neden olmaktadır. Netice de ise ortaya icrailikten uzak etkisiz bir mücadele ofisi çıkmaktadır.

3.2.2. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi (*Council of Europe*), 1949 yılında insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü savunmak amacıyla Avrupa çapında kurulmuş hükümetler arası bir kuruluştur. Avrupa Birliğinden farklı bir örgütlenmedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Avrupa Konseyine bağlıdır. Avrupa Konseyine; Belarus, Kazakistan, Kosova ve Vatikan hariç tüm Avrupa ülkeleri üyedir. Oysa Avrupa Birliği sadece 27 üyeli bir birliktir. 5 Mayıs 1949'da 10 ülke: Belçika, Danimarka, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, İsveç ve Birleşik Krallık, merkezi Strazburg olmak üzere Avrupa Konseyini kuran antlaşmayı imzalamıştır. Şu an Avrupa Konseyinde 47 üye ülke bulunmaktadır. Türkiye, antlaşmayı 1949 yılında imzalamıştır. Konseyin çalışma alanları; insan hakları, medya, hukuki işbirliği, sosyal dayanışma, sağlık, eğitim, kültür, spor, gençlik, yerel demokrasiler, sınır ötesi işbirliği, çevre ve bölgesel planlamadır (tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Konseyi).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi 11 Mayıs 2000'de Yolsuzluk Konusunda Disiplinlerarası Grup tarafından hazırlanan "Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kurallarını" tavsiye kararı olarak benimsemiştir. Avrupa Komisyonu da 13 Eylül 2000'de Komisyonda çalışan görevlilerin Avrupa Birliği vatandaşlarıyla olan ilişkilerinde uyacakları "İyi Yönetimsel Davranış Kurallarını" benimseyerek uygulamaya koymuştur. Etik davranış kuralları daha kapsamlı bir kamu personel reformu içerisinde de düzenlenebilir. Avrupa Komisyonu, 5 Nisan 2000'de "Komisyon Reformu" başlıklı Beyaz Kitapta yeni hizmet anlayışı ve buna bağlı değerler ve etik ilkeleri ve yaptırımlarını ayrı bir Eylem Planı ile benimsemiş bulunmaktadır (Gençkaya, 2005: 3). Avrupa Konseyinin Etik Kodunun 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 istenmiştir. Ancak söz konusu kod, milletvekillerine, bakanlara ve yargı mensuplarına uygulanmayacaktır (Obreja, Gasca ve Potirniche, 2002: 91-92).

Avrupa Konseyinin 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 (Obreja, Gasca ve Potirniche, 2002: 92).

Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi: Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanarak 27 Ocak 1999 tarihinde imzaya açılan ve Türkiye tarafından 27 Eylül 2001 tarihinde Strazburg'da imzalanan bir sözleşmedir (5065 sayılı Kanun, Md. 1). Bu sözleşme; yolsuzluğun, hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları için bir tehdit oluşturduğunu, iyi yönetim, hakkaniyet ve sosyal adalet ilkelerini temelden yıktığını, rekabeti bozduğunu, iktisadi gelişmeyi kösteklediğini ve demokratik kurumların istikrarını ve toplumun ahlaki temellerini tehlikeye attığını belirterek, yolsuzlukla mücadelede etkinliğin, ceza hukuku alanındaki yoğun, hızlı ve uyumlu bir uluslararası işbirliğinden geçtiğinin altını çizmektedir (www.teftis.gov.tr). Bu uluslararası sözleşme ile ulusal kamu görevlilerinin, ulusal yasama meclisi üyelerinin, yabancı kamu görevlilerinin, yabancı yasama meclislerinin üyelerinin rüşvet alınması ve bunlara rüşvet verilmesi, özel sektörde rüşvet alınması ve verilmesi, uluslararası kuruluşlar görevlilerine, uluslararası yasama meclisleri üyelerine ve uluslararası mahkemeler hâkim ve görevlilerine rüşvet verilmesi ve bunların rüşvet almalarının, ayrıca yetki istismarının ceza mevzuatlarında suç olarak müeyyidelendirilmesi gerektiğini düzenliyor. Ayrıca yolsuzluk ve rüşvetten kaynaklanan gelirlerin aklanmasının da suç olarak ceza mevzuatına dâhil edilmesi öngörülüyor (www.habervitrini.com).

Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi: Avrupa Konseyi tarafından 4 Kasım 1999 tarihinde imzaya açılan ve Türkiye Cumhuriyeti adına 27 Eylül 2001 tarihinde Strazburg’da imzalanan “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi”nin onaylanması uygun bulunmuştur (4852 sayılı Kanun, Md. 1). Yolsuzluk olgusunun, hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları, hakkaniyet ve sosyal adalet için ciddi bir tehdit oluşturduğunun, ekonomik gelişmeyi engellediğinin ve piyasa ekonomilerinin düzgün ve dürüst işlemelerini tehlikeye koyduğunun altını çizerek, yolsuzluğun bireyler, devlet kurumları, uluslararası kuruluşlar ve şirketler için menfi sonuçlarını teyit ederek, özellikle zarar görmüş kişilere hakkaniyete uygun bir tazminat sağlanması için yolsuzlukla mücadelede özel hukukun katkı sağlamasının önemine değinmiştir (4852 sayılı Kanun, Giriş).

Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO-Group of States Against Corruption): Avrupa Konseyinin 1994 yılında düzenlenen 19’uncu Konferansında Adalet Bakanlarının yolsuzluk konusunun ciddiyetini gündemlerine almaları ve ortak bir çalışmanın gerekliliğinin zorunluluğunun vurgulanması ile başlayan süreçte, Bakanlar Komitesi aynı yıl “Çok Disiplinli Çalışma Grubunu” kurdu ve 1996 yılında “Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı”nı yürürlüğe koydu. Yolsuzlukla mücadelede Avrupa standartlarının gözetimini yapmak üzere (Kayrak, 2006: 101), bu grup bir dizi toplantının ve gelişmenin ardından, 1 Mayıs 1999’da “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu” na dönüşmüştür (Özbaran, 2003: 19). GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında uluslararası ünü ve prestiji haiz, esnek ve etkin bir mekanizmadır. Tam üyelik için aranan tek koşul, GRECO tarafından değerlendirilmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmek ve “karşılıklı değerlendirme” aşamalarına herhangi bir çekince koymaksızın katılmaktır. GRECO’ya Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin yanısıra, ABD de üyedir. GRECO’ya katılım sürekli artmakta olup, 13.01.2011 tarihinde Gruba katılan Belarus ile birlikte üye sayısı 49’a ulaşmıştır. Türkiye’de ulusal ve uluslararası alanda önemli bir sorun haline alan yolsuzluk olgusuyla mücadele konusundaki irade ve kararlılığının bir göstergesi olarak, 1 Ocak 2004 tarihinden beri GRECO’ya üyedir (www.uhdigm.adalet.gov.tr). GRECO’ya Avrupa Konseyi üyeleri ya da Avrupa Konseyine 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 (Özbaran, 2003: 19).

Yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler, 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, eksiklikleri incelemekte; gerekli yasal, kurumsal düzenlemelerin yapılma ve pratik reformların hayata geçirilme sürecine katkıda bulunmaktadır (Ergül, 2007: 93).

GRECO, yolsuzlukla ilgili ülke incelemeleri sonucu raporlar hazırlar bu değerlendirme raporlarında, ülkenin yolsuzlukla mücadeleye yönelik birimleri, yasal yapısı ve sistemin aksayan yönleri belirtilir. Ayrıca, söz konusu aksaklıkların giderilmesine yönelik olarak GRECO'nun tavsiyeleri de raporda yer alır. Değerlendirme süreci ve bu sürecin sonunda hazırlanan “değerlendirme raporu” ve “uygunluk raporu”, kural olarak gizlidir. Ayrıca GRECO, tüm faaliyetleri ve çalışmaları hakkında kamuoyuna bilgi sunmak amacıyla yıllık bir faaliyet raporu da hazırlar (Özbaran, 2003: 20-21).

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. Türkiye'de, kamu görevlileri için etik standartları belirleyen yasal altyapı çalışmalarının GRECO standartlarına uygun olması, kamuda etik ilkelere bağlı yasal altyapımızda aranması gereken niteliklerin başında gelmektedir (Yüksel, 2005: 226).

3.2.3. Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler Örgütü, 24 Ekim 1945'te kurulmuştur. BM dünya barışını, güvenliğini korumak ve uluslararası ekonomik, toplumsal ve kültürel bir iş birliği oluşturmak için kurulan uluslararası bir örgüttür. Birleşmiş Milletler kendini “adalet ve güvenliği, ekonomik kalkınma ve sosyal eşitliği uluslararası tüm ülkelere sağlamayı amaç edinmiş küresel bir kuruluş” olarak tanımlamaktadır. Uluslararası ilişkilerde, kuvvet kullanılmasını ilk olarak evrensel düzeyde yasaklayan ilk antlaşma Birleşmiş Milletler Antlaşmasıdır. Örgütün, kurulduğu yıllarda 51 olan üye sayısı şu an itibarıyla

üyeliği kaldırılan Vatikan ve değiştirilen Çin Halk Cumhuriyeti son katılan üye Güney Sudan dâhil 193'e ulaşmıştır (tr.wikipedia.org/wiki/Birleşmiş_Milletler).

Birleşmiş Milletler yolsuzluklarla, etik dışı davranışlarla mücadele konusunda uluslar üstü bir yaklaşımdan hareketle, devletlere yol gösterici bildirimler yayınlamakta, zaman zaman da bağlayıcı nitelikte kararları uluslararası kamuoyunun katılımına sunmaktadır. Söz konusu bildirimler arasında; Suçtan ve Yetki İstismarından Mağdur Olanlara Adalet Sağlanmasına Dair Temel Prensipler Bildirisi, Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları, Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Deklarasyonu örnek olarak gösterilebilir (Gediz Oral, 2011: 169). Birleşmiş Milletler tarafından, kamu görevlilerinin belirlenen etik kurallar çerçevesinde şeffaf hareket etmesini sağlamak amacıyla “Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları” isimli bildiri 1996 yılında kabul edilmiştir (Yağan, 2006: 1-2).

Kamu Görevlileri için Uluslararası Davranış Kodları: Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 12 Aralık 1996 tarihinde, Yolsuzluğa Karşı Eylem Planının bir unsurunu oluşturan, 51/59 nolu kararıyla kamu görevlilerinin etik kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayınlamıştır. “Ülkelerin Kamu Görevlilerinin Etik Kodu” olarak adlandırılan söz konusu tavsiyeler, üye ülkelerin yolsuzluğa karşı mücadele ederken kılavuzluk yapmak amacı ile oluşturulmuştur. Birleşmiş Milletler Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları (*United Nations International Code of Conduct for Public Officials*) çıkar çatışması, hak mahrumiyeti, mal varlığının bildirilmesi, hediye 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 (Saylam, 2007: 72).

Koda göre, bir kamu görevlisi, resmi otoritesi, görevi, fonksiyonları ve karar yetkisini kötüye kullanarak kendisi veya ailesine kişisel veya mali bir çıkar sağlamamalıdır. Yine kamu görevlileri, görevlerinden ayrıldıktan sonra, eski konumlarından istifade ederek çıkar sağlamamaları yönünde ülkesinin aldığı önlemlere uymalıdır. Kamu görevlilerinin görevleri gereği elde ettikleri gizli bilgilerin, yasa veya yargı kararıyla aksi öngörülmedikçe, gizli tutulması gerekir. Ülkeler bu yükümlülüğün,

kamu görevlisi, görevinden ayrıldıktan sonra bile sürebileceğini öngörebilirler. Kod son olarak, kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlerini düzenlemektedir (Obreja, Gasca ve Potirniche, 2002: 91-92).

Birleşmiş Milletlerin belirlediği Uluslararası Davranış Kodlarından birkaçı şöyledir (etik.meb.gov.tr):

- 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 her hangi bir iş ya da görev alamazlar ya da her hangi bir finansal, ticari veya benzeri başka menfaat sağlayamazlar ya da bunlardan kaynaklanan ödemeleri kabul edemezler.
- 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 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.
- 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.
- 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.
- Kamu görevlileri yerine getirdikleri görevlerinin uygulamasını ya da performansını veya verdikleri kararları etkileyebilecek olan herhangi bir hediye ya da başka her türlü armağanı dolaylı ya da dolaysız bir şekilde talep edemezler, alamazlar.

Görüldüğü gibi, BM'nin belirlediği davranış kuralları aslında birçok ülkenin üzerinde anlaştığı, kendi ülkelerinde uygulamaya çalıştığı ve son zamanlarda gittikçe daha çok önem verilen ve uygulanmaya çalışılan kurullarla benzerlik göstermektedir. Burada da hediye alma yasağı ve sınırları, mal beyanı, yolsuzluk, görevi kötüye kullanma, hesap verebilirlik vd. ele alınmıştır. BM'nin belirlediği bu kurullar hem Türkiye açısından hem de diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlar açısından ve tüm dünyaya örnek teşkil etme açısından oldukça önemli bir adımdır.

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi: Türkiye'de son yıllarda yaşanan önemli sorunlardan biri olan "Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele" uluslararası toplumun da uzunca bir süredir üzerinde durduğu ve öneriler geliştirdiği konulardan biridir (www.mayadergisi.com). Yolsuzluğa karşı BM Sözleşmesi; uluslararası alanda hazırlanan ve kabul gören en kapsamlı ve en önemli belgelerden biri olarak değerlendirilebilir. Buna göre Sözleşme, her devletin ceza adalet sistemiyle ilgilenmeyi hedeflemektedir. Sözleşme, yolsuzluk meselesinin suçtan öte sonuçlarını da dikkate almaktadır. Yolsuzluk, bir ülkeyi fakirleştirdiği gibi, aynı zamanda vatandaşların iyi idaresine de engel olmaktadır. Bazen o bölgedeki devletlerin de ekonomik dengesini bozabilecek derecede etkili olabilmektedir. Buna bağlı olarak, organize suçlar, terörizm ve diğer illegal faaliyetler hız kazanabilmektedir. Birçok ülkede yolsuzluk kamu hizmetlerini erozyona uğratmaktadır. Bu da, insanların yaşam kalitesini düşürücü etki yapmaktadır (Başak, 2008: 96).

Türkiye tarafından da imzalanan Birleşmiş Milletler Sınıraşan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesinin (*United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*) 8. maddesi ile sınıraşan bir suç olarak kabul edilen yolsuzluk, son yıllarda artarak uluslararası nitelik kazanmaya başlamış ve daha karmaşık bir hale gelmiştir. Meksika'nın Merida kentinde 9-11 Aralık 2003 tarihlerinde düzenlenen üst düzey siyasi konferans sırasında imzaya açılan BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi Türkiye tarafından 10 Aralık 2003 tarihinde imzalanmıştır. 14 Aralık 2005 tarihinde yürürlüğe giren Sözleşmeye Türkiye, onay işlemlerinin tamamlanmasını müteakip, 9 Aralık 2006 tarihinde taraf olmuştur (www.mfa.gov.tr). Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, Bakanlar Kurulumuzca 11.08.2006 tarihinde kararlaştırılmış ve 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme, kamu ve özel sektörde görülen yolsuzlukların engellenmesine vurgu yapmaktadır. Yolsuzluğa karşı mücadele edecek birimler ve şeffaflığın sağlanmasına yönelik model birimler önermekte ve buna ilaveten, siyasi partiler ve onların seçim kampanyalarının finansmanı konusunun saydamlaştırılmasına yönelik bazı tedbirlere dikkat çekmektedir. Bu hedeflere ulaşıldıktan sonra, kamu hizmeti görececek görevlilerin tabi olacağı mali ve diğer menfaat teminlerine yönelik gizliliklerin ortadan kaldırılması ve disiplin cezalarının belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca, kamu ihalelerinde ve yargı birimlerinde yolsuzluk engellenmelidir. Bunu sağlamak için de, ihalelerin şeffaf bir şekilde gerçekleştirilmesi, ihalenin neden bu şekilde sonuçlandırıldığı ve benzer projelerde oluşan fiyat aralıklarının karşılaştırılmasının yapılabilmesi gereklidir. Bunların da etkili şekilde denetlenebilmesi için hukuki düzenlemelerin yapılması gerektiği gibi önemli konular bu sözleşme’de vurgulanmaktadır (Başak, 2008: 97). Bu Sözleşmede kamu hizmetlerinde kamu görevlilerinin liyakatli olmasına, kamu hizmetlerinde etkinliğin, etkililiğin, şeffaflığın, güvenilirliğin ve saygınlığın sağlanmasına oldukça önem verilmektedir. Bunun içinde devletlerin önemli koruma mekanizmalarını oluşturmaları gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca Sözleşmede yolsuzlukların, etik dışı davranışların önüne geçilmesi için ülkelerin işbirliği içinde davranmaları gerektiğinin de üzerinde durulmuştur.

Suçun oluşmasından sonra takibe alındığı oysa asıl ve önemli olanın önleme olduğu, sözleşmede önemli bir ilke olarak benimsenmiştir. Bu doğrultuda özellikle; siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanında saydamlık ilkelerinin yaşama geçirilmesine, anti yolsuzluk kurumlarının oluşturulmasına, kamu finansmanında saydamlığın ve sorumluluğun geliştirilmesine, yolsuzluğa karşı kamu bilincinin arttırılmasına yönelik önlemlere yer verilmiş ve taraf ülkelerin bu yönde stratejiler geliştirmeleri istenmiştir (www.mayadergisi.com). Sözleşmede; ulusal kamu görevlilerinin rüşveti, yabancı kamu görevlilerinin ve uluslararası örgüt görevlilerinin rüşveti, malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, haksız olarak mal edinilmesi veya diğer şekillere dönüştürülmesi, nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme, özel sektörde rüşvet, özel sektörde zimmet yolsuzluk kapsamında değerlendirilmiş ve yolsuzluklarla bağlantılı olarak, suç gelirlerinin aklanması, gizleme, adaletin engellenmesi suçlarına yer verilmiştir (Saylam, 2007: 71-72). Şunu da belirtelim ki, Sözleşme; yolsuzluktan elde edilen gelirlerin kaynak ülkeye iadesi yani mal varlıklarının geri alınması konusunda daha önceki uluslararası hukuk

belgelerinde bulunmayan etkili bir sistem öngörmektedir. Ayrıca etkin bir adli yardım mekanizması da öngören Sözleşme, iki ülkeden yalnızca birinde suç teşkil etse dahi yolsuzluk suçlarından dolayı adli yardım talebinde bulunulmasını mümkün kılmaktadır (Topkaya ve Topkaya, 2009: 28). Yolsuzlukla elde edilen kaynakların elde edilen ülkeye geri verilmesi önleyicilik, caydırıcılık ve etkililik açısından oldukça önemlidir. Ayrıca yoksul ülkeler açısından da büyük önem teşkil etmektedir.

Bütün bu uygulamalara bakıldığında; taraf olduğumuz Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin ortaya koyduğu temel politikaların ve önlemlerin, bir bütünlük içinde Türkiye’de de uygulanabilmesi için adımlar atılmıştır. Ancak bunların uygulanabilirliği ve etkinliği tartışmalıdır. Türkiye’de etik dışı davranışlar, yolsuzluk için kurullar vardır ama bu mekanizmaların etkinliği sağlanamamaktadır bunun en önemli sebebi de siyasi irade olarak gözükmemektedir.

3.2.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı olarak da anılan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü uluslararası bir ekonomi örgütüdür. OECD, 14 Aralık 1960 tarihinde imzalanan Paris Sözleşmesine dayanılarak, 1961’de kurulmuştur ve savaş yıkıntıları içindeki Avrupa’nın Marshall Planı çerçevesinde yeniden yapılandırılması amacıyla 1948 yılında kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütünün doğrudan mirasçısıdır. OECD ülkeleri sanayileşip zengin olmuş ülkelerdir. Halen 33 tam üye olan ülke vardır. Bu ülkeler arasından 30 tanesi Dünya Bankası tarafından 2005’te yüksek gelirli ülkeler arasında gösterilmiştir (tr.wikipedia.org/wiki/OECD). Türkiye 1961 yılında OECD’ye kurucu üye olarak katılmıştır. OECD uluslararası alanda rüşvet, yolsuzluk gibi etik dışı davranışlara önem vermiş ve bunlarla özel olarak ilgilenmiştir. Bu konularda birçok tedbir almış ve etik dışı davranışlarla mücadele etmeye çalışmıştır.

Üye ülkelerin deneyimlerine dayanarak OECD, kamu görevlilerinin etik kurallarının fonksiyonel alt yapısını üç temel unsura dayalı olarak belirlemiştir. Bunlar; kılavuzluk, yönetim ve denetimdir. Söz konusu üç fonksiyonel altyapının ise sekiz alt unsuru bulunmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir (Edes, 2000: 164-166):

Kılavuzluk fonksiyonunun alt unsurları: i) Kararlı bir siyasi iradenin bulunması ve siyasilerin etik konusunda halka örnek olması. ii) Kamu görevlileri için iyi işleyen

bir etik kuralların yürürlüğe konulması. iii) Bir takım profesyonel sosyalleşme mekanizmalarının bulunmasıdır.

Yönetim fonksiyonunun alt unsurları: i) Bir etik eşgüdüm organının oluşturulması. ii) Destekleyici kamu hizmeti sunumu koşullarının sağlanmasıdır.

Denetim fonksiyonunun alt unsurları: i) Etkin bir yasal mekanizmanın bulunması. ii) Etkin hesap verebilirlik mekanizmalarının bulunması. iii) Aktif sivil toplum kuruluşlarının bulunmasıdır. Etik kurallara uyulmasında yazılı ve görsel basın taşıdığı önem yaşamsal niteliktedir.

Yine etik yönetim sistemine ilişkin olarak, OECD Konseyinin, 23 Nisan 1998 tarihinde Kamu Hizmetinde Etik Davranışı Geliştirme alanında aldığı ‘tavsiye’ kararı da bu alanda ufuk açıcı niteliktedir. Bu Kararda, üzerinde mutabakata varılan “Kamu Hizmetinde Etik Yönetim İçin Prensipler” yer almaktadır. Kararda, üye ülkelerin etik yönetim sistemlerini gözden geçirmelerinde kendilerine yardımcı olmak üzere bu prensipleri ‘referans’ almaları gerektiği ifade edilmiştir (Uzun, 2011: 39). Söz konusu tavsiye karar ile aşağıda gösterilen ilkeler “Kamu Hizmetinde Etik Yönetim İlkeleri” olarak tanımlanmıştır. Bunlar (Yılmaz, 2008: 3):

- Kamu hizmeti için belirlenen etik standartların açık ve net olması,
- Etik standartların yasal çerçeve içine yerleştirilmesi ve yasal bir dayanağının olması,
- Etik kılavuzların kamu personeline açık olması ve personelin bu kurallara istediği an ulaşabilmesi,
- Kamu çalışanlarının haklarını ve yükümlülüklerini bilmesi,
- Siyasal iradenin etik kuralların uygulanması yönünde kullanılması ve siyasal otoritelerin etik kuralların hilafına hareket etmemeleri,
- Kamu idaresindeki karar alma süreçlerinin şeffaf ve denetime açık olması,
- Kamu ve özel sektör arasında kurulacak ilişkilere yönelik açık prensiplerin bulunması,
- Yöneticilerin hem etik kurallara uygun davranmaları, hem de etik kurallara uyumu teşvik etmeleri,

- Yönetim politikaları, prosedürleri ve uygulamalarının etik davranışları desteklemesi,
- Kamu çalışanlarının ekonomik ve sosyal şartlarının ve insan kaynakları yönetiminin etik prensipleri desteklemesi; özellikle personel yönetimi, kariyer imkânları ve işe alımlarda etik prensiplere riayet edilmesi,
- Kamu idaresinde yeterli hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması ve bu mekanizmaların ihlaller durumunda kullanılmalığı,
- Etik kurallara aykırı durumlar için uygun prosedür ve yaptırımların bulunmasıdır.

Aslında bütün prensiplerin amacı, kamu hizmetlerinde etik konusuna dikkat çekmektir. Ancak unutulmaması gereken bunların genel olduğu, her ülkenin kendi şartlarına, değerlerine, etik anlayışlarına göre bunlara ekleme yapabilmesi ya da daha etkin hale getirebilmesidir. Ülkelerin kendi koşullarına göre etik dışı durumları önleyici daha etkin mekanizmalar kurabilmesidir. Burada amaç ülkelere yol göstermektir.

OECD, uluslararası yolsuzluğu ilk olarak 1989 yılında gündemine almış ve bu konudaki çalışmaları için uluslararası ticari işlemlerde yolsuzlukla mücadele etmek amacını belirlemiştir. Uluslararası ticari işlemlerde yolsuzluğun doğasının analiz edilmesi ve ülkelerin bu tür yolsuzlukla mücadelede kullanacakları önlemlerin belirlenmesinin ardından OECD üyesi ülkeler, 1994 yılında “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Verilmesine İlişkin Tavsiye” (*Recommendation on Bribery in International Business Transactions*) üzerinde anlaşmaya varmışlardır. Daha sonra, Mayıs 1996’da üye ülkeler “Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Vergiden İndirilmesi Hakkında Tavsiye”yi (*Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials*) benimsemişlerdir. Mayıs 1997’de ise gözden geçirilmiş “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Verilmesi ile Mücadele Edilmesine İlişkin Tavsiye” benimsenmiştir (Saylam, 2007: 79). Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi, OECD’nin Uluslararası Yatırım ve Çokuluslu Şirketler Komitesinin (CIME) Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu tarafından yapılan çalışmalar sonucu tamamlanmış ve 17 Aralık 1997 tarihinde Paris’te yapılan Bakanlar düzeyindeki toplantıda üye ülkeler tarafından imzalanmıştır (Kılavuz, 2003: 257). Türkiye, Sözleşmeyi 1 Şubat

2000 tarih ve 4518 sayılı Kanun'la onaylamıştır. 2 Ocak 2003 tarih ve 4782 sayılı Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile de iç mevzuatta gerekli değişiklikler yapılarak Sözleşmeye uyum sağlanmıştır (Saylam, 2007: 80). Sözleşme, aşağıda belirtilen hususlarda düzenlemeler içermektedir (Saylam, 2007: 81-82):

- Yabancı devlet memuruna rüşvet veren kişinin, vatandaşı olduğu devlet tarafından kendi memuruna rüşvet veren kişi gibi etkili, orantılı, caydırıcı ve hapis cezasını da içeren cezalarla cezalandırılması,
- Rüşvet ve rüşvetten elde edilen kazançlar ya da malvarlığına el koyma, bu varlıkların müsaderesi ya da bunlarla mukayese edilebilir parasal müeyyidelerin uygulanması,
- Ülkelerin kendi vatandaşları için suçun ülke dışında işlendiği durumda yargı yetkisine sahip olmak için gerekli önlemleri alması,
- Kendi devlet memuruna verilen rüşveti kara paranın aklanması konusunda öncül suç sayan her taraf devletin, suçun işlendiği yer göz önüne alınmaksızın yabancı devlet memuruna verilen rüşveti de kara paranın aklanması konusunda öncül suç sayması,
- Muhasebe, kayıt ve denetleme standartları konusunda gerekli düzenlemelerin yapılması,
- Rüşvetin suçluların iadesine esas bir suç olarak kabul edilmesi,
- Her devletin, OECD Genel Sekreterliğine danışma, karşılıklı adli yardım ve suçluların iadesi konularında yapılacak talepler için sorumlu yetkili bir makam veya makamları bildirmesi.

Aslına bakıldığında, OECD'nin esnek konumunun değişikliğe uğradığını burada iddia etmek güçtür. Çünkü Uluslararası Ticari İlişkilerde Görevlilerin Rüşvet Almasıyla Mücadele OECD Sözleşmesinin düzenlemelerinde yine de ihtiyatlı bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir. Örneğin, yabancı devlet memurlarına verilen rüşvet konusundaki düzenlemelerin her ülkenin kendi hukuk geleneğiyle bağlantılı olarak çözümlenmesine yönelik esnek bir düzenleme getirilmiştir (Başak, 2008: 95). Ancak, bu

Sözleşmenin yolsuzlukla mücadele konusunda eksiksiz bir düzenleme olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Örneğin, rüşvet konusunda sadece yabancı kamu görevlilerine atıf yapmakta; ancak özel sektörde etkin görevlerde bulunanlara ya da siyasi parti görevlilerinin karıştığı yolsuzluk konusunda herhangi bir atıfta bulunmamaktadır (Başak, 2008: 96).

OECD' ye göre, kamu görevlilerinin toplum içerisinde ortak bir anlayış yaratma yönünde atması gereken ilk adım, temel değerleri belirlemektir. OECD ülkeleri, gerçekleştirilen günlük işlemlerde kamu görevlilerine rehberlik edecek temel değerlere (*core values*) ilişkin yayınlar hazırlamaktadır. Söz konusu değerler, sosyal normlar, demokrasi ilkeleri ve iş ahlakı gibi genel kabul görmüş yardımcı kaynaklardan yararlanılarak şekillendirilmektedir (Özdemir, 2001: 1-2). Yoğun çabalarla oluşturulmaya çalışılan temel değerler, etkinlik, amaca odaklılık ve hesap verebilirlikle ilgilidir. Bu yaklaşım, dürüstlük, doğruluk, hakkaniyet ve tarafsızlık gibi genelde kamu hizmetiyle bağdaştırılan değerleri de kapsar. Kamu görevlilerinin eskisinden daha geniş ve güçlü bir değer yelpazesine sahip olmaları gerektiği anlamına gelir (www.milliyet.com.tr).

Değişen kamu sektörü ortamında, temel değerlerin açıkça ifade edilmesi gerekmektedir. Son yıllarda, OECD ülkelerinin üçte birinden fazlası temel kamu hizmeti değerlerini gözden geçirmekte ve güncellemektedir. Bu ülkeler gözden geçirme sırasında, geleneksel değerlere çağdaş bir içerik kazandırmanın yanı sıra daha çok sonuca dayalı bir kamu hizmet kültürünü yansıtacak yeni değerler katmakta ve geleneksel değerlere bir kez daha vurgu yapmaktadırlar. Örneğin, tarafsızlık en çok tanımlanan temel değer olma özelliğini taşımaktadır. Tarafsızlık, “kanun önünde eşitlik” ilkesinin yanı sıra kamu hizmetlerinden de eşit yararlanma hakkını ifade etmektedir (Özdemir, 2001: 2). OECD ülkelerinde en çok benimsenen kamu hizmeti temel değerlerine bakıldığında ilk sırayı tarafsızlığın aldığı görülür. Yasallık, dürüstlük, şeffaflık, etkinlik, adalette benimsenen değerler arasında önemle yerini korumaktadır (www.milliyet.com.tr). Şeffaflık da giderek önem kazanan bir konudur. OECD Raporu ülkelerin büyük çoğunluğunun karar ve faaliyetlerinin şeffaflığını sağlamak için kilit yönetim önlemlerinden yararlandığını gösteriyor. Bu önlemler ise; işlerin zamanında tamamlanmasına yönelik standartlar koymak, kararların nedenlerinin açıklanmasını istemek ve kararların düzeltilmesini mümkün kılmaktır.

OECD ülkelerinin büyük çoğunluğu kamu görevlilerinin etik konusunda eğitimine özellikle önem vermektedirler. Bu ülkeler, kamu görevlilerine hizmet içi eğitimle, işe yeni başladığında verilen eğitimlerle bu etik bilincini aşlamaya çalışmaktadırlar. Türkiye’de de birkaç meslek alanında etik konusunda eğitimler verilmeye başlanmıştır ancak bu hem zaman hem de içerik ve etkinlik açısından yeterli düzeyde değildir. Örneğin, Maliye Bakanlığı, hizmet içi eğitiminde etik konusuna yer vermektedir, ancak yeterli düzeyde değildir.

Kamu hizmetleri reformu Türkiye’de olduğu gibi başka ülkelerde de günün konusudur. OECD tanımına göre, kamu hizmeti reformunun amaçları; i) kamu yönetiminin etkinliğini artırmak, ii) yeniden yapılandırmak, iii) işlevlerini belirlemek ve iv) kamu hizmetinin beklenenleri yerine getirmesi için daha donanımlı olmasını sağlamaktır (www.milliyet.com.tr).

3.2.5. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)

Bir grup Dünya Bankası görevlisi, istifa etmek suretiyle, Uluslararası Şeffaflık Örgütünü, merkezi Berlin’de olmak üzere 1993 yılında kurmuşlardır. Örgüt ilk olarak, yolsuzluğa karşı geniş bir koalisyon elde etmeyi hedeflemiştir. Bu hedefe ulaşmak için, uluslararası örgütlerin, hükümetlerin, hükümetler-dışı uluslararası örgütlerin ve iş dünyasının temsilcilerini bir araya getirmek suretiyle, seçim sistemi, kamu yönetimi ihaleler ve iş ilişkilerinde şeffaflığı geliştirecek bir ortam oluşturmaya çalışmaktadır (Glynn, Kobrin ve Moisés, 1997: 16). Uluslararası Şeffaflık Örgütü, uluslararası bir sivil toplum örgütüdür. 70’ten fazla ülkede faaliyet göstermektedir. Yaklaşık 60 ülkede Uluslararası Şeffaflık Örgütünün temsilcileri konumunda olan ve temel amacı yolsuzluklarla mücadele ve şeffaflığın geliştirilmesi olan sivil toplum kuruluşu şeffaflık hareketinin ana çatısını oluşturmaktadır. Bu örgütler ülkelerinin özelliklerini de dikkate alarak yolsuzluklarla mücadelede yeni stratejiler geliştirmekte ve ülkelerindeki gelişmeleri gözlem altında tutmaktadırlar (<http://tr.wikipedia.org>). 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 (Özbaran, 2003: 25-26). Türkiye’de “Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği” Uluslararası Şeffaflık Örgütünün

ulusal düzeydeki teşkilatıdır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü, yolsuzluğa karşı insanları dünya çapında güçlü şekilde biraraya getirip, yolsuzlukla mücadeleye liderlik eden güçlü bir sivil toplum örgütüdür. Amacıysa, yolsuzluktan arınmış şeffaf bir yönetim ortamı sağlamaktır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü yolsuzluğun kaçınılmaz olduğu söylemine karşı çıkar ve yolsuzluk mağdurlarına umut sunar. Örgüt 1993'teki kuruluşundan bu yana, yolsuzlukla mücadele hareketine ivme kazandırarak tüm dünyada milyonların yaşamının iyileştirilmesinde yol gösterici rolü üstlenmiştir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü, farkındalığı artırarak yolsuzluk karşısındaki tepkisizlik ve duyarsızlığı azaltmak ve buna dikkat çekmek için eylemler üretir ve gerçekleştirir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü doksandan fazla ülkede kurulmuş ülke kolları ile küresel bir ağ oluşturur. Bu ülke kolları, kendi alanlarında çeşitli yöntemlerle yolsuzlukla mücadele eder. Örgüt siyasette, kamu yönetiminde, ihale süreçlerinde ve iş dünyasında şeffaflığı teşvik etmek için kamu, sivil toplum, özel sektör ve medyadan ilgili aktörleri bir araya getirir. Uluslararası Şeffaflık Örgütünün ülke kolları ve paydaşları, yolsuzlukla mücadele reformlarının uygulanması için hükümetler nezdinde lobi faaliyetlerinde bulunur ve savunuculuk kampanyaları yürütür (www.seffaflik.org).

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Uluslararası Şeffaflık 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. TI yolsuzlukla mücadelenin uzun bir süreç olduğunu kabul etmiştir ve yolsuzlukla mücadelede tek tek kazanımlar yerine uzun dönemli kazanımlara yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar şöyledir (Özbaran, 2003: 26-30):

- Yolsuzlukla mücadelede uluslar arası ve ulusal çerçevenin çizilmesine öncülük etmek ve uluslar arası 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 -CPI” 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.

1995’ten itibaren, Uluslararası Şeffaflık Örgütü; hükümetleri, gerekli hukuki reformları, iç hukuklarında gerçekleştirmeye teşvik etmek ve yolsuzlukla ilgili problemlere kamuoyunun ve hükümetlerin dikkatini çekmek için “Yolsuzluk Endeksi” yayınlamaya başlamıştır. Buna göre, hükümetlerin yolsuzluğa ne derece göz yumduğuna dair oranları gösteren bir endeks yayınlamaktadır. Uluslararası kabul görmüş olan bu endeksleri dikkate alan hükümetler, kendi durumlarını gözden geçirme fırsatını elde etmektedirler (Başak, 2008: 102).

2011 Yılı Uluslararası Yolsuzluk Algılama Endeksi-YAE/*Corruption Perception Index-CPI* Raporunda; 183 ülkenin endeks kapsamına dâhil edildiği görülmektedir. CPI endeksi en yüksek olan Yeni Zelanda, Danimarka ve Finlandiya ilk üç sırada yer alan ülkelerdir. Yeni Zelanda 9,5; Danimarka ve Finlandiya ise 9,4 CPI skoruna sahiptir. Yolsuzluk algısı düşük olan ülkelerin, genel olarak sosyal ve ekonomik anlamda da yüksek gelişmişlik düzeyine sahip olduğu söylenebilir. 1,0 CPI skoru ile Kuzey Kore ve Somali 183 ülke arasında son sırada yer alan ülkeler olup sondan bir önceki sırayı da 1,5 CPI skoru ile Afganistan ve Myanmar paylaşmıştır. Yolsuzluk algısı çok yüksek olan ülke kategorilerine geçildiğinde, ülkelerin gelişmişlik seviyelerinin de düştüğü söylenebilir. Amerika Birleşik Devletleri 7,1 skoru ile geçen yılki CPI skoruna sahip olmakla beraber, geçen yıla göre 183 ülke sıralamasındaki yerini muhafaza edememiş ve iki sıra gerileyerek 24. sırada yer almıştır. Türkiye, Küba ve Letonya ile 4,2 CPI skoruyla 61. sırada yer almaktadır. Geçen yıla göre beş sıra gerileyen Türkiye’nin skoru ise 0,2 puan düşmüştür. Bu sonuca göre, Türkiye’de Yolsuzluk Algısının Yüksek düzeyde olduğu söylenebilir. Endeksin hesaplandığı 183 ülkeden %73,2’si olan 134 ülke 5,0 CPI skorunun altında kalmıştır. Bu durum, dünya genelinde yolsuzluğun yüksek oranda olduğunu göstermektedir (gen.tobb.org.tr). Aşağıdaki Tablo 1.1.’de Türkiye’nin 2002-2011 yıllarını kapsayan CPI raporlarındaki durumu gösterilmektedir:

Tablo 1.1. Türkiye Yolsuzluğu Algılama Endeksi (0-10)

Yıl	Sıralama	YAE/CPI
2002	64	3.2
2003	77	3.1
2004	77	3.2
2005	65	3.5
2006	60	3.8
2007	64	4.1
2008	58	4.6
2009	61	4.4
2010	56	4.4
2011	61	4.2

Tablo 1.1.'de Türkiye'nin yıllara göre sahip olduğu YAE/CPI skorları incelendiğinde; endeks rakamı 3,1-4,6 aralığında değişmektedir. 2002 yılından 2011'e kadar incelendiğinde Türkiye'nin bazı yıllar yükselişte bazı yıllarda ise düşüşte olduğunu görebilir ve her durumda birçok Batılı ülkenin gerisinde kaldığı söylenebilir. Ancak, her ne kadar değerler böyle olsa da, değerlendirmenin bu şekilde yapılması yanıltıcı sonuçlar doğurabilmektedir. Hiçbir ülkenin performansını tam olarak ölçülemede ve çoğu zaman endekse katılan ülke sayılarında da değişiklik olabilmektedir. Fakat tablo açısından bakıldığında, Türkiye son olarak 2010 yılına göre bir gerileme göstermiştir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü yolsuzlukla yerinde olduğu kadar yerel, bölgesel ve küresel girişimler yoluyla mücadele etmek için gerekli birikime, araçlara, deneyime, uzmanlığa ve geniş bir katılıma sahiptir. Kuruluşunun ikinci on yılını geride bırakan Örgüt, yolsuzlukla mücadelesini olgunlaştırmakta, yoğunlaştırmakta ve çeşitlendirmektedir (www.seffaflik.org). Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yayınladığı yolsuzluğu algılama endeksinde Türkiye'deki yolsuzluk oranını az çok irdeleyip, diğer ülkelerle karşılaştırarak, Türkiye'de etik yönetim için kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kuruluşundan bugüne ne kadar etkin olduğunu ve ne kadar ilerleme sağladığı açıkça görülmektedir. Bu endeks bize Etik Kurulunun amaçları doğrultusunda bir etkinlik sağlayamadığını ve hiçbir aşama kaydedemediğini gösteriyor.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

Türkiye’de kamu yönetiminde etik altyapıyı düzenlemek amacı ile son yıllarda yapılan en önemli çalışmaların başında gelen 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kurulan Kamu Görevlileri Etik Kuruludur. 25.5.2004 tarihinde yürürlüğe giren bu Kanun ile kamuda geçerli olan etik ilke ve değerleri belirleme yetkisi Etik Kuruluna verilmiştir. Kurulun etkin olarak çalışmaya başlayabilmesi için gerekli olan yönetmelik de 13.04.2005 tarihinde Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik adı altında Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu Yönetmelik’le Kurul, faaliyetlerine başlamıştır.

2000’li yıllarda küresel mali aktörlerin etkisi ve iç dinamiklerin de artan talepleriyle oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu kamuda etik yönetimi açısından bir koordinasyon organı olarak etik altyapının önemli bir unsurunu teşkil etmektedir. Çeşitli kamu kurumu temsilcilerinin katılımıyla “Kamu Yönetiminde Saydamlığın Artırılması ve İyi Yönetişimin Güçlendirilmesi Yürütme Komitesi” tarafından 2001 yılında hazırlanan “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” da şeffaflık ve saydamlık açığının kamunun etkin ve verimli yönetilmesini etkilediğini ortaya koymaktadır (Genç ve Demirci, 2008: 51). Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulmasında özellikle AB üyelik süreci, OECD ve GRECO gibi uluslararası kuruluşların etkisi olmuştur.

Başta Anayasa olmak üzere mevzuatta etik davranış kurallarını belirleyen hükümler de mevcuttur. 1982 Anayasası’nın “kanun önünde eşitlik” başlıklı 10. maddesi ile 129 ve 137. maddeleri de bu konuya ilişkin hükümler içermektedir. 2003 yılında yürürlüğe girmiş olan “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” da bu konuda atılmış diğer bir önemli adım olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanun’un ilk maddesinde, “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenleme”

amacında olduğu belirtilmektedir. 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”nun “tarafsızlık ve devlete bağlılık” başlıklı 7. maddesi de benzer şekilde kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken tarafsız davranmak zorunda olduklarını belirtir. Türkiye’nin kamu yönetiminde etik dışı davranışlara ait cezai yaptırımlar da “Türk Ceza Kanunu”nda düzenlenmiştir. Kanun’a göre, rüşvet, irtikâp, zimmet, ihaleye, alım ve satıma hile ve fesat karıştırma gibi haller yolsuzluk suçu olarak tanımlanmıştır (Güler ve Koç, 2010: 43-44). Türkiye’deki mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik ilke ve kurallar açık ve anlaşılır bir şekilde bir araya getirilerek kanun ve yönetmelik haline dönüşmüştür. Bunlar sistematikleştirilerek 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun oluşturulmuştur. Türkiye’de etik yönetim için oluşturulan ilkelerin yer aldığı çeşitli temel yasal düzenlemeler şunlardır:

- 1982 Anayasası
- 1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu
- 1981 tarih ve 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun
- 1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu
- 1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun
- 2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve İlgili Yönetmelik
- 2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tamamen etik amaç için oluşturulmuş bir kurumdur. Böyle bir yapıya ihtiyaç duyulmasında yönetimdeki bazı sıkıntıların varlığının da etkili olduğu söylenebilir. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulmasındaki sebepler şöyle sistematize edilebilir:

Kamu yönetimine güvenin kaybolması; çünkü kamu görevlileri ile vatandaşlar arasında güven sorunu vardır. Yolsuzluk, rüşvet vd. etik dışı davranışlar çok ileri boyutlara ulaşmıştır. Vatandaşlar kamu görevlilerinden hesap soramamaktaydı. Örnek olarak (www.tedmer.org.tr), 1980'lerden bu yana basına yansıyan bazı yolsuzluklar arasında İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi), İLKSAN (İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı), TÜRK BANK yolsuzlukları, hayali ihracat olayları sayılabilir. Uluslararası Saydamlık Örgütünün 2005 yılında yayımladığı “Yolsuzluk Algılaması Endeksi”nde Türkiye, 159 ülke arasında 65. sırada yer almaktadır. TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı), TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği) ve TOBB (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği) başta olmak üzere, birçok sivil toplum örgütünün yaptığı alan araştırmaları da yolsuzluğun yaygınlığını kanıtlamaktadır.

Vatandaşların daha kaliteli, etkin hizmet beklentisi; kalite derken özellikle hizmet kalitesi çok önemli, kamu görevlileri görevlerini en etkili, hızlı ve müşteri odaklı anlayış içinde yerine getirmelidirler.

Teknolojinin ilerlemesi; bilginin artık saklanamaması ulusal sınırları aşırp uluslararası bir alana ulaşması ve bu sayede toplumun artık daha bilinçli, bilgili olması.

Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdikleri; Arap ve Yılmaz'a (2006: 51) göre, 1970'li yıllarda ortaya çıkan sermaye birikimi krizi sonrasında yaşanan değişime koşut olarak gündeme gelen yeni kamu yönetimi anlayışı ve onunla birlikte anılan “yönetişim” ve “toplam kalite yaklaşımı” gibi kavramlar, Türkiye'deki etik mevzuatını da yeni bir anlayışla ele almayı kaçınılmaz kılmıştır. Bununla yeni kamu hizmeti anlayışı gelişmiştir. Bu anlayışta etik değerlere büyük önem verilmektedir. Katı, bürokratik yönetimin yerini açık, anlaşılır, esnek bir yönetim almıştır.

Uluslararası örgütlerin etkisi; Genç ve Demirci'ye (2008: 52) göre, Türkiye'de de BM, OECD, Dünya Bankası ve IMF (*International Monetary Fund*) gibi uluslararası örgütlerin etik ve yolsuzlukla mücadele çalışmalarında etkili oldukları görülmektedir. Örneğin Etik Kurulun kurulmasına temel teşkil eden 5176 sayılı Kanun'un gerekçesinde, OECD'nin kamuda etiğe ilişkin genel ilkelerinin ve AB'ye üyelik sürecinin etkisi açık biçimde anlaşılmaktadır. 5176 sayılı Kanun'un Gerekçesinde ve Meclis görüşmelerinde açıkça OECD'nin kamu yönetiminde etiğe ilişkin tavsiye kararına; AB'ye verilen taahhütlere, IMF'ye verilen niyet mektuplarına atıfta

bulunulması, Kurulun adeta uluslararası örgütlerin isteği ile oluşturulduğu izlenimini vermektedir.

5176 sayılı Kanun'un genel gerekçesi, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Kamu Görevlileri Etik Kuruluna ilişkin Başbakanlık Genelgesi birlikte değerlendirildiğinde son yıllarda kamu yönetimi alanında sıklıkla kullanılan kimi kavramların Etik Kuruluna ilişkin olarak oluşturulan mevzuata girdiği görülmektedir. Bu kavramlar 'yönetişim', "hesap verebilirlik", 'saydamlık', 'açıklık', "vatandaş odaklılık", "sonuç odaklılık", "sürekli gelişme", 'kalite', 'standart', 'misyon', 'performans' vb. gibi kavramlardır. Öte yandan, "kamu yararı", "hukuka uygunluk" gibi klasik (geleneksel, fordist) kamu yönetimine ait kavramların da aynı mevzuatta var olduğu ancak eşit ölçüde ağırlıkta olmadığı görülmektedir (Arap ve Yılmaz, 2006: 53). Klasik kamu yönetimini ilkeleri incelendiğinde dürüstlük, tarafsızlık, kayırmacılığın önlenmesi, yolsuzluğun engellenmesi gibi ilkelerin bulunduğu görülmektedir. Bu ilkeler etik mevzuatta benimsenen ilkeler arasındadır. Dolayısıyla, etik mevzuatın daha önce olmayan yeni bir ilkeler dizisi oluşturduğu söylenemez. Burada önemli olan Kurulun, bu ilkelerin içini doldurması, benimsediği ilkeleri etkinliğini sağlaması ve bu ilkeleri işlevsel hale getirmesidir.

4.1. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN YAPISI VE BELİRLEDİĞİ İLKELER

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da yazılı görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bu Kurul, kamu görevlilerinin uymaları gereken; açıklık, eşitlik, tarafsızlık, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere kurulmuştur.

Bakanlar Kurulu, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere toplam on bir üyeyi biri başkan olmak üzere seçer ve atar. Bunlar (5176 sayılı Kanun, Md. 2):

- a) Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye,
- b) İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye,
- c) Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- d) Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- e) Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye,
- f) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye.

Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Başbakan onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanmış üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar (5176 sayılı Kanun, Md. 2). Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeye toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı kararları ilgililere duyurulur. Kurul ayda dört defa toplanır. Kurul başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar. Ayrıca, Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir (5176 sayılı Kanun, Md. 2). Her ne kadar Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemese de, Kurul üyelerinin hepsinin TBMM yerine Bakanlar Kurulunca atanması ve görev sürelerinin sonunda bu kişilerin yeniden seçilebilmeleri Kurumun ve üyelerin özerkliğini ve demokrasiyi

zedeleyci bir durumdur. Yönetim üzerinde etkili olması beklenen böylesi önemli bir Kurumun siyasilere elinde etkisizleşmesinin engellenmesi gerekmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile 5176 sayılı Kanununun 3'üncü maddesinden kaynaklanan yetkiye istinaden kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken "etik davranış ilkeleri" belirlenmiştir. Bu ilkeler şunlardır:

Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci: Kamu görevlileri, görevlerini çağdaş yönetim anlayışı içinde yerine getirmek durumundadır. Kamu görevlilerinin yeniliklere ve gelişmelere her zaman açık olmasını, çalışanların ve hizmetten yararlananların yönetime katılabilmesini, kurumların karar alma süreçlerinin kural olarak halka açık olmasını, yönetimin aldığı kararların kamuya duyurulmasını, resmi bilgi ve belgelerin istenildiğinde yönetimden alınabilmesini, vatandaşlara karşı tarafsız davranmayı, doğru, dürüst, adil ve haktanır olmayı, kişisel çıkarlardan çok kamu yararını gözetmeyi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında hesap verebilirliği, kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olmayı, iş ve işlemlerle ilgili prosedür ve süreçlerin öngörülebilir olmasını, hizmetlerin vatandaşlara en yakın birimlerce yürütülmesini öngörmektedir (Şen, 2012: 28). Burada Etik Kurulu halka açık olmayı, bilgi ve belge edinmeyi özellikle belirtmiştir. Fakat Kurul burada kendi yapısıyla çelişmektedir. Kurulun kapalı kutu bir yapısı bulunmakta ve hatta bilgi ve belge vermede isteksiz bir tavır sergilemektedir. Şeffaflığı savunan ve sözde koruyan bir kurumun şeffaflıktan uzak olması düşündürücüdür. Bu durum, Kuruma ve belirlediği ilkelere olan güveni zedelemektedir

Halka hizmet bilinci: Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler (KGEK Yönetmeliği, Md. 6).

Hizmet standartlarına uyma, vatandaşlara yol gösterme: Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ve diğer personeli, kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütürler, hizmetten yararlananlara iş ve işlemlerle ilgili

gerekli açıklayıcı bilgileri vererek onları hizmet süreci boyunca aydınlatırlar (KGEK Yönetmeliği, Md. 7).

Amaç ve misyona bağlılık: Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket ederler (KGEK Yönetmeliği, Md. 8).

Dürüstlük ve tarafsızlık: Kamu görevlileri, tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar. Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar (KGEK Yönetmeliği, Md. 9).

Kamu hizmetine girişlerde adaylara uygulanan “adil rekabet” sistemi onlar için etik norm ve değerlere çalışma yaşamında ne kadar uymak zorunda olmaları konusunda ilk ve her şeyden önemli öğretici bir deneyimdir. Türkiye’de memurların devşirilmesi her yıl ÖSYM (Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi) tarafından gerçekleştirilen genel bir yetenek sınavı (KPSS - Kamu Personeli Seçme Sınavı) ile yapılmaktadır. Kamu kurumları işe girişte memur olmak için gereken genel koşullara ek olarak adaylardan bu sınavdan asgari bir puan almalarını istemektedir. Daha sonra kurumlar ya hem mesleki yeterlilikleri içeren ek bir yazılı ve sözlü sınav ya da nihai seçim için sadece sözlü sınav yapmaktadırlar. Bununla birlikte, özellikle “sözlü sınav, işe almada nesnellik ve tarafsızlığı garanti etmemektedir” (Acar ve Emek, 2009: 190-195). Memurların performansı ile terfi ve maaşları arasında bir korelasyon bulunmamaktadır ve “siyasiler karar alma mekanizmasını olumsuz etkilemek ve kendi dar menfaatlerini sağlamak üzere bürokratik kararları kendi çıkarları için kullanmak eğilimindedirler” (Acar ve Emek, 2009: 193-195).

Çıkar çatışması: Çıkar çatışması kavramı ilk olarak açık bir şekilde Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile Türk mevzuatına dâhil oldu (Gençkaya, 2009: 34). Yönetmelik çıkar çatışmasını, “kamu

görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder” şeklinde tanımlamaktadır (KGEK Yönetmeliği, Md. 13). Çıkar çatışmasına örnek olarak aşağıdaki olayı verilebilir:

“Bir ihalede kontrol mühendisi olarak görev yapan Selçuk Bey, firma sahiplerine ait tatil köyünde ailece ücretsiz tatile davet edilmiştir. Selçuk Bey, davete icabet ederek ailece bir hafta ücretsiz tatil yapmış, tatil dönüşünde firmaya ait hak edişleri kontrol ederken imalatlarda eksiklik olduğunu tespit etmiştir. Eksiklikleri firma sahibine ileticeği sırada, firma sahibi Selçuk Beye tatilden memnun kalıp kalmadığını sormuştur. Bu durumda Selçuk Bey nasıl davranacaktır? Örnekte firma sahibi, Selçuk Beyi ücretsiz tatile göndererek ona kişisel bir çıkar sağlamıştır. Bu durumda Selçuk Bey iki şekilde davranabilir: Birinci durumda, kendisine sağlanan kişisel çıkardan etkilenebilir ve hak edişleri imzalarken, imalattaki eksiklikleri görmezden gelebilir. İkinci durumda ise, kendisine sağlanan kişisel çıkardan etkilenmez ve imalattaki eksikliklerin giderilmesini firmadan isteyebilir. Ancak bu durumda, olayın doğrudan içerisinde olmayan ve Selçuk Beyin firmanın tatil köyünde tatil yaptığını bilen üçüncü kişiler, Selçuk Beyin görevini kötüye kullandığını/kullanabileceğini düşüneceklerdir. Selçuk Beyin, çıkar çatışmasıyla karşı karşıya kalmamak için, ücretsiz tatil teklifini kabul etmemesi gerekirdi (Şen, 2012: 51).”

Saygınlık ve güven: Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar. Kamu görevlileri, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar (KGEK Yönetmeliği, Md. 10).

Yetkili makamlara bildirim: Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler (KGEK Yönetmeliği, Md. 12).

Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması: Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini akraba, eş-dost veya üçüncü kişiler lehine

menfaat sağlamak için kullanamazlar. Akraba kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.

Kamu mallarının kullanımı: Kamu malları ve kaynaklarının kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanılmaması ve kullandırılmaması gerekir. Kamu malları ülkenin ve toplumun refahı için kullanılmalıdır.

Savurganlıktan kaçınma: Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkânlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar (KGEK Yönetmeliği, Md. 17).

Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan: Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumları bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamamaları, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat verememeleridir.

Bilgi verme, saydamlık ve katılımçılık: Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu: Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar. Yönetici kamu görevlileri, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alırlar. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar.

Eski kamu görevlileriyle ilişkiler: Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz.

Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı: Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali

bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır. Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir (KGEK Yönetmeliği, Md. 15). Ayrıca, Yönetmelikte hediye alma yasağı kapsamına dâhil edilmeyen durumlar da sayılmıştır. Bu istisnalar ise şöyledir (Yüksel, 2005: 354-355):

- Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç),
- Bilgi içerikli kitap, dergi, makale, kaset, takvim, CD veya buna benzer nitelikte olanlar,
- Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,
- Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,
- Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklâm ürünleri ile el sanatları ürünleri,
- Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler ve kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar.

Ancak maddenin hediye alma yasağı kapsamı dışında tuttuğu ‘bağışlar’a ilişkin hüküm suiistimale açıktır ve vatandaşlar arasında, bağış vermeyenler aleyhine, eşitsizlik yaratabilecek bir unsur teşkil etmektedir (Arap ve Yılmaz, 2006: 64). Ayrıca, yönetmelik üst düzey kamu görevlilerine, yurtdışında aldıkları hediyeleri yıllık olarak liste halinde Etik Kuruluna bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu hediyeleri kamu görevlileri çalıştıkları kuruma teslim etmek zorundadırlar.

Mal bildiriminde bulunma: Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümleri

uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar. Kurul, gerek gördüğü takdirde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler (KGEK Yönetmeliği, Md. 22).

4.2. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN GÖREV VE YETKİLERİ

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yetki, görev ve sorumlulukları "5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" çerçevesinde şunlardır (KGEK Yönetmeliği, Md. 25):

1) Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek.

2) Etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek.³

3) Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak.

4) Kanunun uygulanmasına ilişkin hususları, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlemek.⁴

5) Kurul, gerektiğinde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) Kurul tarafından talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

6) Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları

³ Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar. Kurul, Kanun kapsamındaki kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

⁴ Kurul tarafından hazırlanacak yönetmelikler, Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur.

hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir. Etik davranış ilkelerinin, kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmetiçi eğitim programlarında yer alması, kurum ve kuruluş yöneticilerince sağlanır.

Kurulun inceleme ve araştırma yetkisi de vardır. Kurul, etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar hakkında, resen veya yapılacak başvurular üzerine, gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Kurul, etik ilkelere aykırı davranış ve uygulamalar hakkında yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge toplayabilir. Kurul inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul yapacağı inceleme ve araştırmayı, en geç üç ay içinde sonuçlandırır. Kurul, ayrıca kurum ve kuruluşlarda etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda faaliyet, inceleme ve araştırma yapabilir (KGEK Yönetmeliği, Md. 28).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik sisteminin eş güdüm kuruluşudur. Bütün diğer etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirmektedir. İşlevi hem doğrudan etik girişimlerini uygulamak hem de bu işinden bazılarını daire veya kurumlara devretmek şeklindedir. Yukarıda sıralanan görev ve yetkilerinden anlaşılacağı üzere, Kamu Görevlileri Etik Kurulu denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik bilincin Türk kamu yönetiminde yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirecektir. Ayrıca, etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleyip, uzmanlardan yardım alacaktır (Yüksel, 2005: 347-360). Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görev ve yetkileri genel olarak; bilgi ve belge isteme yetkisi, inceleme ve araştırma yetkisi ve görüş bildirme yetkisi olarak sıralanabilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun işlevsel denilebilecek bir yetkisi olan, etik ihlal kararlarının Resmi Gazete’de yayımlama usulüne 18.05.2010 tarihli ve 27585 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesi’nin 04.02.2010 tarihli ve

2010/33 sayılı İptal Kararı uyarınca son verilmiştir. Bu karar Eryılmaz'a (2011: 78) göre, toplumda etik kültürün geliştirilmesine hizmet etmemektedir. Çünkü kamu yetkisini ve kaynağını kullanan herkesin etiksel olarak hesap verebilirliği sağlanmadığı sürece, devlete olan toplumsal güven sağlanamaz. Şu an ise Etik Kurulunun yaptığı tek etik ihlalini etmektedir. Yargı organı gibi veya disiplin kurulu gibi herhangi bir ceza öngörememektedir. Buna rağmen Türk kamu bürokrasisinin özellikle tepe yönetiminin, etik kararların Resmi Gazete'de yayınlanmasından hoşnut olmadığını söyleyebilir. Birçok dünya ülkesinde etik ihlallerin denetlenmesine ilişkin çeşitli sistemler vardır. Amerika'da para cezası, İngiltere'de 1-2 ay kamu yöneticiliği yetkilerinin alınması gibi yaptırımlar bulunmaktadır. Etik Kurulunun da amacı etik dışılığı önlemektir. Ancak sürekli belirtildiği üzere Etik Kurulunun elle tutulur bir caydırıcı mekanizması bulunmamaktadır.

KGEK Faaliyet Raporuna (2011: 22) göre, özellikle kamuda etik kültürü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir. Kurulun bu görev ve yetkisinden hareketle kapsam içerisindeki kamu kurum ve kuruluşlarında; etik davranış ilkelerine saygılı bir kurum kültürü oluşturmak, etik bilincini arttırmak, etik ihlallerin önlenmesini temin etmek ve ilgililerin bilgilendirilmesini temin amacıyla; Kurulun verdiği etik ihlal kararları ile uygun gördüğü diğer kararların; isim, açık unvan ve yer belirtmeksizin Kurulun resmi internet sitesinde yayımlanmasının uygun olduğuna ilişkin ilke kararı alınmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, yukarıda belirtilmiş olan yetkilerini; "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler" dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında kullanabilmektedir. Bu durum, Kurulun oluşturulmasında Türkiye'nin yönetim geleneği, toplumsal ve siyasal koşullarına uygun bir yapının benimsenmesi anlayışının yansıması olarak yorumlanabilir. Baydar'a (2005: 113) göre, dikkat çekici olan Kurulun Avrupa'daki benzerlerinde denetleme kapsamında yer alan yasama ve yürütme üyeleri Türkiye'de kapsam dışındadır. Bayır'a (2007: 75) göre ise, bu istisnalar aslında bir koruma kalkanıdır, örneğin Başbakan'a ve eşine hediye edilen armağanların, Başbakanlık envanterine kayıt edilmemesi, Etik Kurulu tarafından incelenemez. Ulaştırma Bakanı'nın oğlunun gemi acentesi kurarak, denizcilik ile ilgili kamu

ihalelerine girişi ve neredeyse her ihaleyi kazanması bu Kurul tarafından incelenemez. Ayrıca eski Deniz Kuvvetleri Komutanı'nın yaptığı usulsüz harcamalar ve malvarlığındaki artışlar nedeniyle hakkında askeri yargı da zimmet suçu işlediğine dair karar verilse dahi, Kurul bu konuyu inceleyemez. Yine üniversite rektörünün ihaleye fesat karıştırmak iddiasını incelemek Kurulun görev alanına girmemektedir. Aslında verilen örneklerin her birinin etik dışı olup olmadığı tartışma konusu iken, söz konusu Kanun'un ilgili maddesi gereği Kurulun bu konuları inceleyememesi aslında Kurul konusunda hükümetin ne kadar samimi olduğunun açık göstergesidir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun inceleme yetkisi dışında olan TBMM üyelerinden birinin görevi başındaki bir doktoru darp etmesini (haber.mynet.com) etik ilkelerle nasıl bağdaştırabiliriz? Bu yaşanan olay etik açıdan incelenmesi gereken bir olaydır ancak milletvekilleri KGEK'nin inceleme yetkisi dışında olduğu için Etik Kurulu bu kişi hakkında bir araştırma, inceleme yapamamaktadır. Bu örnek olayda görüldüğu gibi KGEK'nin eli kolu bir kısım kişi ve kurumları koruma adına bağlanmıştır. Böyle olunca KGEK gerçekten etik yönetim için kurulmamış, esasında bazı otoritelere göstermek amacıyla kurulmuş simgesel bir Kuruldur.

Bazı kurumların neden etik denetimi kapsamına alınmadığı ile ilgili tereddütler ve sorunlar ortaya çıkmaktadır. Ama maalesef Türkiye'nin siyaset ve yönetim geleneğinde, kamuda etiğin herkesle ilgili ve herkesi kapsayan genel bir değer olduğu, bunun kurumla ya da konuyla doğrudan bir ilişkisinin olmadığı, her kurumda etik dışı durumlar olabileceği gerçeği gözardı edilmektedir. Etik, tüm topluma, kişiye, kurum ve kuruluşlara, devlete dolayısıyla herkese gereklidir. İstisnalar ve beraberinde getireceği imtiyazlar olmamalıdır. Zaten bu istisnaların olması eşitlik, dürüstlük, saydamlık, tarafsızlık, açıklık gibi değerlere uyulmadığını ve o ülke de bu değerlerin önemslenmediğini gösterir. Etik bir toplum ve etik bir yönetim için öncelikle bu tarz istisnalara, ayrıcalıklara ve benzer tutumlara meydan verilmemelidir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, res'en veya yapılacak başvurular üzerine, en az genel müdür ve eşiti ve üstü seviyesinde ki kamu görevlileri hakkında gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Genel Müdür dışındaki hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı Kurul tarafından belirlenecektir. Kurul'un

yetki alanını sınırlandıran bu maddedeki kamu görevlileri, “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te sayılmıştır (Koçak ve Yüksel, 2010: 84-85). Etik Kurulu’na inceleme alanı olarak bu alanın verilmiş olması (üst yönetim), aslında çok doğru bir yaklaşımdır. Çünkü bu alan iyi denetlenirse, bunların altında yer alan birimler, kurumlar da daha iyi ve etiğe uygun olarak yönetilecektir. Ayrıca Kurulun gücü, yapısı, kaynakları bellidir çok geniş kapsamlı görevler vererek gücünü zayıflatmak yerine, gücünün belirli alanlarda stratejik olarak yoğunlaştırılması isabetli bir karar olabilir (Eryılmaz, 2011: 72).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Yetki Alanına Giren En Az Genel Müdür, Eşiti ve Üstü Kamu Görevlileri yani müsteşar ve genel müdür arasında ki kamu görevlileri (KGEK Yönetmelik, Ek-2):

A) TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde: Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı.

B) Başbakanlık ve bakanlıklarda; müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, teftiş kurulu başkanı, kurul başkanı (ek göstergesi 6400 ve üzerinde olanlar), valiler, kaymakamlar, büyükelçiler, daimi temsilciler, Başbakan Başmüşaviri, Devlet Denetleme Kurulu Üyeleri. *Bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarda;* müsteşar, YÖK Başkanı, Yürütme Kurulu Üyeleri, Genel Sekreteri ve ÖSYM Başkanı, müsteşar yardımcısı, genel müdür, teftiş kurulu başkanı ve diğer denetim kurullarının başkanları, genel sekreter ve genel sekreter yardımcıları (ek göstergesi 6400 ve üzeri), başkan (ek göstergesi 6400 ve üzeri olanlar), düzenleyici ve denetleyici kurum ve kurul başkan ve yardımcıları, kurul üyeleri, kurum ve kuruluş başkan yardımcıları (ek göstergesi 6400 ve üzeri olanlar), kamu iktisadi teşekkülleri ve bağlı ortaklıklarının genel müdürü, kamu iktisadi teşekkülleri yönetim ve denetim kurulu üyeleri.

C) Mahalli idarelerde; büyükşehir belediye başkanı, il ve ilçe belediye başkanları, büyükşehir belediyesi genel sekreteri ve genel sekreter yardımcıları, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları genel müdürü, büyükşehir belediyesi teftiş kurulu başkanı, il belediye ve il özel idare birlikleri ile bunların üst birlik başkanları, büyükşehir belediye şirketleri genel müdürleri, yönetim ve denetim kurulu üyeleri, büyükşehir belediye sınırları içindeki belediye başkanları.

D) *Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında*; Yönetim Kurulu Başkanı, Üst Birliklerde Başkan, Yönetim Kurulu Üyeleri ve Genel Sekreter.

E) *5176 sayılı Kanun çerçevesinde; ilgili mevzuatında özlük hakları veya emeklilik yönünden*: Müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür statüsünde olduğu belirtilenler, Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlardaki diğer yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile teşkilat yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından en az genel müdür veya eşiti sayılan kamu görevlileri.

Etiksel davranış bozukluklarının en çok görüldüğü yerlerin başında yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin geldiğini söyleyebiliriz. Kentsel planlamalarda rantal açıdan değeri yüksek olan imar uygulamaları ile ilgili olarak Kılınç, Özgür ve Genç'in (2009)⁵ yaptığı araştırma da bunu açıkça göstermektedir. Kılınç, Özgür ve Genç'e (2009: 13) göre, etiksel açıdan en sorunlu yerel yönetim alanları, rantın yüksek olduğu büyükşehir belediyeleri ve Bodrum, Kuşadası vb. gibi turistik beldelerdir.

Kurumsal etik kültürün geliştirilmesi çok yönlü faaliyetleri gerektirir. Öncelikle üst yöneticilerin etik davranışı bu konudaki rolleri en başta gelir. Yöneticilerin ve bürokratların etik konusunda önderlik yapmaları, örnek olmaları ve yol göstermeleri gerekir ki toplum, etiğin önemini daha hızlı ve meşru bir şekilde kabullenebilsin. Yöneticiler, etik liderlik rollerini en iyi ve samimi bir şekilde yerine getirmeli ve topluma güven vermelidirler. Üst yöneticiler kurumun etik alanındaki zayıflıklarını ortaya çıkarmalı ve bunları giderecek önleyici tedbirler almalıdır. Kamu personelinin bu konuda bilgilendirmeli ve konunun ciddiyetini kavramalarını sağlamalıdır.

Yöneticiler, her kurumun etik dışılıkla ilgili bir takım sorunları olduğunu düşünmelidir. Çünkü etik sorunlar her kişide olduğu gibi her kurumda da olabilir. Bugün olmasa bile yarın olabilir. Kurumlar güç kullanıyor, kaynak kullanıyor, yetki kullanıyor. Biz kamuda neden etik konusuna bu kadar çok önem veriyoruz? Çünkü

⁵ Çalışma hakkında ayrıntı için bkz. Gökçen Kılınç, Hüseyin Özgür ve Neval Genç, *Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik*, Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması, Ankara, Nisan 2009.

kullanılan kaynak toplumun kaynağı, yani vergilerle elde edilen kaynaktır. Yetkiler, yine toplum tarafından yasama organınca verilen yetkiler, toplumsal yetkiler, kamuya ilişkin yetkiler. Kamuda esas yetkili millettir. Kamu görevlileri millettir. Demokratik sistemin işleyişi ve mantığı böyledir (Eryılmaz, 2011: 74).

4.3. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN İŞLEYİŞ SÜRECİ

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te yapılan düzenlemelere göre; Etik Kuruluna, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına İlişkin Kanun'da belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de oturan yabancı gerçek kişiler başvuruda bulunabilirler. Herhangi bir nedenle Türkiye'de bulunup da başvuru nedeni sayılan etik ilkelerden birisine aykırı davranıldığına tanık olan yabancı, başvuru hakkı açısından Türkiye'de oturuyor kabul edilir. Başvuruda bulunabilmek için başvuranın menfaatinin etkilenmesi koşulu aranmaz. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular değerlendirmeye alınmaz. Yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur. Daha önce Kurulca incelenmiş şikâyet konusu, yeni kanıtlar gösterilmedikçe bir daha şikâyet konusu yapılamaz ve incelenemez. Başvurular; yazılı dilekçe, e-posta, tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılır. Ayrıca Kurulun re'sen inceleme yetkisi de vardır. Kurul inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığını çeşitli yollarla öğrenmesi üzerine re'sen inceleme yetkisi de kullanabilir (Arap ve Yılmaz, 2006: 60). Kanun'da Kurula başvuru konusuna (5176 sayılı Kanun Md. 4) bakıldığında; başvuru sırasında yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağı belirtilmesi, başvuracakları caydırıcı niteliktedir. Özellikle başvuru sahibinin etikle ilgili konularda bilgi ve belgeye ulaşması neredeyse imkânsızdır.

Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul, kendisine şikâyet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve

Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirir (5176 sayılı Kanun, Md. 5). Ancak yukarıda da değinildiği üzere, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun özellikle tek bir yaptırım olan etik ihlal kararlarını Resmi Gazete’de artık yayımlanamamaktadır.

Kurul, Kanun’dan kaynaklı nedenlerden dolayısıyla birçok başvuru hakkında işlem yapamamaktadır. Bu nedenleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Faaliyet Raporu, 2010: 8-9):

Kapsam Dışı Kuruluşlar: Kanun’un 1. maddesinde “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler” hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Genel Müdür Altındaki Düzeyde Yer Alan Kamu Görevlileri: Kanun’un 4. maddesi gereğince “en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir.” Bu nedenle en az genel müdür ve eşiti düzeyinde olmayan kamu görevlileri hakkında yapılan başvurular incelemeye alınmamaktadır. Bu konuda inceleme yetkisi, ilgili disiplin kuruluna aittir.

Yargıya İntikal Eden Konular: Kanun’un 4. maddesinin son fıkrasına göre “yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur.” Bu hüküm çerçevesinde, etik davranış ilkelerine aykırılık iddiasıyla yapılan başvurular hakkında, eğer konu yargıya taşınmışsa veya inceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılırsa Kurulumuzca herhangi bir işlem yapılamamaktadır.

Kurulun görev alanına giren birçok konu mevzuatta düzenlenmiştir. Bu nedenle etik olmayan davranışların büyük çoğunluğu kovuşturmaya uğradığı uğrayacağı göz önüne alındığında, kurulun işlevselliği azalacaktır. Ancak kurulun kimi açığa çıkmamış ve dolayısıyla yargıya intikal etmemiş durumlarda yararlı olabileceğinden söz edilebilir. Sonuç olarak Etik Kurulun işlemesi değil, varlığı (başvuru mekanizması) yararlı olabilecektir (Arap ve Yılmaz, 2006: 61). Burada bir başka husus Kurul kararlarının yargı denetimine açık olmasıdır. Bu durumun olumlu olduğu kadar olumsuz taraflarının da olabilir. Olumsuz tarafı, Kurul kararları ile yargı kararlarının çelişmesi durumunda Etik Kurulunun itibarı ve ona duyulan güven zedelenecektir. Bu durumda Kurul etkisiz

hale gelip pasifleşebilir. Ama diğer açıdan bakacak olursak, Kurulun da yanlış yapma ya da bir takım kişilerin etkisi (baskısı) altında kalma durumu olabilir. Bir takım yanlışları örtbas etmeye sürüklenebilir. Böyle durumlara karşı Kurulun tamamen denetimsiz bırakılması sakıncalı olabilir. Dolayısıyla, Kurul kararlarına karşı yargı yolunun açık olması olumlu bir durum olarak değerlendirilebilir.

4.4. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNA YAPILAN BAŞVURULAR

Burada KGEK'ye yapılan başvurulardan son iki yılı karşılaştırmalı bir şekilde ele alarak, KGEK'ye ne kadar başvuru olduğu, bunlar hakkında ne karar verildiği, yapılan başvuruların ne kadarının sonuçlandırıldığı ve KGEK'nin yıllar içinde etkinliğinde bir değişme olup olmadığı irdelenmektedir.

2010 yılı içerisinde, 2009 yılından intikal eden 47 adet dosya ile birlikte toplam 358 adet dosya işlem görmüştür. Bu dosyalardan 11 tanesi re'sen incelemeye kapsamındadır. 2010 yılı içerisinde incelenen 358 adet dosyanın 319 tanesi karara bağlanmış, 39 tanesi 2011 yılına intikal etmiştir. İşlem gören dosyalara ilişkin olarak Kurulda toplam 117 adet karar verilmiştir. 2010 yılı içerisinde Kurulda işlem gören 358 adet dosyanın konularına göre dağılımı ile 117 adet kararın sonuçlarına göre dağılımı aşağıdaki Tablo 2.1. ve Tablo 2.2.'de gösterilmiştir (KGEK Faaliyet Raporu, 2010: 8-10).

Tablo 2.1. 2010 Yılı KGEK’ye Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı

Konu	Başvuru Sayısı
Genel Etik Davranış İlkelerine Aykırılık İddiaları	101
Yolsuzluk / Usulsüzlük İddiaları	86
Çıkar Çatışması İddiaları	18
Psikolojik Yıldırma (Mobbing) İddiaları	11
Görevi İhmal / Görevi Kötüye Kullanma İddiaları	71
Bilgi Edinme Hakkının İhlaline Yönelik İddialar	17
Kayırmacılık / Ayrımcılık İddiaları	31
Kamu Malları ve Kaynaklarının Hizmet Gereklere Dışında Kullanıldığı İddiaları	10
Diğer İddialar	13
Toplam	358

Tablo 2.2. 2010 Yılı KGEK’ye Yapılan Başvuruların Sonuçlara Göre Dağılımı

Sonuç	Adet
Etik İhlal Kararı Verilenler	30
Yargıya İntikal Ettiğinden İşlemi Durdurulması Kararı Verilenler	11
Etik İhlalin Olmadığına Karar Verilenler	42
Usulden Retler ⁶	16
Diğer	18
Toplam	117

⁶ 2010 yılı içerisinde karara bağlanan 319 adet dosyanın 230 tanesi kanuni koşulları taşımadıkları gerekçesiyle usulden reddedilmiş ve başvuru sahiplerine, dosyanın neden reddedildiği konusunda bilgi verilmiştir. Usulden reddedilen 230 adet dosyaya ilişkin olarak 16 adet Kurul kararı alınmıştır.

Kurul 2010 yılında, kendisine yapılan başvurular veya re'sen ele alınan dosyalar çerçevesinde 30 adet etik ihlal kararı vermiş, ancak bunlardan yalnızca bir tanesi Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 4 Şubat 2010 tarihinde Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararda, etik ihlalin tespitine ilişkin kararların Resmi Gazete'de yayınlanmasını öngören hüküm (5176 sayılı Kanun, Md. 5/3) iptal edilmiştir. Bu karardan sonra da Kurul etik ihlal kararları vermiş fakat bu kararlar, Anayasa Mahkemesi'nin kararı gereğince Resmi Gazete'de yayınlanmamıştır. Etik ihlalin tespitine ilişkin söz konusu 29 kararda, ağırlıklı olarak Yönetmeliğin ilgili maddelerinde düzenlenen, başta “dürüstlük ve tarafsızlık” ilkesi olmak üzere sırasıyla “saygınlık ve güven”, “savurganlıktan kaçınma”, “hizmet standartlarına uyma”, “amaç ve misyona bağlılık”, “çıkar çatışmasından kaçınma” ve “yöneticilerin hesap verme sorumluluğu” ilkelerinin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır (KGEK Faaliyet Raporu, 2010: 11).

Tablo 2.1.'de Etik Kuruluna en çok başvurunun, genel etik davranış ilkelerine aykırılık iddiasıyla, yolsuzluk usulsüzlük iddialarında olduğu görülmektedir. Örneğin, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun 2010 yılındaki kararlarından, 08.01.2010 tarihli ve 2010/3 sayılı Kararında; kamu görevlisi olan Mustafakemalpaşa eski Kaymakamının burada görev yaptığı süre içerisinde etik davranış ilkelerine aykırı davrandığı iddiasıyla, bu kamu görevlisi ihbar üzerine res'en incelemeye alınmıştır. İnceleme sonucunda bilgi ve belgeler çerçevesinde işlemler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, iddia edilen fiillerin; Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in “çıkar çatışmasından kaçınma” başlığını taşıyan 13. maddesinin birinci fıkrasına ve “görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması”na ilişkin düzenleme içeren 14. maddesinin birinci fıkrasına, “saygınlık ve güven” başlığını taşıyan 10. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarına, “dürüstlük ve tarafsızlık” başlığını taşıyan 9. maddesinin ikinci fıkrası, “saygınlık ve güven” başlığını taşıyan 10. maddesinin birinci fıkrası ile “kamu malları ve kaynaklarının kullanımı”na ilişkin 16. maddesine; açıkça aykırılık teşkil ettiğine, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasına ve taraflara tebliğine, tebliğinden itibaren 60 gün içinde idari yargı yolu açık olmak üzere, 08.01.2010 tarihinde oybirliği ile karar verilmiştir (KGEK, 2010/3 sayılı Karar).

2011 yılı içerisinde ise KGEK'ye 305 adet başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan 260 adedi sonuçlandırılmış, 45 adet başvuru ise 2012 yılına devretmiştir. 2011 yılında incelemesi başlatılan dosyaların konularına ve sonuçlarına göre dağılımı aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir (KGEK Faaliyet Raporu, 2011: 14-15):

Tablo 2.3. 2011 Yılı KGEK'ye Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı⁷

Konu	Başvuru Sayısı
Genel Etik Davranış İlkelerine Aykırılık İddiaları ⁸	32
Yolsuzluk/ Usulsüzlük İddiaları	30
Çıkar Çatışmaları İddiaları	26
Psikolojik Yıldırma (Mobbing) iddiaları	39
Görevi İhmal/ Görevi Kötüye Kullanma İddiaları	21
Bilgi Edinme Hakkının İhlaline Yönelik iddialar	25
Kayırmacılık/Ayrımcılık İddiaları	45
Kamu Malları ve Kaynaklarının Hizmet Gereklere Dışında Kullanıldığı iddiaları	16
Diğer İddialar	71
Toplam	305

Tablo 2.3.'e göre, 2011 yılında Etik Kuruluna yapılan başvuruların konularına göre incelendiğinde, en çok başvurunun; “kayırmacılık/ayrımcılık” iddiasında olduğu görülmektedir. Kayırmacılık iddiasını 39 başvuru sayısı ile “psikolojik yıldırma” iddiaları takip etmektedir. Ayrıca, ‘yolsuzluk’ iddiaları da azımsanmayacak derecededir. 2010 yılının başvuruları incelendiğinde ise yapılan başvurularda, 2011 yılında bir düşüş olduğu söylenebilir. 2010 yılında 358 adet başvuru varken, 2011 yılında bu sayı 305'e

⁷Bir başvuruda birden fazla konuda etik ihlali iddiası olması halinde daha çok ön plana çıkan konu tablodaki başlığa yansıtılmıştır.

⁸Genel Etik Davranış İlkeleri kavramından dürüstlük, adalet, yasallık ve eşitlik ilkeleri kastedilmektedir.

düşmüştür. Bunu, etik dışı davranışın azaldığı yönünde mi düşünmek gerekir, yoksa KGEK'ye yapılan başvurulardan etkin bir sonuç alınmadığından artık Kuruldan bir beklentinin kalmaması yönünde mi değerlendirmek gerekir? Daha önce de değinildiği üzere, KGEK işlevselliğini sağlayamamakta, yapılan düzenlemelerle Kurulun simgesel bir Kurul olarak varlığını devam ettirmektedir. Bu nedenle vatandaşların bu Kuruldan bir beklentisi kalmamaktadır.

KGEK'nin başvuru konularında da değişme olmuştur. 2010 yılında yolsuzluk iddiaları ikinci sırayı alırken, kayırmacılık iddiaları dördüncü sıralarda yer almaktadır. 2011 yılında ise kayırmacılık iddiaları ikinci sıraya yerleşmiştir. 2010'a göre 2011 yılında yolsuzluk iddiaları azalırken kayırmacılık iddiaları artmıştır. Ayrıca görevi ihmal ya da görevi kötüye kullanma iddialarında da, 2010'a göre 2011 yılında önemli bir azalma vardır. Burada Etik Kurulunun bir aşama kaydettiğini söylemek çok zor görünmektedir. Etik dışı davranışlarda, bir taraf düzelirken diğer taraf bozulmaktadır. Gerçekten, 2011'de (son zamanlarda) kayırmacılığın hat safhaya ulaştığı ve memur adaylarının bunu birebir yaşar haline geldiği rahatlıkla söylenebilir. Mesleğe girişlerde, yükselmelerde, görev değişimlerinde vb. durumlarda artık liyakat ilkesi yerini kayırmacılığa bırakmış, insanlar kendilerini geliştirme bilgi seviyelerini arttırmak yerine çevrelerini geliştirme, bir referans bulma çabasına girmişlerdir. Bu durum Etik Kurulunun merkeziyetçiliğin ve bürokrasinin himayesi altında olduğunu da gösterir niteliktedir.

Tablo 2.4. 2011 Yılı KGEK'ye Yapılan Başvuruların Sonuçlara Göre Dağılımı

Sonuç	Sayı
Usulden Reddedilenler	220
Etik İhlali Tespit Edilmeyenler	35
Etik İhlali Kararı Verilenler	9
Toplam	264

Tablo 2.4. incelendiğinde, 2011 yılında sadece 9 tane etik ihlali kararının verildiği görülmektedir. 2010 yılında ise 30 tane dosya hakkında etik ihlali kararı verilmiştir. 220 tane usulden reddedilen dosya bulunmaktadır. Bunun büyük çoğunluğunu KGEK'nin kapsamı dışında kalan durumlar oluşturmaktadır. Bu durum KGEK'nin yetki alanının ne kadar kısıtlı olduğu gerçeğini bir kez daha gözler önüne sermektedir.

Kurul, 2011 yılında, yapılan başvurular ya da ihbar üzerine re'sen ele alınan dosyalar çerçevesinde bir vali, bir kurum başkanı, bir genel müdür ve altı belediye başkanı olmak üzere dokuz kamu görevlisi hakkında başta “dürüstlük ve tarafsızlık” ilkesi olmak üzere sırasıyla “saygınlık ve güven”, “savurganlıktan kaçınma”, “kamu malları ve kaynaklarının kullanımı”, “psikolojik taciz (mobbing)” ilkelerinin ihlal edildiğine yönelik karar vermiştir (KGEK Faaliyet Raporu, 2011: 16).

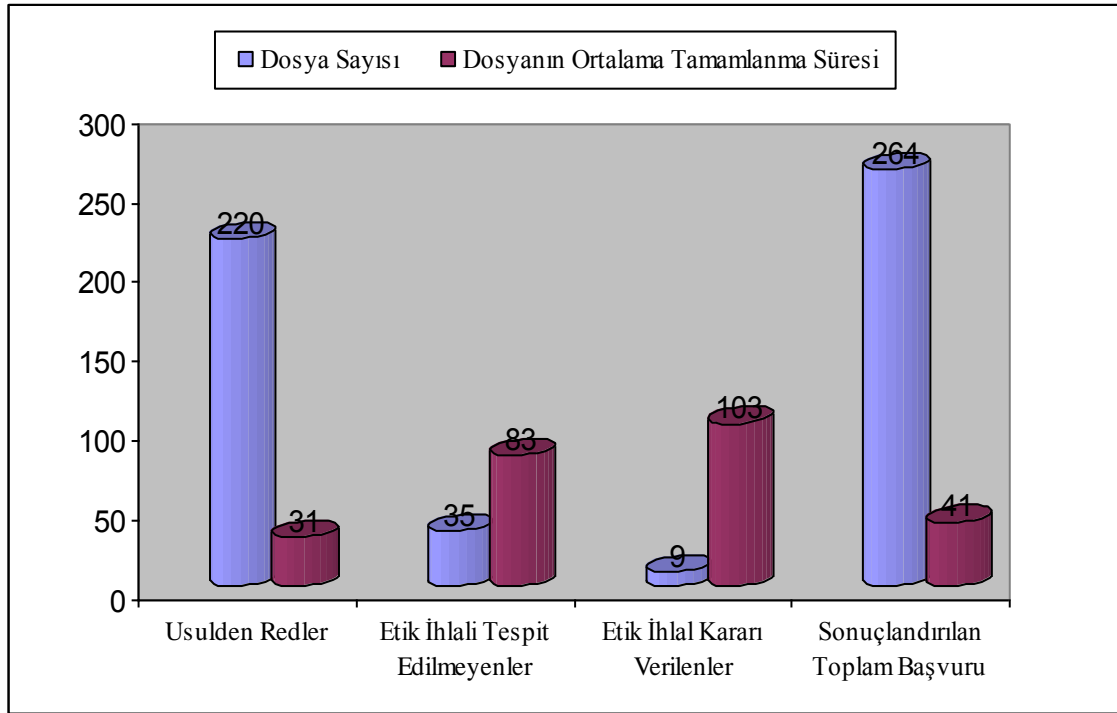
2011 yılında Kurul tarafından ilgili mevzuat uyarınca başvuru koşullarını taşımadığı gerekçesiyle toplam 253 başvuru hakkında usulden red⁹ kararı verilmiştir. Bu başvuruların reddedilme nedenleri Tablo 2.5.'te sayısal olarak yer almaktadır (KGEK Faaliyet Raporu, 2011: 17):

⁹2010 yılından devreden dosyalardan 33 tanesi hakkında usulden red kararı verilmiş olup bu sayıya dâhil edilmiştir.

Tablo 2.5. 2011 Yılı KGEK’ce Usulden Reddedilen Başvuruların Gerekçeleri

Konu	Sayı
Yönetmelik Ek-2 Cetvelde ¹⁰ yer almayan kamu görevlileri hakkında başvuru yapılması	105
Şikâyetle ilgili somut bilgi ve belgelerin sunulmaması	34
5176 sayılı Kanun kapsamında olmayan kuruluş personeli hakkında başvuru yapılması	28
Başvuru konusunun yargıya intikal etmiş olması	21
Şikâyet konusu hakkında bilgi ve belge eksikliği	20
Başvuru usulüne aykırılık durumu	12
Başvurunun daha önce şikâyet konusu olması	8
Şikâyet edilenin kamu görevlisi olmaması	8
Şikâyet niteliğinde olmayıp talep içermesi	6
Zamanaşımı	6
Başvuranın kimlik bilgilerinin yanlış olması	2
Şikâyeti geri çekme/uzlaşma durumu	2
Kişisel görüş talebi	1
Toplam	253

¹⁰ Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yetki alanına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü kamu görevlileri.



Şekil 1.1. 2011 Yılı KGEK’de Dosyaların Ortalama Sonuçlandırılma Süresi¹¹

Şekil 1.1.’e göre, Kamu Görevlileri Etik Kurulunda dosyaların ortalama sonuçlandırılma süresi irdelendiğinde, usulden reddedilen dosyalar otuz bir günlük süre içinde sonuçlandırılmıştır. 220 dosyanın otuz bir günlük gibi kısa süre içinde sonuçlandırılması bu dosyaların baştan Kurulun inceleme yetkisine girmediğini kanıtlar niteliktedir. Etik ihlali kararı verilen 9 adet dosya ise 103 günde sonuçlandırılmıştır.

4.5. KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Gerekliliği tartışma konusu yapılmayan Etik Kurulunun yapılandırılma biçimi, işlevlerini yerine getirmede karşılaşılabileceği sıkıntılar ve ortaya çıkabilecek sakıncalı durumlar başta ana muhalefet partisi olmak üzere çeşitli kurumların ve akademisyenlerin eleştirisi konusu olmuştur. Konuya ilişkin Meclis görüşmeleri sırasında ana muhalefet partisi eleştirilerini, “içi boş”, “aceleye getirilmiş”, ‘dikkatsiz’, “yer yer

¹¹ Sonuçlandırılan başvuru (264) ve etik ihlal kararı verilen dosya sayısına (9), 2010 yılından devredilen dosyalardan 4 dosya hakkında da etik ihlal kararı verilmiş olup bu sayılara eklenmiştir.

Anayasa'ya aykırı”, “siyasette yansızlığı, tarafsızlığı sağlamak yerine, keyfi birtakım uygulamalara yol açabilecek”, “kamu görevlilerini iktidarın siyasi baskısı altına alabilecek”, “herhangi bir iktidarın eline, memuru, kamu görevlisini baskı altına alabilecek, ona keyfi uygulamalar yapma imkânını verebilecek” bir tasarı ve “niçin siyasiler istisna tutulmuş?” gibi ifadelerle ortaya koymuştur. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nde ana muhalefet partisi tarafından 5176 sayılı Kanun'un birçok maddesinin iptaline yönelik açılan dava reddedilmiştir¹² (Genç ve Demirci, 2008: 54).

5176 sayılı Kanun'a getirilen eleştirilerin başında, “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler”in kapsam dışında tutulmuş olmasıdır. Her şeyden önce böyle bir uygulama, Etik Kurulunun belirlediği ve savunduğu tarafsızlık, eşitlik, adalet, saydamlık gibi ilkelere aykırıdır. Böylesine çelişkili bir durum da güven sorunu ortaya çıkmaktadır. Yüksel'e göre (2005: 357), “Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları” ve uluslararası uygulamalar dikkate alındığında üniversitelerin ve silahlı kuvvetlerin de kapsama dâhil edilmesi gerektiği açıktır. Zira yasanın, üniversitelerin veya TSK'nın (Türk Silahlı Kuvvetleri) mevcut özerkliğini zedeleyici ve ortadan kaldıracı bir etkisi bulunmamaktadır.

Kurulun en önemli görevi, kamu yönetiminde geçerli olacak etik davranış ilkelerini belirlemek ve kamuda etik kültürünü yerleştirmektir. Çok yönlü çalışmayı gerektiren bu görev, sadece Etik Kurulunun tek başına yapacağı bir çalışma ile olmaz. Özel sektör, sivil toplum ve kamunun içinde yer alan tüm aktörleri, kurum ve kuruluşları bu sürece aktif olarak dâhil etmek gerekir (Eryılmaz, 2011: 71). Buradan anlaşılacağı üzere, Kurulun kural koyucu ve koyduğu kurallara uyulmasını gözetlemek amaçlı; denetleyici olmak üzere iki önemli görevi bulunmaktadır. KGK'Yİ düzenleyen kanun, etik yönetim için gerekli olan yasal altyapı eksikliğini doldurmaya yönelik atılmış önemli bir adımdır (Koçak ve Yüksel, 2011: 14). Ancak Etik Kurulu birinci işlevini yerine getirerek ilkeleri belirlemesine rağmen, ikinci işlevi olan bu ilkelerin uygulanabilirliğini sağlayamamaktadır. Önemli olanda bu ilkelerin işlevselliğini sağlamaktır. Kurulun uygulanabilirlik alanında yetersiz oluşunun en önemli nedeni

¹² Ayrıntılı bilgi için bkz. Anayasa Mahkemesi kararı esas sayısı 2004/60; karar sayısı 2005/33

siyasi baskıya maruz kalması ve bağımsız bir kuruluş olamamasıdır. Kurulun sınırlı alanda denetim yapmak zorunda bırakılması da kurulun işlevselliğini engelleyen bir durumdur.

Koçak ve Yüksel'in (2011: 14) belirttiği üzere, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları söz konusu Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Kanun'da yazılı görevleri yerine getirmek üzere Başbakanlık bünyesinde kurulmuştur. Ayrıca, Kurulun taşra teşkilatı yoktur. Bununla birlikte hem merkezi kamu kurum ve kuruluşlarında hem de taşrada ki kamu kurum ve kuruluşlarında Etik komisyonlar örgütlenmiştir. Etik komisyonlar ile Kurul arasında organik değil ama işlevsel bir bağ vardır. Anlaşılacağı üzere Kurul merkezi bir yapılanmadır henüz yerel düzeyde örgütlenememiştir. Ancak, bu Kurulun biran önce etkin hale getirilip yerel düzeyde de örgütlenmesi sağlanmalıdır. Ancak, böylelikle etik bilincin tüm ülkede eşit bir şekilde dağılması ve etkin hale getirilmesi sağlanabilir.

Türkiye'de kamu sektöründe etik hususları artırmak üzere 13 Nisan 2005 tarihinde çıkarılmış "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" bir yasal düzenleme bulunmaktadır. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu bu yasal düzenlemeye dayanarak kamu yöneticilerine bir takım cezalar verebilmektedir. Örneğin, son zamanlarda, Etik Kurulu tarafından Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak'ın eşinin gayrimenkulünü avantajlı hale getiren plan tadilatının etik dışı olduğu ve başkanın "dürüstlük ve tarafsızlık" ile "çıkar çatışmasından kaçınma" ilkelerine aykırı davrandığına karar verilmiştir. Bu Türkiye'de yerel yönetimlerde yolsuzlukla mücadele iyi bir adım olmakla birlikte yeterli değildir. Yerel yöneticilerin "ekonomik, sosyal ve politik kazanç sağlamaları", "seçimlerde kamu kaynaklarını kullanmaları", "kamu hizmetleri dışında kamu mallarını kullanmaları" hakkında birtakım düzenlemeler bulunmakla birlikte bunlar etkin bir şekilde uygulanmamaktadır. Bu bağlamda yasal yaptırımların daha ağır olması gerekmektedir. Etik Kurulu'nun çalışma sistemi de sadece resmi şikayet ve başvurulara dayanmamalıdır. Yolsuzlukla etkili bir mücadele için bu konuda medyaya yansıyan haberler de dikkate alınmalıdır. 2009 Yerel Seçimlerinde bazı medya organlarında, kimi belediye başkanlarının kamu kaynaklarını ve araçlarını kendi politik kampanyalarında kullandıklarına dair pek çok haber yer almıştır. Ancak, hükümet yanlısı medya

tarafından bu uygulamalar yolsuzluk olarak yansıtılmamış ve belediye başkanları da bu uygulamalarından dolayı cezalandırılmamıştır (Kılınç, Özgür ve Genç, 2009: 34-35).

KGEK'yi düzenleyen Kanun'a getirilen başka bir eleştiri de Kanun'la düzenlenmesi gereken "etik davranış ilkelerinin" kolaylıkla değişebilecek olan yönetmelikle düzenlenmesidir. Kanun'da etik ilkelerin belirtilmemiş olması ve 'etik' sözcüğünün belirsizliği nedeniyle sübjektif ve keyfi değerlendirmelerin görülmesi ve uygulamada çok ciddi sorunlarla karşılaşılabilmesi mümkündür. Etik ve davranış kuralları, temel ölçütler ve değerler belirtilmeksizin, bütünüyle kurulacak kurulun inisiyatifine ve hazırlanacak yönetmeliklere bırakılmaktadır. Böyle olunca Kanun'dan beklenen sonuç elde edilemeyebilir. Ayrıca etik ilkeleri belirleme açısından bir danışma kurulunun oluşturularak Kurula yol gösterici olması sağlanabilir (Koçak ve Yüksel, 2010: 90).

Yönetmelik'te yer alan etik davranış ilkeleri incelendiğinde ise ilk getirilebilecek eleştiri, ilkelerin bazılarının yeterince belirgin olmamasıdır. Örneğin hizmet standartlarına uyma, misyona bağlılık, nezaket gibi ilkeler buna örnek verilebilir. Ayrıca "katılımcılık" ilkesine yer verilmekle birlikte, mevcut katılım mekanizmaları büyük ölçüde çalışmamaktadır. Bu bağlamda, Yönetmeliğin 19/3 maddesi, içeriği doldurulmamış iyi niyet ifadesi olmaktan başka bir anlam taşımamaktadır. Madde 20'de yer alan yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ilkesindeki "kamusal değerlendirmeye ve denetime her zaman açık ve hazır" olma ve "yolsuzlukları önlemek için gerekli tedbirleri alma ve personeline örnek olma" ifadeleri de muğlâktır (Arap ve Yılmaz, 2011: 62).

Yönetmelik ve Etik Sözleşmedeki en önemli ilkeler olan "çıkar çatışmasından kaçınma", "hesap verebilirlik" ve "kanunsuz çıkar/hediye almama" ilkelerinin hiç birinin öncelikle belirtilmemesi dikkat çekicidir. Bu ilk iki kavram, toplumda olduğu kadar Türk idare kültürü için de yenidir ve bu kavramlar anlam kazanma süreçleri içerisindeyler. Öte yandan, hediye alma/verme (cömertlik), Türk kültüründe hayli yaygındır. Rüşvet olarak hediye almanın kabul edilemez olduğu ya da makul değerler üzerindeki hediyelerin yanlış olduğu katılımcılar tarafında ifade edilmiştir. Ancak tamamlanan bir iş vb. sonrasında kutlama için hediye verme ve alma rüşvet olarak algılanmamaktadır. Bir hediye reddetme Türk kültüründe kabul edilmeyen bir

davranıştır. Hediyein büyüğü küçüğü olmadığı sıkça dile getirilirken, bazı katılımcılar “sıradan hediyeler” nedir, “büyük yolsuzluklara bakalım” diye görüşlerini bildirmişlerdir (Gençkaya, 2009: 66).

Kurulun Başbakanlığa bağlı olması ve sekretarya hizmetlerinin de başbakanlık tarafından yerine getirilmesi Kurulun işleyişini zora sokmaktadır. Kurulun etkin işleyebilmesi, tarafsız ve eşitlik içinde görevini yerine getirebilmesi için öncelikle bağımsız bir kurum olması sağlanmalıdır. Ayrıca Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev süreleri sonunda yeniden seçilmeleri Kurulun özerkliğinin önündeki engellerdendir. Kurulun yürütmeye karşı bağımsız olamayacağı ve objektif karar veremeyeceği de Kanun’a yöneltilecek eleştiriler arasında yer almaktadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun taşra teşkilatının olmaması ve merkezde örgütlenmiş bir birim olarak yerel bölgelere “etik komisyonlar” şeklindeki birimler aracılığıyla ulaşması da eleştirilmesi gereken bir durumdur. Zira etik komisyonlar ile Kurul arasında ne hiyerarşik ne de vesayete dayalı bir yapılanma söz konusudur. Bu durum merkeziyetçi zihniyetten gelmektedir. Her işi merkezden halletme tutkusu ve bu nedenle de yavaş işleyen bir idare mekanizması Türkiye’nin önemli bir sorunudur. Yeni yönetim anlayışıyla gelen etik yönetim sisteminin bir sonucu olan Etik Kurulu da -ne tuhaf ki- sistem içinde kendini kaybetmiştir. Kapalı ve merkeziyetçi zihniyet bu Kurulu da kendi girdabına çekmiştir.

Birkaç dikkate değer örneğe karşın, merkezi ve yerel yönetimlerdeki etik komisyonlar etkili değildir. Resmi olarak oluşturulmuş bulunan komisyonlar etikle ilgili hiçbir faaliyette bulunmamışlardır. Bu komisyonların çalışması ilgili kamu görevlisinin inisiyatifine ve kişisel çabasına kalmıştır (Gençkaya, 2009: 66).

En önemli eleştiri konularından biri de Etik Kurulunun yaptırım mekanizmasının yetersiz oluşu, hatta hiç olmayışıdır. Etik Kurulunun girdi-çıkıtı analizi ve ayrıca fayda-maliyet analizi yapıldığında Kurulun etkinsizliği açıkça görülebilir. Mevcut yapısıyla Kurul faydadan ziyade kaynak israfına yol açmaktadır. Bu maliyetlerle çok daha etkin bir Kurul oluşturulup getirisiyle tüm ülkeye menfaat sağlayabilecek imkân varken hükümetlerin buna temkinli yaklaşması tartışılması gereken bir konudur. Kurulun eline etkinliğini, otoritesini ve belki de ciddiyetini sağlayacak bir yaptırım mekanizması

verilmelidir. Kurulu, başvuruları alıp tespit etmek ve ilgili kurumlara bildirmek gibi bir haberci yapıdan kurtarmak gerekmektedir.

Tüm bu eleştirilere rağmen, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Türkiye’de yönetim geleneği açısından oldukça önemli bir kurumdur. En azından böyle bir kurum oluşturularak etik yönetim için önemli bir adım atılmıştır. Son zamanlarda çeşitli eğitimlerle, seminerlerle bu Kurulun önemi ve etkinliği arttırılmaya çalışılmaktadır. Bu çalışmaların daha etkin, kalıcı ve yaygın olması kamuoyunun genel beklentisidir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada etik konusuna değinerek, bunun yönetim alanına yansımaları ve kamu yönetiminde nasıl bir etik sistem kurulmaya çalışıldığını değerlendirilmektedir. Yönetimde etik sistemin sağlanması içinde atılmış önemli bir adım olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu geniş bir şekilde incelenerek, bu Kurulun işleyişine ve etkinliğine yönelik çeşitli tespitler yapılmıştır.

Etik ve etikle ilgili diğer kavramların önemi modern devlet anlayışlarında popüler hale gelmiştir. Yönetimleri mümkün olduğunca halka açma, halkın yönetime katılım sürecini destekleme çalışmalarlarıyla birlikte paralel olarak halkın yönetenden beklediği etiksel davranışlar da gelişim kaydetmiştir. Etik ve ilişkili olduğu konularla ilgili ulusal ve uluslararası yazında birçok çalışma bulunmakta ve buna yönelik devletlerinde uygulama örnekleri bulunmaktadır. Birçok konuda olduğu gibi etik konusunda da Türkiye gelişmiş ülkelerin gerisinde kalmıştır. Yönetim anlayışımıza miras kalan “kervan yolda dizilir” düsturuyla, gelişmiş ülkeler düzeyine yükselmek ve AB standartlarını yakalayabilmek için Kamu Görevlileri Etik Kurulu birçok yapısal sorunları içinde barındırarak kurulmuştur.

Gelişen ve değişen dünya düzeninde insanların daha bilinçli ve duyarlı olması, kamu yönetiminde etik konusu fazlasıyla tartışılır hale gelmiştir. Halk artık devletten daha kaliteli, verimli ve dürüst bir yönetim istemektedir. Türkiye’de kamu etiği ve yolsuzluklarla mücadele alanında, Etik Kurulu gerçekten önemli bir gelişmedir. Ancak kendisinden beklenen etkiyi gösterememektedir. Çünkü siyasetten ayrı tutulamamakta, siyasetin nefesini ensesinde hissetmektedir. Her şeyden önce kurulun yapısı, yetki alanı bize bunu göstermektedir. Kurulun Başbakanlığa bağlı olması, bazı üst düzey görevlilerini -Cumhurbaşkanı, Millet Vekilleri, Bakanlar Kurulu üyeleri vd. gibi- inceleyememesi buna örnektir. Kurulun ayrı bir tüzel kişiliği yoktur. Merkezde örgütlenmiş bağlı bir kuruluştur. Ayrıca, herhangi bir cezai yaptırım da yoktur. Faaliyet raporlarına bakıldığında, sonuçlandırılan dosya sayısının ne kadar az olduğunu da

görülmektedir. Etik konusundaki çalışmaların konjonktürel değil bütüncül olması gerekir

Hızlı değişim ve dönüşümün yaşandığı günümüz dünyasında bilgiyi saklamak kabul edilir bir durum değildir. “Devlet her şeyi bilir”, “o ne derse doğrudur” anlayışı geride kalmıştır. Devlet yönetiminden beklentiler artmakta ve vatandaşlar artık devletten daha kaliteli, verimli, dürüst ve tarafsız bir yönetim istemektedirler. Tüm bu gelişmelerle beraber toplum artık etik dışı faaliyetlerin verdiği yıkıcı zararların bilincine varmakta ve bu durumun önüne geçilmesini istemektedir. Tüm bunlarla beraber demokratik ülkelerde, ağırlıklı olarak siyasal sistemde, yönetim alanında, kamu yönetimi alanında özellikle de etik dışı davranışlar alanında ciddi yenilikler yapılmaya başlanmış, çoğu ülkelerin mevzuatlarında dağınık halde bulunan etik davranış ilkeleri toparlanıp anlaşılır etik kanunları şeklinde sistemleştirilmiş ve bununla ilgili kurullar kurulmuştur.

Türkiye’de etik alanında yapılan yenilikler “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun” ve “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”dir. Ancak diğer gelişmiş ülkelerin etik uygulamalarına bakıldığında, Türkiye’deki etik yönetim için kurulan KGEK’den daha kapsamlı ve daha iyi düzenlendiğini görülmektedir. Türkiye’de etik yönetim ve yolsuzluklarla mücadelede Etik Kurulu gerçekten önemli bir gelişmedir. Türkiye yönetim sisteminde, yönetim anlayışında atılmış önemli bir adımdır. Ancak Kurul kendisinden beklenen etkililiği, etkinliği gösterememektedir. Çünkü sistem, siyaset anlayışı buna izin vermemektedir. Etik Kurulu, siyasi otoritenin baskısı altında kurtarılmalı ve tamamen bağımsız bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Kanun hükümlerinden istisna tutulmuş kişi ve kurumların olması Kurulun otoritesini sarsmaktadır. “Dokunulmazlık” müesseseni yasamanın yargının vesayetinden kurtarılmasının bir yolu olarak anlaşılabilir. Fakat yürütmeye bu kadar sıkıca bağlanmış bir otoritenin yürütmenin organlarını dahi etiksel açıdan inceleyememesinin anlaşılması güç bir durumdur. Türkiye’de ‘etik’ herkes için var olması gereken bir olgudur. Herkesinde etik dışı davranışlara yönelmesi -‘insan’ unsuru ele alındığında- söz konusu olabilir, Türkiye açısından ise kuvvetle muhtemeldir. Bu açıdan, “herkes için etik” sloganıyla Kurulun tüm kurum ve kişileri ‘etik’ açısından değerlendirmeye

alabilmesinin önü açılmalıdır. Ancak, bu şekilde etik bilincin tüm ülkede eşit bir şekilde dağılması ve etkin hale getirilmesi sağlanabilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun taşra teşkilatının olmaması ve merkezde örgütlenmiş bir birim olarak yerel bölgelere “etik komisyonlar” şeklindeki birimler aracılığıyla ulaşması Kurulun işlevselliğini sekteye uğratmaktadır. Zira etik komisyonlar ile Kurul arasında ne hiyerarşik ne de vesayete dayalı bir yapılanma söz konusudur. Bu durum merkezîyetçi zihniyetten gelmektedir. Her işi merkezden halletme tutkusu ve bu nedenle de yavaş işleyen bir idare mekanizması Türkiye’nin önemli bir sorunudur. Yeni yönetim anlayışıyla gelen etik yönetim sisteminin bir sonucu olan Etik Kurulu da -ne tuhaf ki- sistem içinde kendini kaybetmiştir. Kapalı ve merkezîyetçi zihniyet bu Kurulu da kendi girdabına çekmiştir.

Etik Kurulu Başbakanlığa bağlıdır olması ve bir kısım kişileri ve kurumları denetleyememesinin yanında, Kurulun hiçbir caydırıcı yaptırımı yoktur. Böyle durumda Türkiye’de etiksel açıdan önemli bir adım sayılan Etik Kurulunun ne kadar etkin olabileceği tartışmalıdır. İdare eden, Etik Kurulunu kendine bağlayarak, öncelikle Kurulun kendisini denetlemesini engellemiştir. Kurulun inceleme alanı kısıtlanmış ve bu şekilde Kurulun işlevselliği ve verimliliği artamamaktadır. Etik bilincin en tepeden aşağıya kadar var olması, etik incelemelerin hepsini kapsamaması, siyasal bir sistemin iyi işleyişinin göstergelerindendir. Çünkü bu durum, tüm kurumların kısıtlama ve istisnalar olmadan açıklığı, şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlayabildiğini gösterir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu yönetiminde tarafsızlık, adalet, saydamlık, dürüstlük, hesap verebilirlik gibi ilkelere zarar veren tüm olumsuz davranışları ortadan kaldırıp, temiz yönetim ve temiz bir siyaset getirecekmiş gibi bir görüntü içine sokulmuş ve vatandaşlarda da böyle bir algı oluşturulmuştur. Etik Kurulu aslında diğer denetim mekanizmalarını tamamlayıcı niteliktedir. Fakat, Kurulun yapısına, yetkilerine bakınca çok iddialı bir amaç olan etik yönetimi sağlamak için oluşturulmadığını anlamak pek de güç değildir. Nitekim bir devlet bakanı da bu Kurul için “çok iddialı başlamadık” demiştir. Bu Kurulun özellikle kurulma amacı AB ilerleme süreci, OECD ve GRECO gibi uluslararası örgütlerin istekleridir. Bu Kurulun etkin hale gelebilmesi için önemli değişiklikler gerekmektedir.

Etik yönetim için öncelikle tüm devlet organları etik kapsama dâhil edilmelidir. Organlardan birinin dışarıda kalması etik sistemin çökmesi demektir. Bunun için yasama, yürütme ve yargı organlarının hepsi etik kapsama alınmalıdır. Türkiye’de yasama ve yargı organı etik kapsam dışındadır, acilen bu organlar için etik yasalar getirilmeli ve bu organlar etik kapsama dâhil edilmelidirler. Ayrıca TSK ve üniversitelerinde etik kapsama dâhil edilmesi gerekmektedir. Bunların Etik Kurul tarafından incelenmeleri özerkliklerini zedelemeyecektir. KGEK sadece etik amaç için oluşturulmuş bir kurumdur. Hiçbir kurumun özerkliğini ortadan kaldıracak çalışmalar için kurulmamıştır. Bununla birlikte, KGEK’nin bağımsızlığı da sağlanmalı ve Başbakanlığın bünyesinden kurtarılmalıdır. Siyasi iradenin baskısı altında bu Kurulun etkinliğini sağlayamadığı açık bir şekilde görülmektedir. Kurulun etkin işleyebilmesi, tarafsız ve eşitlik içinde görevini yerine getirebilmesi için öncelikle idari ve mali bağımsızlığı sağlanmalıdır.

KGEK’nin yaptırım mekanizmasının olmaması da bu Kurumun etkinliğini ve ciddiyetini zayıflatmaktadır. Yaptırım mekanizması kanunların uygulanmasında oldukça önemli bir araçtır. Bu nedenle, KGEK’nin amaçlarına ulaşması ve kanunun uygulanmasını sağlaması için KGEK’ye yaptırım hakkı tanınmalıdır. Örneğin, ABD’de para cezası, İngiltere’de hapis cezası ve disiplin cezaları şeklinde yaptırımlar uygulanmaktadır. Etik dışı davranışlar ancak caydırıcı bir yaptırımla azalabilir. Ayrıca yaptırımın yanında ödüllendirme mekanizması da getirilebilir. Yüksek etik davranışlarda bulunanların ödüllendirilmesi toplumda etik davranışları teşvik edebilir.

KGEK Yönetmeliğinde de birçok eksiğin ve muğlâklık bulunmaktadır. Yönetmeliğe uluslararası belgelerde yer alan, liyakat, profesyonellik, halkla ilişkiler ve liderlik ilkeleri eklenmelidir. Yönetmelik’te hediye alma kapsamının sınırları yeniden gözden geçirilmeli, hediye alma yasağının dışında tutulan bağışla ilgili düzenleme yasak kapsamına alınmalıdır. Böylece suiistimal edilen bu kısım engellenmiş olur. Ayrıca Yönetmelik’te yer alan hükümler açık, anlaşılır bir şekilde yazılmalı ve yanlış anlaşılmalara yer verecek boşluk bırakılmamalıdır.

KGEK öncelikle belirlediği ilkelere kendi sahip çıkmalı ve uygulamalıdır. Şeffaf olması gereken bu Kurulun kendisinin gizlilik içinde hareket etmesi çelişkidir. Bilgi ve belge vermede isteksiz ve vatandaşlarla iletişimde ciddi bir kopukluğu olan bu Kurulun

bu kadar kapalı olması, halkın Kurula bakış açısını olumsuz yönde etkilemektedir. KGEK'nin personeli iyi eğitim almış, etik konusunda iyi yetişmiş, topluma, ülkeye gerçekten faydalı olacak, etik yönetim için çaba sarf edecek kişilerden seçilmelidir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu hâlâ toplumun birçok kesimi tarafından tam olarak bilinmeyen bir kurumdur. Bunun için öncelikle Etik Kurulu çeşitli afişlerle, reklamlarla ve medya aracılığıyla kendini topluma tanıtmalı ve anlatmalıdır. Bu Kurulun tüm toplum tarafından bilinmesi Kurulun etkinliğini ve prestijini de arttıracak ve toplumun desteğini arkasına alacaktır.

Kurulun son zamanlarda yaptığı eğitim seminerleri önemli bir adımdır. İlköğretimden başlayarak etik konusunda eğitim verilmelidir. “Ağaç yaş iken eğilir” atasözünde belirtildiği gibi, küçük yaşta verilen etik eğitimler de daha etkili ve kalıcı olacaktır. Toplumdaki herkes, tüm kurumlar etik kuralları ayrı ayrı özümsemelidir. Halk bu atılımlar konusunda bilgilendirilmelidir. Sadece kurallar konulup bırakılmamalı, bu kuralların nasıl uygulanmasıyla ilgili yol gösterilmelidir. Toplum devletten ne kadar etik talep ediyorsa, devlette o kadar etik davranmak zorundadır. Tüm kurum ve kuruluşlar öncelikle kendi içinde etiği yaşama geçirmeli ve uygulamalıdır. Ancak kişilerin kendileri de etik tutum sergilemeyip devletten bunu beklerlerse bu da dürüst bir tutum olmayacaktır. Etik kültürünün oluşması ve bir gelenek halinde tüm nesillere aktarılabilmesi için yönetim sisteminin tüm katmanlarında etik denetim uygulanmalı ve etik kültürü geliştirmeye yönelik sistemler kurulmalıdır.

Kamu yönetiminde etik bilincin yerleştirilip geliştirilmesi ancak tüm toplumun ve devleti meydana getiren erklerin; yasama, yürütme ve yargının ortak çabasıyla mümkündür. Öncelikle tüm erklerin ortak çabası ve katılımıyla bir etik altyapı oluşturulmalıdır. Devlet ve bütün organlar bir bütün olarak etik ilkeleri belirleyip bunlara uygun davranışlar sergilemelidir. Toplum da bu konuda bilinçlendirilmelidir.

Etik ilkelerin benimsetilmesiyle ilgili olarak yapılan bir başka öneri ise etik ilkelere uygun olan ve uygun olmayan davranışların yazılı ve görsel medyada aynı oranda yer bulması, sadece haber değeri olan davranışlardan daha çok bu bilincin kazanılması için rol model olacak kişilerin etik davranışlarına da yer verilmesidir. Toplumun tüm kurumlarında şeffaf bir yönetimle etik dışı davranışların azaltılabileceği de dile getirilmiştir. Bunlara ek olarak hem medya mensupları hem de sivil toplum

kuruluşu temsilcileri etik ilkelerin benimsetilmesinde kendilerinin ikincil bir rol üstlendiğini düşünmektedir. Bu düşünce günümüz toplum yapısını şekillendirme gücüne sahip olan bu birimlerin bu sorumluluğu almak istememelerinden kaynaklanmaktadır. Oysa teknolojik gelişmelerle birlikte medya iletişim araçları hayatın her anında yer almakta ve özellikle gençlerin ve çocukların toplumsal açıdan gelişimlerini şekillendirmektedir. Bu nedenle etik bilincin kazandırılmasına yönelik yazılı ve görsel basında sürekli ve düzenli olarak yapılacak olan programlar etkili olacaktır. Ayrıca, toplumun kamu görevlilerine akraba ve hemşeri bağlarından kaynaklı yaptığı baskıların engellenmesi için nepotizme (akraba kayırmacılığına) karşı yasal önlemler alınmalıdır. Bunun yanında kamu personel istihdamı ve ücret politikası, kamu görevlilerini bu tür tutum ve davranışa girmelerinin gerekli kılmayacak bir yapıya kavuşturulmalıdır; kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmaları işler hale getirilmeli ve kamu personelinin hizmet içi eğitim faaliyetleri vasıtasıyla etik davranışlar konusundaki duyarlılıkla canlı tutulması sağlanmalıdır (Görmez, Atan ve Sancak, 2009: 49-50).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etik değerlere dayalı bir yönetim anlayışı geliştirmeyi, devletin toplum nazarındaki etik görünümünü iyileştirmeyi ve dolayısıyla toplumun devlete olan güvenini artırmayı amaçlamaktadır. Kuşkusuz bu hedefe ulaşmak, sadece Kamu Görevlileri Etik Kurulunun sorumluluğunda olmadığı gibi, sadece Kurulun yapacağı çalışmalar ile de gerçekleşmesi beklenemez. Bunun için temelde vatandaşlar olmak üzere, sivil toplum kuruluşları, devlet hep beraber hareket etmelidir. Kurulun kurulduğu yıldan günümüze yavaş da olsa gelişmeler kaydedilmektedir. Ancak bu yeterli değildir. Bu süreçte önemli olan öncelikle var olan kuralları, etik değerleri uygulanabilir kılmaktır. Kurul teoride değil pratikte de kendini kanıtlamalıdır.

Bilindiği üzere Kurul kararları yargı denetimine açıktır. Bu hem olumlu ve hem de olumsuz olarak değerlendirilebilir. Kurul kararları ile yargı kararlarının çelişmesi durumunda Etik Kurulunun itibarı ve ona duyulan güven zedelenecektir. Bu durumda Kurul etkisiz hale gelip pasifleşebilir. Ama diğer açıdan bakıldığında, Kurulun da yanlış yapma ya da bir takım kişilerin etkisi (baskısı) altında kalma durumu olabilir. Bir takım yanlışları örtbas etmeye sürüklenebilir. Böyle durumlara karşı Kurulun tamamen denetimsiz bırakılması da sakıncalıdır. Dolayısıyla, Kurul kararlarına karşı yargı yolunun açık olması olumlu bir durum olarak değerlendirilebilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etik davranışları belirleyip bunlara uygun hareket edilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Ancak bunu, birçok kişi ve kuruluşu denetim dışı bırakmak zorunda kalarak yapmaya çalışmaktadır. Ayrıca yaptırım gücünün de olmaması diğer bir olumsuzluktur. Tüm bunlar da Kurulun simgesel boyutta kalmasına neden olmaktadır. Böylesi önemli bir kuruma, bu kadar sorumluluk sahibi olabilecek bir Kuruma, verilen yetkilere bakıldığında, Kurumun ne kadar güçsüz durumda olduğu apaçık görülmektedir. Bir an önce Kurulun bağımsızlığı sağlanarak güçlendirilmeli ve taşrada da etkin hale getirilmesini sağlayacak bir sistem kurulmalıdır. Her zaman yerinde hizmet en kaliteli ve en hızlı hizmettir. Kuruldan, ancak merkezin himayesinden kurtulması ve tüm ülkeyi ve kurum kuruluşlarını kapsayacak şekilde bir yapıya kavuşturulması sonucunda etkin, şeffaf ve nitelikli bir hizmet görülebilir.

Kılınç, Özgür ve Genç'in de (2009: 74) belirttiği gibi, etik sorunların neler olabileceği Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve ilgili diğer kurum/kuruluşlar tarafından yakından ve derinlemesine analiz edilmelidir. Örgüt içinde grup davranışları anlamlı ve işe yarar hizmetiçi eğitim programları geliştirmek konusunda ilk yapılması gereken işlerdendir. Etik ölçümüne dair araçlar ve skalalara büyük çaba harcanmalıdır. Türkiye'de etik ve etik dışı davranışları anlamak ve sorgulamak üzerine yapılan çalışmalar oldukça kısıtlıdır. Bu bağlamda, Etik Kurulunun eğitim programlarını arttırarak devam ettirmesi ve etikle ilgili akademik çalışmaları olabildiğince desteklemesi önem arz etmektedir.

Etik Kurulunun girdi-çıkıtı analizi ve ayrıca fayda-maliyet analizi yapıldığında Kurulun etkinsizliği açıkça görülebilir. Mevcut yapısıyla Kurul faydadan ziyade kaynak israfına yol açmaktadır. Bu maliyetlerle çok daha etkin bir Kurul oluşturulup getirisiyle tüm ülkeye menfaat sağlayabilecek imkân varken hükümetlerin buna temkinli yaklaşması tartışılması gereken bir konudur. Kurulun eline etkinliğini, otoritesini ve belki de ciddiyetini sağlayacak bir yaptırım mekanizması verilmelidir. Kurulu, başvuruları alıp tespit etmek ve ilgili kurumlara bildirmek gibi bir haberci yapıdan kurtarmak gerekmektedir.

KGEK'nin Başbakanlığa bağlı olması ve sekretarya hizmetlerinin de başbakanlık tarafından yerine getirilmesi, işleyişini zora sokmaktadır. Kurulun etkin işleyebilmesi, tarafsız ve eşitlik içinde görevini yerine getirebilmesi için öncelikle

bağımsız bir kurum olması sağlanmalıdır. Ayrıca Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev süreleri sonunda yeniden seçilmeleri Kurulun özerkliğinin önündeki engellerdendir. Kurulun yürütmeye karşı bağımsız olamayacağı ve objektif karar veremeyeceği açıktır.

Kamu Görevlileri Etik Kuruluna ve yapısına onca yöneltilen eleştirilere rağmen bu konuda yürütmenin ve yasamanın isteksiz davranması yadırganmaktadır. Fakat netice itibarıyla Kurulun yapısında görev ve yetki alanında bir değişikliğe gidilmesi zaruridir. Başbakanlığa bağlı olan İnsan Hakları Başkanlığının özerk bir yapıya kavuşturulmasından sonra Kamu Görevlileri Etik Kurulunun da bağımsız bir yapıya kavuşturulması beklenmektedir. Böyle bir düzenlemeyle ve “herkes için etik” düşüncesinden hareketle oluşturulacak yeni Etik Kurulu, ancak, görsellikten ziyade, etik hedeflere ulaşmaya hizmet eden bir kurum olabilecektir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri ortadan kaldırmak ve etkin bir etik sistemi sağlamak için; Kamu Görevlileri Etik Kurulunu ve onu düzenleyen Kanunu ve etik davranış kodu niteliğindeki Yönetmeliği bir bütün olarak tekrar ele alıp köklü düzenlemelere gidilmelidir. Gerçek “etik yönetim”i sağlanmak için Kurulla ilgili olarak tüm çalışmada irdelenen eksiklikler ve olumsuzluklar giderilmeli ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu simgesel bir kuruluş olmaktan çıkarılmalıdır. Yalnız aktif ve işlevsel haldeki bir Kurul etik yönetim, temiz siyaset, temiz toplum ve etkin bir devlet gibi öncül anlayışlarının koruyucusu olabilir.

KAYNAKLAR

- Acar, Muhittin ve Uğur Emek (2009) "Preventing Corruption in Turkey", Ting Gong and Stephen K. Ma (Editors), *Issues, Instruments and Institutions Preventing Corruption in Asia Institutional Design and Policy Capacity*, Routledge, London and New York ss. 178-202.
- Akarsu, Bedia (1982) *Ahlak Öğretileri*, Remzi Kitapevi, İstanbul.
- Aksoy, Şinasi (2004) "Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması", *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, ss. 32-49.
- Aktan, Coşkun Can (1993) "Siyasal Ahlak Sorunu ve Çözüm Önerileri", Türker Alkan (Editör), *Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık*, Bilgi Yayınevi, Ankara, ss. 429-434.
- Aktan Coşkun Can (1994) *Temiz Toplum, Temiz Siyaset*, T Yayınları, İzmir.
- Aktan, Coşkun Can (1997) "Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma", *Yeni Türkiye*, Sayı 14, Ocak, ss. 1063-1079.
- Aktan, Coşkun Can (1997) "Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri", *Yeni Türkiye*, Sayı 14 (Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı II), ss. 1045-1059.
- Aktan, Coşkun Can (1999) *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.
- Aktan, Coşkun Can (1999) *Ahlâki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlâka Doğru, 3-Siyasal Ahlak*, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul.
- Aktan, Coşkun Can (2002) "Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma", Coşkun Can Aktan (Editör), *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Hak-İş Yayınları, Ankara, ss. 53-70.
- Aktan, Coşkun Can; Serpil Ağcakaya ve Dilek Dileyici (2004) "Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık", Coşkun Can Aktan (Editör), *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, 1. Baskı*, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 169-184.
- Alkan, Cevat (2000) "Meslek ve Öğretmenlik Mesleği", Veysel Sönmez (Editör), *Öğretmenlik Mesleğine Giriş*, Anı Yayıncılık, Ankara, ss. 191-218.
- Arap, İbrahim ve Levent Yılmaz (2006) "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının 'Yeni' Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 2, Haziran, ss. 51-69.
- Arat, Necla (1979) *18. Yüzyılda İngiliz Felsefesinde Etik ve Estetik Değerler Arasındaki İlgili Sorunu*, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, Yayın No 2569, İstanbul.
- Arcagök, Mehmet Sait ve Ertan Erüz (2006) *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara.
- Aristoteles (1998) *Nikomakhos'a Etik*, Saffet Babür (Çeviren), Ayraç Yay., İstanbul.
- Aristoteles (1999) *Eudemos'a Etik*, Saffet Babür (Çeviren), Dost Kitapevi, Ankara.

- Ashworth, Andrew (1994) *The Criminal Process: An Evaluative Study*, Clarendon Press, Oxford.
- Aslan, Mahmut (2001) *İş ve Meslek Ahlakı*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Ay, Canan (2005) “İşletmelerde Etiksel Karar Almada Kültürün Rolü”, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 2, ss. 31-52.
- Ay, Ünal (2003) *İşletmelerde Etik ve Sosyal Sorumluluk*, Nobel Yayın, İstanbul.
- Aydemir, Süleyman Ruhi (2003) “Türk Ceza Kanununda Memur Suçları: Zimmet, İrtikâp ve Rüşvet”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl 6, Sayı 85, Mayıs, <http://www.mevzuatdergisi.com/2003/05a/02.htm> (09.01.2012).
- Aydın, Mustafa (1986) *Çağdaş Eğitim Denetimi*, İM Yayıncılık, Ankara.
- Bal, İhsan ve Fatih Beren (2003) *Polis Etiği*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Balcı, Asım (2003) “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 115-133.
- Başak, Cengiz (2008) “Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadeledeki Rolü”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, ss. 91-114.
- Baydar, Tülay (2004) “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 447, ss. 101-124.
- Baydar, Tülay (2005) “Yönetim Etiğine Genel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 449, Aralık, ss. 47-74.
- Bayır, Mustafa Özgür (2007) *Türkiye’de Etik, Yansızlık, Katılım Boyutları Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Mersin.
- Berkman, Ümit (1983) *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE, Ankara.
- Berkman, Ümit (1988) “Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları, Literatürdeki Görüşmeler ve Tartışmalar” *A.Ü. S.B.F. Dergisi*, Sayı 34, Temmuz-Aralık, ss. 59-77.
- Berkman, Ümit (1999) “Corruption in Bureaucracy and Public Administration: Are The Underdeveloped Countries More Prone to Corruption?”, Ömer Bozkurt and Joao Vargas Moniz (Editors), *Political and Administrative Corruption*, TODAİE Yay., Ankara, ss. 84-86.
- Bilgin, Kamil Ufuk (1997) “Kamu Yönetiminde Yönetimsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi”, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, TODAİE, Ankara.
- Bozkurt, Ömer; Turgay Ergun ve Seriyse Sezen (1998) *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Yayın No: 283, Ankara.
- Bursalıoğlu, Ziya (1987) *Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış*, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayını, Yayın No: 154, Ankara.
- Cevizci, Ahmet (2002) *Etiğe Giriş*, Paradigma Yayıncılık, İstanbul.

- Chandler, Robert C. (2000) "Deontological Dimensions of Administrative Ethics", Terry L. Cooper (Editor), *Handbook of Administrative Ethics*, The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States. 179-183.
- Chapman, Richard A. (1970) *The Higher Civil Service in Britain*, Constable, London.
- Chapman, Richard A. (1993) *Ethics in Public Service*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Cooper, P.; L. Brady, O. H. Hardeman, A. Hyde, K.C. Naff, J. S. Ott and H. White (1998) *Public Administration for the Twenty-First Century*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth, United States.
- Cooper, Terry L. (2000) *Handbook of Administrative Ethics*, The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States.
- Coşkun, Selim (2003) "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 39-55.
- Çalışlar, Aziz (1983) *Ansiklopedik Kültür Sözlüğü*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul.
- Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1: Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara. <http://www2.ormansu.gov.tr/COB/Files/ekitap/k1.pdf> (12.01.2012).
- Dunsire, Andrew (1999) "Then and Now Public Administration: 1953-1999", *Political Studies*, Vol. 47, pp. 360-378.
- Edes, W. Bart (2000) *Promoting Integrity in The Public Sector: The Contribution of The OECD In The Responding Corruption*, UNICRI, No: 63, Rome-Milan.
- Eken, Musa (1994) "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 2, Haziran, ss. 25-54.
- Eken, Musa ve Mustafa Lütfi Şen, (1997) "Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetimsel Etik ve Açıklık", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 14, ss. 1077-1111.
- Eren, Şeniz (2006) *Platon ve Aristoteles'in Etik Anlayışlarının Karşılaştırılması*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Felsefe Anabilim Dalı, Ankara.
- Ergun, Turgay (2004) *Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Ergül, Ergin (2007) "GRECO Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği" *Vergi Sorunları*, Sayı 225, Haziran, ss. 90-99.
- Eryılmaz, Bilal (1993) "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 4, Aralık, ss. 81-106.
- Eryılmaz, Bilal (2004) "Kamu Yönetiminde Değişim", *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, ss. 50-64.
- Eryılmaz, Bilal (2004) *Bürokrasi ve Siyaset, 2. Basım*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2008) "Etik Kültürü Geliştirmek", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 459, Haziran, ss. 1-12.
- Eryılmaz, Bilal (2010) *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.

- Eryılmaz, Bilal (2011) “Söyleşi”, *Güncel Mevzuat Dergisi*, Sayı 61, Ocak, ss. 71-82.
- Farazmand, Ali (1999) “Globalization and Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 59, No 6, November-December, ss. 509-522.
- Fındıklı, Remzi (1996) “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 412, Eylül, ss. 103-110.
- Fraedrich, John and O. C. Ferrell (1994) *Business Ethics: Ethical Decision Making and Cases, Second Edition*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Fukuyama, Francis (2000) *Güven-Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması, 2. Baskı*, Ahmet Buğdaycı (Çeviren), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Gediz Oral, Burcu (2011) “Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele ve Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 30, Sayı 1, ss. 163-192.
- Genç, Fatma Neval ve Mustafa Demirci (2008) “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 2, ss. 43-58.
- Gençkaya, Ömer Faruk (2005) “Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar”, *Asomedy*, Mart, ss. 1-4.
- Gençkaya, Ömer Faruk (2009) *Çıkar Çatışması, Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi*, Akademik Araştırma Çalışması, Ankara.
- Görmez, Kemal; Murat Atan ve Hatice Özkan Sancak (2009) *Etik, Kültür ve Toplum, Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi*, Akademik Araştırma Çalışması, Ankara.
- Gül, Serdar Kenan (2008) “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt 10, Sayı 4, ss. 71-94.
- Gülbey, Engin (2008) *Avrupa Birliği Mali Çıkarlarının Korunmasında Denetimin Etkinliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Güler, Ahmet ve Deniz Koç (2010) “Türk Kamu Yönetiminde Etik Yapılanma”, *Kalkınmada Anahtar Verimlilik*, Milli Prodüktive Merkezi Aylık Yayın Organı, Sayı 257, ss. 42-46.
- Güler, Birgül A. (1991) *Birleşik Krallık, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ders Notu*, Nisan.
- Günday, Metin (2002) *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, Ankara.
- Güran, Sait (1980) *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Glynn, Patrick; Stephen J. Kobrin and Naim Moisés (1997) “The Globalisation of Corruption”, Kimberly Ann Elliot (Editor), *Corruption and Global Economy*, Institute for International Economics, Washington, D.C., ss. 7-27.
- Harold, Zink (1958) *Modern Government*, Van Nostrand Company, New York.
- Howard M. Vollmer and Donald L. Mills (1966) *Professionalization*, Prentice-Hall Englewood Cliffs, New Jersey.

- İğdeler, Serdar (2004) “Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 76, Sayı 442, Mart, ss. 157-169.
- İnam, Ahmet (1998) “Polanyi Etiğine Düşülmüş Birkaç Dipnot”, *Doğu Batı*, Sayı 2 (Doğu Ne? Batı Ne?), Şubat-Mart-Nisan, ss. 193-208.
- Johnson, Roberta Ann (2004) *The Struggle Against Corruption: A Comparative Study*, Palgrave Mac Millan, New York.
- Karaca, Defne (2005) “5237 Sayılı Türk Ceza Kanununa Göre Zimmet ve İrtikâp Suçları”, *Gümrük Dünyası Dergisi*, Sayı 46, ss. 28-36.
- Karakaya, Hamiyet ve Yaman Örs (1994) “Dünyada ve Türkiye’de Etik Kurulları”, *Ankara Tıp Mecmuası*, Sayı 47, ss. 713-722.
- Kayrak, Musa (2006) “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler” *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, Sayı 2, Temmuz-Aralık, ss. 85-108.
- Kernaghan, Kenneth (1993) “Promoting Public Service Ethics; The Codification Option”, Richard A. Chapman (Editor), *Ethics In Public Service*, Carleton Universty Pres, Ottawa, ss. 14-32.
- Kesim, Erdoğan (2005) “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik; Hesap Verme Sorumluluğu”, 2. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, ss. 269-281.
- KGEK (2010-2011) *Faaliyet Raporları*, KGEK Yayını, Ankara.
- KGEK (2011) Hediye Alma Yasağı ile ilgili 2011/1 Sayılı Genelge, <http://www.ordu.gov.tr/tr/images/stories/haberler/2011/12.21.2011/genelge.pdf> (23.04.2012).
- KGEK (2011) *Aylık Haber Bülteni*, KGEK Yayını, Temmuz-Eylül, Ankara.
- Kılınç, Gökçen; Hüseyin Özgür ve Neval Genç (2009) *Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik*, Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması, Ankara.
- Kırel, Çiğdem (2000) *Örgütlerde Etik Davranışlar Yönetimi ve Bir Uygulama Çalışması*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No 1211, Eskişehir.
- Kırel, Çiğdem (2004) *Sosyal Psikoloji*, Editör: Sezen Ünlü, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No 1570, Eskişehir.
- Koçak, Süleyman Yaman ve Gülçin Yüksel (2010) “Türk Kamu Yönetiminde Etik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Bilgi Dergisi*, Sayı 21, Kış, ss. 73-95.
- Koçak, Süleyman Yaman ve Gülçin Yüksel (2011) “Türkiye’de Etik Uygulamalarının Kurumsallaşması Bağlamında Merkezi Otorite: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, *Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM-VI)*, 26-27 Mayıs, Basılmamış Bildiri, Adıyaman Üniversitesi İ.İ.B.F., Adıyaman.
- Köprü, Burcu (2007) *Türk Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma ve Yönetimsel Yozlaşma*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Maesschalck, Jeroen (2004). “Approaches to Ethics Management in the Public Sector”, *Public Integrity*, Vol. 7, No 1, Winter, pp. 21-41.

- Malkoç, İsmail ve Aytaç Malkoç (1988) *Memurlar ve Suçlar-Memurlar ve Kamu Görevlilerinin Hukuki Sorumlulukları*, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Morcher, Edgar; Otto Nemer and Peter Simmons (1998) *Applied Ethics in A Troubled World*, Kluwer Academic Publishers, New York.
- Mumcu, Ahmet (1985) *Osmanlı Devletinde Rüşvet, İkinci Baskı*, İnkılâp Kitabevi, İstanbul.
- Nohutçu, Ahmet (2001) “Etik ve Kamu Yönetimi”, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi -II*, Nobel Yayıncılık, Ankara, ss. 389-411.
- Nohutçu, Ahmet ve Asım Balcı (2003) “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamu’nun Yönetilmesinden Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Norton, David L. (1994) “Moral Integrity, Organizational Management, and Public Education”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 17, No 12, pp. 2259-2284.
- Obreja, Efim; Viorelia Gasca, Teodor Potirniche (2002) *Public Procurement and Public Ethics: A Focus on Fighting Corruption*, Transparency International Working Paper, Moldova.
- OECD (1991) *Ekonomiye Daha İyi Hizmet Etmek ile ilgili Raporu*.
- OECD (2000) *Kamuoyu Güveninin Tesisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler (Ethics Measures)*, Umut Evin Özdemir (Çeviren), Maliye Bakanlığı, Ankara.
- OECD (2003) *Kamu Hizmetinde Etik, Güncel Konular ve Uygulama*, TÜSİAD (Çeviren), Yayın No TUSİAD-T/2003-9-363, Eylül, İstanbul.
- OLAF (1999) Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Bürosunu Kuran 28 Nisan Tarihli Komisyon Kararı (1999/352/EC, ECSC, Euratom) Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Çeviren), Ankara.
- Örs, Yaman (2005) “Etik, Bilimlerdeki ‘Derin’ Etik ve Felsefenin Etik’i”, *Erdem, Atatürk Kültür Merkezi Dergisi*, Cilt 15, Sayı 44 (Etik Özel Sayısı), ss. 1-4.
- Özay, İlhan (2002) *İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim*, Alfa Yayıncılık, İstanbul.
- Özbaran, M. Hakan (2003) “Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, ss. 17-35.
- Özsemerci, Kemal (2002) *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Yayımlanmamış Meslek Tezi, Sayıştay Başkanlığı, Ankara, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/35KamuYonYolsuzluk.pdf> (17.02.212).
- Öztürk, Kemal (1999) “Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 2, ss. 16-26.
- Pehlivan Aydın, İnyet (1997) “Kamu Örgütlerinde Etik İçerikli Bir Yönetim Modeli”, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yöneltilmiş Etik ve Denetim Grubu Bildirileri*, TODAİE, Ankara, ss. 18-25.

- Pehlivan Aydın, İnyet (1997) “Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Dışı Davranışları”, *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, TODAİE, Ankara, ss. 7-9.
- Pehlivan Aydın, İnyet (2001) “Polis Meslek Etiği İlkeleri”, *Uluslararası Polis Meslek Etiği Sempozyum*, Polis Akademisi, Ankara, ss. 43-52.
- Pehlivan Aydın, İnyet (2010) *Yönetimsel Mesleki ve Örgütsel Etik*, Pegem Yayıncılık, Ankara.
- Petter, John (2005) “Responsible Behaviors in Bureaucrats: An Expanded Conceptual Framework”, *Public Integrity*, Vol. 7, No 3, Summer, pp. 197-217.
- Pieper, Annemarie (1999) *Etiğe Giriş*, Veysel Atayman ve Gönül Sezer (Çevirenler), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Platon (1985) *Devlet*, Sabahattin Eyüpoğlu (Çeviren), Remzi Kitapevi, İstanbul.
- Rosenthal, David M. ve P. Yudin (1997) *Felsefe Sözlüğü*, Sosyal Yayınlar, İstanbul.
- Rosamund, M. Thomas (1996) *Teaching Ethic: Cambridge Conference Proceedings, 1989-1995, Vol 1, Government Ethics*, Centre for Business and Public Sector Ethics, Ethics in International Press Limited, Cambridge.
- Saylam, Görkem (2007) *Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalar ve Türkiye’deki Son Gelişmeler*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Sayın, Deniz (1998) “Yönetimsel Etik”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 2, Sayı 12, ss. 8-10.
- Steinberg, Sheldon S. ve David T. Austern (1995) *Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler*, Turgay Ergun (Çeviren), TODAİE, Ankara.
- Svara, James H. (2007) *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organization*, Jones and Bartlett Publishers, Arizona.
- Şaylan, Gencay (2000) “Liyakatin Çöküşü, Merkeziyetçilik ve Yolsuzluk”, *Görüş*, Sayı 45, Kasım, ss. 36-37.
- Şen, Mustafa Lütfi (1998) “Yönetimde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetimsel Etik Yaklaşımı”, *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, ss. 165- 173.
- Şen, Mustafa Lütfi (2005) “Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar”, *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, 18-19 Kasım, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, ss. 361-368.
- Şen, Mustafa Lütfi (2012) *Kamu Görevlileri Etik Rehberi*, 3. Baskı, KGEK Yayını, Ankara.
- Şimşek, Birgül (1999) “Yöneticilerin Çalışanlara Karşı Etik Sorumlulukları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Sayı 3, ss. 69-86.
- TBMM (2003) 266 Sıra Sayılı 10/9 Esas Numaralı Yolsuzlukla Mücadele Meclis Araştırma Komisyonu Raporu.
- TDK (1983) *Türkçe Sözlük*, Cilt 1, Türk Dil Kurumu Yayınları, Ankara.

- Thompson, Dennis F. (1992) "Paradoxes of Government Ethics", *Public Administration Review*, Vol. 52, No 3, May-June, pp. 254-259.
- TOBB-ETÜ (2005) *Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, 7-8 Temmuz 2005, Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü, Ankara.
- TODAİE (1998) *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Topkaya, Hatice ve Ahmet Topkaya (2009) "Yolsuzlukla Mücadelede Etkin Bir Araç: BM Sözleşmesi Çerçevesinde Yolsuzluk Kaynaklı Mal Varlıklarının Geri Alınması", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 74-75, ss. 24-47.
- Tortop, Nuri; Eyyüp G. İşbir ve Burhan Aykaç (1999) *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Trevino, Linda K. and Katherine A. Nelson (2010) *Managing Business Ethics, Straight Talk About How to Do It Right, 5th Edition*, October, John Wiley & Sons, Inc.
- TÜSİAD (2003) *Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulamalar*, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- UNDP (1997) *Reconceptualising Governance, Discussion Paper 2*, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, January, New York.
- Usta, Aydın (2010) "Kamu Görevlilerinin Etik Amaç ve Ahlaki Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 468, Eylül, ss. 159-182.
- Uzun, Yaşar (2011) "Kamu İdarelerinde Etik Yönetim", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 80, Ocak-Mart, ss. 33-56.
- Ütük, Özgür (2009) "Avrupa Birliğinin Yolsuzlukla Mücadele Politikası", *T.C. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni*, Sayı 23, Ocak, ss. 4-7.
- Waldo, Dwight (1955) *The Study of Public Administration*, Random House Inc., New York.
- Williams Robert; Jonathan Moran and Racher Flanary (2000) *Corruption in The Developed World*, Edward Edgar Publishing, Massachusetts.
- Yağan, Haldun (2006) "Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri", *Gümrük Dünyası Dergisi*, Sayı 46, ss. 1-5.
- Yazıcı, Sedat (1999) *Felsefeye Giriş, Birinci Basım*, Alfa Basım-Yayım-Dağıtım, İstanbul.
- Yılmaz, Latif (2008). "Yolsuzlukla Mücadele: Kamuda Şeffaflık ve Hesap Verebilirliğin Arttırılması", *T.C Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Bülteni*, Sayı 13, Mart, ss. 2-6.
- Yılmaz, Osman (2001) *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT Yayını, Ankara.
- Yüksel, Cüneyt (2005) *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik*, TÜSİAD Yayınları, Kasım, Ankara.
- Yüksel, Cüneyt (2005) "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri", *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, ss. 347-360.

Yüksel, Cüneyt (2011) “Ülkemizde ve Dünya da Siyasette Etik Değerler” *İÜHFM*, Cilt 69, Sayı 1-2, ss. 617-634.

Yünlü, Murat (2006) “AB’de Yolsuzlukla Mücadele ve OLAF”, *Gümrük Dünyası Dergisi*, Sayı 51, Sonbahar, ss. 16-21.

13. 04. 2005 Tarih ve 25785 Nolu Resmi Gazete’de Yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

25.05.2004 Tarih ve 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 08.06.2004, Resmi Gazete Sayısı: 25486.

4852 Sayılı Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, Resmi Gazete Tarihi: 24.04.2003 Resmi Gazete Sayısı: 25088.

5065 Sayılı Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 20.04.2004, Resmi Gazete Sayısı: 25352.

<http://tr.wikipedia.org/wiki/OECD> (25.02.2012).

<http://www.tedmer.org.tr/pdf/yolsuzluk.pdf> (14.03.2012).

http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Konseyi (15.02.2012).

http://www.kongar.org/makaleler/mak_kam.php (09.01.2012).

<http://www.mayadergisi.com/241oguzanter.pdf> (19.01.2012).

<http://www.mfa.gov.tr/yolsuzlukla-mucadele.tr.mfa> (24.02.2012).

<http://abm.tobb.org.tr/raporlaryayinlar/abnedir.doc> (29.04.2012).

http://etik.meb.gov.tr/Uluslararası_davranis_kurallari.pdf (23.02.2012).

<http://www.teftis.gov.tr/webform2.aspx?ShowPageId=15> (18.02.2012).

<http://www.milliyet.com.tr/2003/12/02/business/bus03.html> (24.02.2012).

http://www.seffalik.org/detay_tr.asp?GID=47&MenuID=55 (10.02.2012).

http://tr.wikipedia.org/wiki/Birle%C5%9Fmi%C5%9F_Milletler (20.02.2012).

http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/uluslararası_organizasyon/greco.html (19.02.2012).

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf (12.01.2012).

<http://haber.mynet.com/bdpli-vekil-ozdal-ucer-doktor-dovdu-626632-guncel/> (03.07.2012).

<http://www.habervitrini.com/haber/yolsuzluga-karsi-ceza-hukuku-sozlesmesinin-onaylanmasinin-uygun-bulunduguna-dair-kanun-tasarisi-mecliste-62386/> (18.02.2012).

http://gen.tobb.org.tr/ggnot/images/bilgi_notu/202_U342Uluslaryolsuzluk.pdf (26.02.2011).

http://tr.wikipedia.org/wiki/Uluslararası%20B1_%20Eeffafl%C4%B1k_%20%C3%96rg%C3%BCt%C3%BC (27.02.2012).

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Gülçin YÜKSEL İNAL

Anne Adı : Hatice

Baba Adı : Ömer

Doğum Yeri ve Tarihi : Ş.Koçhisar / 06.06.1986

Lisans Eğitimi : Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü

Mezuniyet Tarihi : 2008

Mesleği : Gelir Uzman Yardımcısı

Yabancı Dil : İngilizce