

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE
HUKUKİ VE İDARİ DÜZENLEMELERİN ETKİSİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SEDEN KAHRAMAN

ANABİLİMDALI: SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

PROGRAMI: YÖNETİM BİLİMİ

KOCAELİ - 2010

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER
ENSTİTÜSÜ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE
HUKUKİ VE İDARİ DÜZENLEMELERİN ETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SEDEN KAHRAMAN

ANABİLİMDALI: SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

PROGRAMI: YÖNETİM BİLİMİ

DANIŞMAN: DOÇ. DR. RAMAZAN ŞENGÜL

KOCAELİ - 2010

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE
HUKUKİ VE İDARİ DÜZENLEMELERİN ETKİSİ

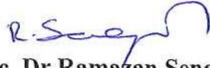
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: Seden KAHRAMAN

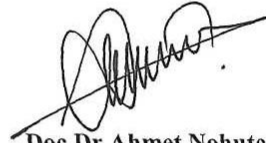
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Kurulu Tarihi ve No: 16.06.2010 – 2010/16



Doç.Dr.Hamza Ateş



Doç. Dr.Ramazan Şengül



Doç.Dr.Ahmet Nohutçu

KOCAELİ - 2010

ÖNSÖZ

Yolsuzluk ve etik dışı davranışlar tüm dünyada ve ülkemizde görülen başlıca yozlaşma sorunudur. Bu konuyla ilgili çok sayıda kitap, araştırma, makale ve tez söz konusudur. Bu konuya olan ilgim ve araştırma isteğim bu tezin gerçekleşmesindeki en büyük etkidir. Bu çalışmayı gerçekleştirmekteki amacım Türk kamu yönetimindeki yolsuzlukların önlenmesine karşı mücadelede küçük de olsa bir katkı sağlamaktır. Sorunların ve gerçekleştirilen düzenlemelerin bilinmesi ve bu konuda herkesin hassasiyet sergilemesi yolsuzlukların önlenmesine bir ışık olacaktır.

Bu çalışmayı gerçekleştirmemde bana çok büyük katkıları olan sayın hocam Ramazan Şengül'e, her zaman yanımda olan ve bana destek veren anneme, babama ve ablam Senem Yaşar'a, literatür araştırmalarımda yardımları olan Dicle Doğan, Eren Yıldırım ve Olgun Akman'a teşekkürü bir borç bilirim.

Seden Kahraman

Kocaeli, Haziran 2010

İÇİNDEKİLER

ÖZET	V
ABSTRACT	VI
KISALTMALAR	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUĞUN KAVRAMSAL

ÇERÇEVESİ	3
1.1-YOLSUZLUĞUN TANIMI VE YOLSUZLUK TÜRLERİ	3
1.1.1-YOLSUZLUĞUN TANIMI.....	3
1.1.2-YOLSUZLUK TÜRLERİ.....	5
1.1.2.1-Siyasal Yolsuzluk	5
1.1.2.2-Yönetmel Yolsuzluk	5
1.1.2.2.1-Maddi Çıkar Karşılığı Yolsuzluk.....	6
1.1.2.2.1.1-Rüşvet.....	6
1.1.2.2.1.2-Zimmet	9
1.1.2.2.1.3-Rant kollama	9
1.1.2.2.1.4-Haraç	11
1.1.2.2.1.5-Kara Para Aklama	11
1.1.2.2.1.6-İhaleye fesat karıştırma.....	12
1.1.2.2.2-Manevi Çıkar İçerikli Yönetmel Yolsuzluklar.....	12
1.1.2.2.2.1-Kayırmacılık	12
1.1.2.2.2.2-Oy Ticareti	14
1.1.2.2.2.3-Lobicilik.....	14
1.1.2.2.2.4-İçeriden Öğrenenlerin Ticareti.....	15
1.2-YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE ETKİLERİ.....	16
1.2.1- YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ	16
1.2.1.1-Ekonomik Nedenler	18
1.2.1.2-Siyasal Nedenler	19
1.2.1.3-Yönetmel Nedenler.....	21
1.2.1.4-Sosyal Nedenler	23

1.2.2-YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ	24
1.2.2.1-Yolsuzluğun Olumlu Etkileri.....	24
1.2.2.2-Yolsuzluğun Olumsuz Etkileri	27
1.3-YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ.....	28
1.5.1-Yolsuzlukla Mücadele Etmek İçin Kısa Vadede Alınacak Önlemler.....	38
1.5.2-Yolsuzlukla Mücadele Etmek İçin Uzun Vadede Alınacak Önlemler	41

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ANLAYIŞ	43
1.1-ETİĞİN TANIMI VE TÜRLERİ	43
1.1.1-Etiğin Tanımı.....	43
1.1.2-Etiğin Türleri	45
1.2-ETİĞİN DİĞER KAVRAMLARLA İLİŞKİSİ	46
1.2.1-Etik ahlak ilişkisi	46
1.2.2-Etik hukuk ilişkisi	47
1.2.3-Etik değer ilişkisi	49
1.2.4-Etik kültür ilişkisi	49
1.3-YÖNETİMDE ETİK NORMLAR	50
1.3.1-Yönetimsel Etik ve Kamu Yönetimi Etiği	50
1.3.1.1-Yönetimsel Etik	50
1.3.1.2-Kamu Yönetimi Etiği.....	53
1.4-KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞ KURALLARI.....	54
1.4.1-Kamu Yönetiminde Etik İlkeler	54
1.4.1.1-Etik davranış kodları	58
1.4.2-Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışlar	60
1.5-KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞI ETKİLEYEN UNSURLAR.....	62
1.5.1-Şeffaflık- Açıklık	64
1.5.2-Hesap Verilebilirlik.....	64
1.5.3-Takdir Yetkisi.....	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE ETMEK İÇİN GERÇEKLEŞTİRİLEN YASAL DÜZENLEMELER

VE KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU	75
1.1-TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ANLAYIŞIN YAYGINLAŞTIRILMASI İÇİN YAPILAN YASAL DÜZENLEMELER	75
1.1.1- Türk Ceza Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi	75
1.1.2- Devlet Memurları Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi	77
1.1.3- Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'un Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi.....	78
1.1.4- TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun'un Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi	79
1.1.5 - Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi	79
1.1.6 - Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Kanun'un Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi.....	81
1.1.7 - Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi.....	82
1.1.8 - Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi.....	83
1.1.9 - Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun. Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi	83
1.1.10 - Devlet İhale Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi.....	84
1.1.11 - Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi.....	85
1.1.12- Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi	87
1.2-YOLSUZLUKLA MÜCADELE ÖNEMLİ BİR YERİ OLAN KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU	80
1.2.1-TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KAMU GÖREVLİLERİNE İLİŞKİN ETİK ANLAYIŞ	80
1.2.2-KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU	83
1.2.2.1-Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Yapısı.....	84

1.2.2.2-Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Görevleri	85
1.2.2.3-Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun İşleyişi.....	87
1.2.2.4-Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kamu Kurumlarında Etik Anlayışın Yerleşmesi Üzerindeki Etkisi.....	94
SONUÇ.....	99
KAYNAKÇA.....	102

ÖZET

Bu çalışmada yolsuzluk konusu Türk kamu yönetimi içerisinde ele alınmıştır. En eski yozlaşma türü olan yolsuzluğun kamu yönetimi içerisindeki nedenleri, etkileri ve mücadele edilmesi için gerçekleştirilen çözüm yollarına değinilmiştir. Yolsuzluğun karşıt uygulaması olan etik davranışlar incelenmiş ve yolsuzluğun önlenmesinde etik davranışların büyük etkisine değinilmiştir. Gerçekleştirilen yolsuzlukların sadece kamu görevlilerinin ahlaki ve vicdani eksikliklerinden değil, ülkemizde varolan yönetim yapısının ve uygulamalarının doğal sonucu olduğundan bahsedilmiştir.

Yolsuzluk ve etik incelenirken Türk kamu yönetiminde uygulanan yönetim yapısının eksik ve yanlış tarafları da inceleme altına alınmış, hukuki düzenlemelerin kamu görevlileri üzerindeki etkisine değinilmiş ve denetim mekanizmalarının işlerliği üzerinde durulmuştur.

Çalışmada, hukuki ve idari düzenlemelerin yolsuzluğun önlenmesinde ne derece etkin rollerinin olduğu sonucu ortaya konulmuş ve yolsuzlukların azaltılmasında bu düzenlemelere çeşitli ilaveler yapılarak eksikliklerinin giderilmesi belirtilmiştir.

ABSTRACT

At this study had been taken about corruption which is the kind of oldest degenerations in Turkish public administration. Corruption had been mentioned about causes, effects and fighting for solutions ways. Ethic acts which are opposite of corruption had been gone into and this study had been mentioned about big effects of ethic acts for preventing of corruption. The became way of corruption had been mentioned not only public officials's moral and conscience absences but also structure of management and put into practise.

Either corruption and ethic had been went into in same time or defective and false side structure of management of Turkish public administration . In addition this study had been of mentioned legal arrangements of effect on public officials and auditing control processing.

The result in this study, legal and administrative of arrangements showed how to effects the way corruption of prevention and it had been determined to reduce of corruption in order to make some supplements all defectives must be disappear.

KISALTMALAR

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BEDK	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
BİT	Belediye İktisadi Teşekkülleri
CICP	Uluslararası Suç Önleme Merkezi (United Nations Centre for International Crime Prevention)
CPI	Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perception Index)
çev.	Çeviren
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DENETDE	Devlet Denetim Elemanları Derneği
EU	Avrupa Birliği (European Union)
GRECO	Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States against Corruption)
ICC	Uluslararası Ticaret Odası (The International Chamber of Commerce)
IMF	Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülleri
MGC	Çok Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu (Multidisciplinary Group on Corruption)
MNC	Çok Uluslu Şirketler (Multinational Corporation)
ODTÜ	Ortadoğu Teknik Üniversitesi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PUMA	Kamu Yönetimi Komitesi (Public Management Committee)

SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TEDMER	Türkiye Etik Değerler Merkezi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TI	Uluslararası Saydamlık Örgütü (Tranparency International)
TKGM	Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UN	Birleşmiş Milletler (United Nations)
WCO	Dünya Gümrükler Örgütü (World Customs Organization)
WTO	Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization)
Yay.	Yayımları

GİRİŞ

İlk çağlardan günümüze kadar oluşan bütün medeniyetlerde yolsuzlukların yaşandığı bilinmektedir. Yolsuzluk, insan olmakla alakalı sosyal bir olay ve en eski yönetim sorunudur. Ayrıca değişen koşullara kendini uyarlayabildiğinden halen daha varlığını korumakta ve ülkeler yozlaşmanın bu türüyle mücadele edebilmek için çeşitli uğraşlar vermektedir. Sadece ekonomik, siyasal alanda değil sosyal, kültürel alanda da etkili olmakta ve toplumsal sorunların yaşanmasına zemin hazırlamaktadır.

Yolsuzluk öncelikle devleti yönetenlerin, devlet adına çalışanların, halkın yararına işlemler yapmak için o makama sahip olanların, vicdanlarındaki eksiklik, ahlaki değerlerinin yitirilmesi sonucu gerçekleşen bir sorundur. Etik dışı davranışlar kişilerin vicdanında yer bulup daha sonra faaliyete geçer. Görevleri nedeniyle bazı imtiyazlara sahip olan görevlilerin bu haklarını kötüye kullanmaları en başta vatandaşın devlete olan güvenini zedelemekte ve sonuç olarak devlet vatandaşın gözünde itibarını kaybetmektedir.

Yolsuzluk sorunuyla tanışmamış ülke hemen hemen yok gibidir. Ülkemizde de yolsuzluk başta gelen yönetim sorunudur. Bu sorunla mücadele etmek için ülkeler çeşitli uğraşlar vermektedir. Hem ulusal hem de uluslararası boyutta oluşturulan kurullar, ülkelerin mevzuatları, çalışanlara verilen eğitimler, iyi işleyen denetim mekanizmaları ve daha bir çok mücadele yöntemi yolsuzlukla ilgili sorunların oluşmaması için gerçekleştirilmektedir. Kişilerin sahip oldukları vicdan, ahlak, etik kültürü, yolsuzlukların oluşmasını engelleyen ya da caydırıcılığını arttıran hukuk yolları, iyi işleyen denetim mekanizması ve ulusal-uluslararası kuruluşların ilkeleri, yolsuzlukların engellenmesini sağlamak için bir bütün olarak gerçekleştirilmesi gereken mücadele yöntemleridir.

Yolsuzluk ve etik dışı davranışlar tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de görülen bir durumdur. Yolsuzlukla mücadelede hukuki ve idari alanda gerçekleştirilen uğraşların güçlü bir etkisi bulunmaktadır. Çalışmanın da ana teması budur. Araştırmada özellikle son dönemde yapılan hukuki ve idari düzenlemelerin yolsuzlukla mücadelede olumlu katkılar sağladığı savı esas alınmaktadır. Bu bağlamda hukuksal düzenlemelerin ve idarenin gerçekleştirmeye çalıştığı etik bilincin kurumlar üzerindeki etkisinin büyük öneminden bahsedilmektedir.

Ülkemizde yolsuzlukla mücadele etmek için ne çeşit önlemler alınmıştır? Gerçekleştirilen kanunlar, benimsenen uluslararası kuruluşların ilkeleri, yolsuzlukla mücadele etmek için oluşturulan kurullar ve denetim yolları yolsuzlukla mücadele de ne kadar etkilidir? Bu mücadele araçları çalışanlarda etik bilincin yerleşmesine ne kadar katkı sağlayıcıdır? Ayrıca çalışanlar görevlerini yerine getirirken ahlaki ve etik değerlere ne kadar önem vermektedir? Sahip oldukları vicdan mı yoksa hukuki ve idari denetim yolları mı onların yolsuzluklara karışmalarını önlemektedir? Bunlar ve benzeri soruların cevapları ülkemizde yolsuzlukların ve etik dışı davranışların neden kaynaklandığını, çalışanlar için yasal mevzuat ve denetim yollarının yolsuzlukları gerçekleştirmemelerinde ne kadar etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Çalışmada bu soruların cevapları aranmıştır.

Çalışmada gözlem ve inceleme yöntemlerine başvurulmuştur. Konu ile ilgili yerli ve yabancı literatür taranmış; kitap, araştırma, tez, makale ve internetten faydalanılmıştır.

Çalışmada yolsuzluk sadece kamu yönetimi açısından ele alınmıştır. Yönetimde yolsuzluk incelenmiş ancak özel sektör çalışmaya dahil edilmemiştir.

Çalışma üç bölümde incelenmiştir. Yolsuzluğun tanımı, türleri, nedenleri, etkileri ve yolsuzlukla mücadele yöntemleri incelenmiş, kamu yönetiminin son zamanlardaki en önemli ilkelerinden olan etik üzerinde durulmuştur. İlk bölümde olduğu gibi etiğinde tanımı, türleri belirtildikten sonra, diğer kavramlarla ilişkisi, yönetim ve kamu yönetimi etiği, kamu yönetiminde uygulanması gereken etik davranış kuralları, etik davranışı belirleyen unsurlar ve son olarak da etiğin kamu kültürü üzerindeki etkisine değinilmiştir. Son bölümde de yolsuzlukla mücadele de ülkemizde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ve oluşturulan kurullar incelenmiş ve çalışma sonlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUĞUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1-YOLSUZLUĞUN TANIMI VE YOLSUZLUK TÜRLERİ

1.1.1-YOLSUZLUĞUN TANIMI

Yolsuzluk kamu yönetiminde sıkça karşılaşılan problemlerden birisidir. Toplumların kurulmasıyla beraber ortaya çıkan, dünyanın en eski yönetim sorunudur. Çok çeşitli tanımları yapılmasına rağmen genel kabul görmüş olanlarına kısaca değinmek gerekir:

Türkçe sözlükte yolsuzluk, “*Bir görevi bir yetkiyi kötüye kullanma, suistimal, nizamsızlık*” olarak tanımlanmaktadır.¹ Yolsuzluk kelimesinin İngilizce karşılığı olarak “*corruption*” kelimesi kullanılmaktadır. Corruption kelimesinin karşılığı İngilizce-Türkçe sözlükte “*irtikap, rüşvet yeme, fesat, kötü yol, çürüklük ve küf*” anlamlarına gelmektedir.²

Dünya Bankası'nın benimsediği tanıma göre yolsuzluk, “*Kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır.*”³

Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi (Civil Law Convention on Corruption) yolsuzluğu şöyle tanımlamaktadır: “*...Doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan, kişinin yürüttüğü görevi veya işinin gerektirdiği davranışı yasalara uygun bir şekilde gerçekleştirmesinde sapmalara yol açacak rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesidir.*”⁴

¹ **Türkçe Sözlük**, TDK Yayınları, 1997, s.844.

² **Redhouse Sözlük**, s.126.

³ Nedim Şener, **Siyahbeyaz Dizisi Tepeden Tırnağa Yolsuzluk**, Metis Yay., İstanbul, 2001, s.17.

⁴ Civil Law Convention on Corruption, (çevrimiçi:10 Nisan 2006)'dan Aktaran Havva Çaha, “Türkiye’de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:12, Sayı:1, 2009, s.107.

Çulpan'a göre yolsuzluk; *“Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarıdır.”*⁵

Berkman ise yolsuzluğu; *“Kamu görevlisinin maddesel ve maddesel olmayan çıkarlar için yetkisini yasal düzenlemelere aykırı bir biçimde kullanmasıdır,”*⁶ şeklinde tanımlamaktadır.

Yozlaşma ise; Türkçe sözlükte *“doğasındaki iyi nitelikleri sonradan yitirmek, bir şeyin manevi niteliklerinden uzaklaşması”*⁷ şeklinde tanımlanmaktadır. Yozlaşma ile yolsuzluk bazı görüşlere göre aynı anlamdadır. Ancak tanımlarından da anlaşılacağı üzere yolsuzluk, sistemin bozulmasında gerçekleştirilen işlemlerin adıyla, yozlaşma bozulmuş olan sistemin adıdır. Yani etik dışı davranışlar yolsuzluğu, bu şekilde ortaya çıkan olumsuz durumda yozlaşmayı oluşturur. Ayrıca çalışmada yolsuzluk ve yozlaşma bir bütün olarak ele alınmış ve kamu yönetimindeki tüm olumsuz durumlar için yolsuzluk kelimesi kullanılmıştır.

Tanımlara bakıldığında yolsuzlukla ilgili ortak olan nokta; kamu görevlilerinin görevlerini, çıkar sağlama amacıyla kötüye kullanmalarıdır. Öncelikle yolsuzluğun gerçekleşebilmesi için; kamusal faaliyet yürüten bir kamu görevlisi yani *“kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi”*⁸ olmalı ve bu kamu görevlisinin de meşru olarak yürüttüğü işlemleri sadece devletin kendisine verdiği ücreti alarak sağlaması gerekirken meşru işlemlerde işlemleri hızlandırması ya da meşru olmayan işlemleri gerçekleştirilmesi, yasadışı hareketlerde bulunması gereklidir.

Yolsuzluk, bir kötü yönetim uygulamasıdır. Hizmetin işleyişinde meydana gelen aksaklıklar ya da bozukluklar ve halkın bunlardan olumsuz etkilenmesi kötü yönetimi meydana getirmektedir.

⁵ Refik Çulpan, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:13, Sayı:2, 1980, s.34.

⁶ Ümit Berkman, *Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE, Ankara, 2009, s.20.

⁷ Türkçe Sözlük, s.845.

⁸ Hasan T. Gökcan, *Görevi Kötüye Kullanma, Zimmet, Banka Zimmeti, İrtikap, Rüşvet Suçları ve Kamu İdaresine Karşı İşlenen Suçlar*, Seçkin Yay., Ankara, 2008, s.32.

1.1.2-YOLSUZLUK TÜRLERİ

Kamu gücü ve yetkisi günümüz de siyasal işlevlere ve yönetsel işlevlere ilişkin olarak genelde iki düzeyde kullanılır. a)Siyasa-Yapımında, örneğin yasaların yapımında ve b)Siyasa-Uygulamasında, örneğin yasaların ve hükümet politika ve programlarının kamu bürokrasisi tarafından uygulanmasında. Başka bir ifadeyle, kamu yetkisi toplumda siyasal işlevlere ilişkin olarak siyasal yöneticilerce, yönetsel işlevlere ilişkin olarak da kamu yöneticilerince kullanılmaktadır.⁹

1.1.2.1-Siyasal Yolsuzluk

“Siyasal işlevlere ilişkin kamu yetkisinin, siyasa yönetim ya da siyasa-yapımı sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması siyasal yolsuzluk olarak nitelendirilebilir.”¹⁰

Siyasal süreçte yolsuzluklar büyük ölçüde patronaj şeklinde ortaya çıkmaktadır. *“Siyasi partilerin, iktidara geldikten sonra üst düzey bürokratları görevden alarak yerlerine kendi yandaşlarını atamalarına patronaj denilmektedir.”¹¹*

Siyasal yolsuzluklara, kamu gücünü elinde bulunduran siyasal parti ile ilişkisi bulunan, parti üyesi, delege, parti yöneticisi, milletvekilleri ve bakanların doğrudan ya da dolaylı olarak katılmaları mümkündür. Milletvekilleri yasama faaliyetlerini yürütürken siyasal yolsuzluklara katılabilir ya da yukarıda belirtilen diğer siyasal kişiler tarafından etkilenerek kendilerine oy sağlanması karşılığında bu kişilerin siyasal yolsuzluklarına yardımcı olabilirler. Bu şekilde de dolaylı olarak yolsuzluklara karışılmış olunmaktadır.¹²

1.1.2.2-Yönetsel Yolsuzluk

Yönetsel yolsuzluk, *“yönetsel işlevlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasa-uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı olarak*

⁹ Berkman, a.g.e., s.21-22.

¹⁰ Berkman, a.g.e., s.22.

¹¹ Çaha, a.g.m., s.108.

¹² Kemal Özsemerci, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri”, (TODAİE Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı, 2002), s.18.

kullanılmasıdır.” Siyasal yolsuzlukta siyasal yöneticilerin, yönetsel yolsuzlukta ise kamu bürokrasisinde çalışanların baş aktörler olduğu söylenebilir.¹³

Yönetsel yolsuzluk dünyada en çok görülen yolsuzluk şeklidir. Kamu görevlilerinin çıkar sağlamak amacıyla görevlerini kötüye kullanmaları hemen her ülkede karşılaşılan suçlardandır. Yönetsel yolsuzluk iki grupta incelenmektedir: Maddi ve maddi olmayan (manevi) çıkar karşılığı yolsuzluk.

1.1.2.2.1-Maddi Çıkar Karşılığı Yolsuzluk

Kamu görevlilerinin yasa dışı işlemleri gerçekleştirmek üzere maddi çıkar sağlamalarıdır. En bilinen maddi çıkar yolsuzluk şekli rüşvettir. Sonrasında zimmet, rant kollama, haraç, kara para aklama ve ihaleye fesat karıştırma gelmektedir.

1.1.2.2.1.1-Rüşvet

Rüşvet, örgütlenme yoluna giren bütün insan topluluklarında görülmüş ve en eski yolsuzlukların başında gelmiştir. En genel anlamıyla rüşvet, *“yetkili birisine, başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir tarzda menfaat vaat edilerek veya sağlanılarak bir işin yaptırılmasıdır”* şeklinde tanımlanabilir.¹⁴

*“Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.”*¹⁵ Rüşvetin gerçekleşmesi için rüşveti alan tarafın bir kamu görevlisi ya da bir kamu kurumunun olması, bir menfaat karşılığı bu işin yapılması ve gerçekleşmesi istenilen işin, kamu görevlisinin ya da kamu kurumunun görev alanına girmesi gerekmektedir.

Sağladığı menfaat karşılığı görev gereğine aykırı davranan kamu görevlisi yönünden suçun adı rüşvet alma, çıkar sağlayan yönünden ise suçun adı rüşvet verme suçudur. Rüşvet alma suçunun maddi unsurunun hareket ögesini *“yarar sağlama”* veya *“rüşvet anlaşması yapma”* teşkil etmektedir.¹⁶ Bir işinin görülmesi için kamu

¹³ Berkman, a.g.e., s.22.

¹⁴ Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devleti’nde Rüşvet (Özellikle Adli Rüşvet)**, İnkılap Basımevi, Ankara 1969, s.1.

¹⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:15.11.2009)

¹⁶ Gökcan, a.g.e., s.561.

görevlisine ya da kamu kurumuna yarar sağlayan kişi de rüşvet verme suçunu işlemektedir.¹⁷

Nitelik açısından iki tür rüşvetten söz edilebilir: Bunlardan biri, bir kamusal işlemi çabuklaştırmaya yönelik ödemeleri içeren diğer deyişle yasal düzenlemelere uygun bir kamu işlemi hızlandırmak üzere verilen ve alınan rüşvettir; buna “*çabuklaştırıcı rüşvet (hafif rüşvet)*” denilebilir. Örneğin ehliyet alma işlemi hızlandırmak üzere ödenen para ya da verilen mal bu tür bir rüşvettir. İkincisi yasal düzenlemelere aykırı olan bir kamu işleminin yapılması için verilen ve alınan rüşvettir; buna da çarpıtıcı rüşvet “*ağır*” rüşvet denilebilir. Örneğin ehliyet almaya yasal açıdan hak kazanmamış bir kişinin ehliyet almak üzere ödediği rüşvet bu tür bir rüşvettir. Bu durumda yasalarca yasaklanmış bir işlemin maddesel bir bedel karşılığı yapılması söz konusudur. Diğer bir deyişle, memur yapmaması gerekeni yapmakta ya da yapması gerekini yapmamaktadır. (Türk Ceza Yasası’nın 213. maddesi bu durumu ağır rüşvet suçu saymaktadır.) Çabuklaştırıcı rüşvet durumunda ise, memur yapması gerekli bir işlemi daha süratli yapmak üzere maddesel kazanç sağlamaktadır. Burada yasalara uygun bir kamu işlemi çabuklaştırılmış olmaktadır. (Türk Ceza Yasası’nın 212. maddesi bu durumu hafif rüşvet suçu saymaktadır.)¹⁸

Hafif rüşvet suçunda rüşvet alana ve verene, ağır rüşvet suçunda rüşvet alandan ve verenden daha az ceza verilir.

Rüşvet alan bir kamu görevlisidir. Her kamu görevlisi göreviyle ilgili bir suç işlediği takdirde yalnız alelade bir suçlunun zedelediği hukuki ve sosyal menfaati değil, aynı zamanda memurluk ödevini ve bu ödevden doğan, memur adına taşıdığı şeref ve itibarı da zedelemiştir; dolayısıyla devletin itibarını sarsmıştır, kanun ve nizamları korumaktan ileri gelen sorumluluğunu çiğnemiştir. Acaba rüşvet almakla memur nasıl böyle ağır suçları işlemiştir?¹⁹ Bunun nedeni devlet, memuruna vatandaşın işlerini yürütmek ödevini vermiş ve bu hizmetine karşılık ona bir gelir bağlamıştır. Memur rüşvet almakla önce memurluk ödevinin satın alınabileceği kanısını vatandaşta uyandırmıştır. Bu da temsilcisi olduğu devlet idaresinin iğfali olmuştur ve böylece vatandaşta devlete karşı güvensizlik meydana gelmeye

¹⁷ Gökcan, a.g.e., s.563.

¹⁸ Berkman, a.g.e., s.28.

¹⁹ Jürgen Baumann, **Zur Problematik Der Bestechungstat Bestönde**, Heidelberg, 1961, s.7-8’den aktaran Mumcu, a.g.e., s.16.

başlamıştır. Sonuç olarak memur aldığı rüşvetle devletin itibarını zedelemiş, vatandaşta güvensizlik yaratmıştır. Bu yüzden de rüşvet alan her memur her devlette cezalandırılır.

Rüşvetin konusunu para, hediye ve mal oluşturmaktadır. Kamu görevlilerine çeşitli çıkarlar sağlanarak rüşvet verilmektedir. Bununla beraber rüşvet sadece paradan oluşmaz, paradan başka teklifler altında da rüşvet verildiği görülmektedir. Örneğin, kamu görevlisinin herhangi bir malının değerinin çok üstünde bir fiyata satın alınması, kira vermeden bir dairede oturmasının sağlanması, pay ve tahvil senetleri verilmesi, borç para verilmesi, ücretsiz yaşam sigortası, tatil-eğlence sağlanması, kamu görevinden ayrıldığında çıkar sağladığı kuruluşun yönetim kurullarında görev verilmesi gibi dolaylı yöntemler ile de rüşvet verilebilmektedir.²⁰

Hediye ve ikramında rüşvet adı altında değerlendirilmesi gerekir, hediye verirken karşılık beklenmez; ancak bir kamu görevlisine işlerini çabuk gerçekleştirdiği için hediye verilmesi ya da bahşiş verilmesi yasaktır. Zaten o kamu görevlisi verdiği hizmetin karşılığını devletten her ay almaktadır; tekrar yaptığı iş için bir başkasından ücret, hediye, bahşiş alması rüşvete girmektedir. Bu konuda *“bahşişle rüşveti karıştırmamak lazım”* diyen Bayındırlık ve İskân Eski Bakanı Faruk Nafiz Özak’a: *“Bahşiş lokantada olur.”* diyerek bahşiş dersi veren Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz, bu yanlış tutumun Tanzimat Dönemi’nden sonra maaşlarını düzenli alamayan memurların halktan para toplamasıyla geldiğini söylemiştir.²¹ Ayrıca Eryılmaz, *“Bahşiş, ikram yozlaşmadır her hizmetin bir bedeli var”* diyerek yolsuzlukların önüne geçmeyi hedeflemektedir. Hediye konusunda da *“Etik davranış ilkeleriyle ilgili yönetmeliği yaparken, bazı bakanlıklar ABD örneği vererek 50 tl veya 50 dolara kadar hediyeye müsaade edilmesini istediler. (ABD’de Obama dönemiyle birlikte 50 dolarla sınırlanan hediye kaldırıldı ancak Avrupa ülkelerinde ki 50 euro hediye sınırı devam etmektedir.) Biz ise hatıralar dışında limiti sıfırladık. Kamu kaynağı kullanarak veya özel sektörün imkanlarıyla kamu yönetiminin lekelenmesini istemiyoruz”* demiştir.²²

²⁰ Berkman, a.g.e., s.27.

²¹ Radikal, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=247183> (03.11.2008)

²² Hürriyet, 28.Aralık.2009.

1.1.2.2.1.2-Zimmet

Zimmet, kökenlerini Arapça'dan alan “*emanet edilen şeyden aşırarak, kendisine emanet edilen şeyleri kendi malı gibi kullanmak*” anlamına gelen bir kelimedir. Zimmet, memurun para ya da mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanması olarak tanımlanır.²³ Bu yolsuzluk türünde sadece tek taraf vardır, o da kamu görevlisidir.

TCK'nın 247. maddesinin gerekçesinde; kamu görevlisi, görevi dolayısıyla zilyedliği 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 sayılmıştır.²⁴ Örneğin kamu görevlisinin devlete ait eşyaları, bilgisayarını, kırtasiye malzemelerini, kendisine iş için tahsis edilen aracı vb. kendi malı gibi kullanması, pazarlaması zimmet suçuna girmektedir.

1.1.2.2.1.3-Rant kollama

Rant kollama “*çıkart ve baskı gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetler*”²⁵ olarak tanımlanır. Gerçek rant ekonomik anlamda ortaya çıkan arz ve talep arasındaki ilişkilere göre oluşmakta ve bu kavram da toplumsal anlamda toprağın belirli bir süre sonra sahibine çalışmadan bir gelir getirmesi anlamına gelmektedir. Suni rant ise, bazı ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi veya ekonomik faaliyetler üzerine sınırlar konulması suretiyle ortaya çıkmaktadır. Rant kollama kavramında suni rantın baskı ve çıkar grupları tarafından elde edilmeye çalışılmasıdır.²⁶

²³ Coşkun C. Aktan, “Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma”, **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997, s.1068.

²⁴ Gökcan, a.g.e., s.317.

²⁵ Cem Barlas Arslan, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklarla Mücadele Sürecinde Örgütlenme”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi S.B.E. Kamu Yönetimi Anabilimdalı), 2005, s.27.

²⁶ Cüneyt Yüksel, **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik; Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar**, Cilt 1, İstanbul:TÜSİAD Yayın No.10T/2005-11/412, 2005, s.76.

Rant kollama tanımını biraz daha açacak olursak; rant kollama kavramını, devletten bir ekonomik ya da sosyal transfer elde etmek amacıyla çıkar ve baskı gruplarının gerçekleştirmeye çalıştığı faaliyetler ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalardır şeklinde tanımlayabiliriz.²⁷ Devletin ekonomiye aşırı müdahalesi ve mevzuatta bulunan boşluklar yüzünden rant kollamanın ülkemizde fazlasıyla yaşandığını görmekteyiz.

Rant kollama faaliyetleri ile devletten karşılıksız olarak ekonomik anlamda bir transfer sağlandığı için, bu durum ceza yasaları açısından bir düzenlemeye konu olmamasına rağmen hukuksal açıdan hırsızlık olarak değerlendirilebilir. Hırsızlıkta olduğu gibi, rant kollamada da başkalarıyla herhangi bir mübadeleye girilmeksizin, diğer bir ifadeyle karşılıklı değil tek taraflı bir ekonomik transfer söz konusudur. Fakat içeriği itibariyle olan hırsızlıktan ayrılan kamusal hırsızlık, kısacası kamu görevlilerince ya da vatandaşlarca kamusal kaynaklardan bir çıkarın temini şeklinde tanımlanabilir.²⁸

Rant kollamanın bazı türleri şunlardır:²⁹

- a) Monopol Kollama: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyetlerdir.
- b) Tarife Kollama: Çıkar ve baskı gruplarının yurtiçi piyasada karlarını maksimum düzeye çıkarmak için belirli mal ve hizmetlerin ithalinde yasaklamalar ya da ithalat vergisi konulması için giriştikleri lobicilik faaliyetleridir.
- c) Lisans Kollama: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan lobicilik faaliyetleridir.
- d) Kota Kollama: İthalatın kota veya kontenjan sistemine tabi olması durumunda bazı kişi ve kurumların global kota ve tahsisli kotaların arttırılması girişimleridir.
- e) Teşvik Kollama: Çıkar ve baskı gruplarının, faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri gibi devletten mali yardım elde etmek için yaptıkları faaliyetlerdir.

²⁷ Aktan, a.g.m., s.1071.

²⁸ Raci Kılavuz, **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Seçkin Yay., Ankara, 2003, s.225.

²⁹ Özsemerci, a.g.e., s.24.

f) Sosyal Yardım Kollama: Ekonomide kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten sosyal gayeli yardım (örneğin işsizlik yardımı, fakirlik yardımı vb...) elde etme faaliyetleridir.

1.1.2.2.1.4-Haraç

Kamu görevlisinin karşısındaki kişinin işini gerçekleştirmesi için, kişiden para talep etmesidir. TCK Madde 209'da "*Memuriyet sıfatını veya görevini kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına haksız olarak para verilmesine veya sair menfaatler sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar eden memura altı yıldan az olmamak üzere ağır hapis cezası verilir.*"³⁰ denilmektedir. Bu şekilde kamu görevlisinin işlediği suça irtikap suçu denilmektedir. Haraç da irtikap türlerinden birisidir.

Çoğu kez rüşvetle haraç birbirine karıştırılır, ancak rüşvette genellikle rüşvet alan ile rüşvet veren arasında bir tür gizli anlaşma ve sözleşme sözkonusudur. Oysa haraçta, kamu görevlisi yaptığı işin yasadışı olduğunu bilerek ve karşı tarafın (muhatap olduğu kişi ve kuruluş) güç durumunda olmasından yararlanarak zorla ya da ikna yoluyla bir menfaat talebinde bulunur.³¹

1.1.2.2.1.5-Kara Para Aklama

Kamu görevlilerinin belli yolsuzluklar sonucu elde ettikleri paranın meşrulaştırılmasına kara paranın aklanması denilmektedir. En basit tanımıyla kaynağı ispatlanamayan, karşılığı olmayan paradır.

Kara para iki şekilde elde edilebilir: Ya yasal yollardan kazanıp daha sonradan kara para şeklini alır örneğin vergi kaçakçılığı sonucunda elde edilen para gibi. Ya da yasa dışı yollarla kazanıldığı andan itibaren kara para adını alır örneğin uyuşturucu ticaretinden kazanılan para gibi.³²

Kara para aklama yöntemi en basit şekilde bir kişinin yüklü miktardaki akladığı kara parasının şüphe uyandırılmaması için bir çok kişi adına hesaba yatırması ya da

³⁰ Gökcan, a.g.e., s.495.

³¹ Şener, a.g.e., s.20.

³² Arslan, a.g.e., s.33.

kişinin kendi adına bir çok hesap açıp bu yüklü miktardaki parayı buralara yatırması şeklinde gerçekleşir.

Ülkemizde kara para aklanması yolsuzlukların en başında gelir. Özellikle hayali ihracat yoluyla gerçekleşmeyen ama gerçekleşmiş gibi ihraç edilen mallar sayesinde yolsuzluklarda bulunan kişiler olmuştur.

1.1.2.2.1.6-İhaleye fesat karıştırma

Devlet yerine getirmesi gereken bazı hizmetleri kendi adına yapılması için ihale yoluyla özel sektöre verir veya ihtiyaçları doğrultusunda özel sektörden mal alımı yapar. İhaleler esnasında ihalenin yapısına uygun olmayan, rekabet ortamını bozan kural dışı davranışlar ortaya çıkabilir bu durum ihaleye fesat karıştırma suçunu meydana getirir. Yani kamu kurum ve kuruluşlarının açtıkları ihalelere kişi, grup ve şirketlerin kendi çıkarları için gizli belgelerin aleniyeti, hileli davranışlar ve cebir ve tehdit yoluyla hukuka aykırı davranışlarda bulunmak suretiyle usulsüzlük yapmaları, ihaleyi haksız şekilde elde etmelerine ihaleye fesat karıştırma suçudur.³³

1.1.2.2.2-Manevi Çıkar İçerikli Yönetmelik Yolsuzluklar

Kamu görevlilerinin yasa dışı işlemleri gerçekleştirmek üzere kendi nüfuzlarını, buldukları konumları kullanarak yolsuzluklar gerçekleştirmeleri manevi çıkar içerikli yönetmelik yolsuzluk olarak isimlendirilir. Bu yolsuzluk grubunda ise kayırmacılık, oy ticareti, lobicilik ve dışarıdan öğrenenlerin ticareti bulunmaktadır.

1.1.2.2.2.1-Kayırmacılık

Kayırmacılık, kamu işlemlerini yerine getiren memurun, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması, arka çıkmasıdır. Türkçe’de kullanılan “iltimas” kavramı da kayırmacılık ile eş anlamlıdır. Halk dilinde kullanılan “torpil” kavramı da iltimas ve kayırmacılık kavramlarına karşılık gelmektedir.³⁴ Kayırmacılık iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi akraba kayırma (nepotizm) -eş, dost kayırma (kronizm) şeklinde, ikincisinde hatırlı kişileri kayırma şeklindedir.

³³ Arslan, a.g.e., s.28-29.

³⁴ Özsemerci, a.g.e., s.25.

Dost ve akrabalarını kayırmada, akrabalık ve dostluk bağları bir etkileme aracı olarak kullanılıp, görevlinin yakınlarına bu bağlılık ve yükümlülükler sadakati ölçüsünde, farklı bir işlem yani iltimas yaptığı anlamına gelir.³⁵ Hatırlı kişileri kayırmada ise siyasal ve toplumsal nüfuz sahibi kişiler güçlerini bir etki aracı kullanarak kamu görevlisinden kendileri için ayrıcalıklı bir kamu hizmeti isteyebilmektedirler.³⁶ Kendisinden yardımcı olması istenen kamu görevlisi de bu nüfuzlu kişilere iltimas tanımakta ve onları kayırmaktadır. Örneğin: Türkiye Büyük Millet Meclisinin 6.1.2004 tarihli ve 792 numaralı Kararı ile kurulan (9/8) Esas Numaralı Meclis Soruşturması Komisyonunun 21.10.2004 tarihli ve Esas No: A.01.1.GEÇ:9/8-226, Karar: 8 sayılı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 9.11.2004 tarihli 15 inci Birleşiminde görüşülerek *“Bayındırlık ve İskân Eski Bakanı Koray AYDIN'ın; Bakanlığı döneminde, ihalelerin tamamına yakınının istisnai bir usul olan davetiye usulüyle yapıldığı, böylelikle istisnai ihale usulünün uygulanmasının kural haline getirildiği, önceleri asgari 20 veya daha fazla firma ihaleye çağrıldığı halde bu dönemde 3 ila 10 firmanın davet edildiği, davet edilen firmalar arasında ortaklık ve akrabalık ilişkileri ile adres birlikteliklerinin olduğu, ihalelerde yapılan kırımların (daha önceki ve sonraki dönemlerde ortalama % 20'nin altına düşmediği halde) ortalama % 10' lara düştüğü, niteliği gereği ancak belli nitelikteki firmalardan birine verilmesi gerekli işlerin istenilen nitelikleri taşımayan firmalara verildiği, ayrıca sair nedenlerle 2886 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde öngörülen rekabet ve açıklık ilkesine aykırılık oluşturulduğu, kanunların tanıdığı takdir hak ve yetkisinin kanunun amacına uygun kullanılmadığı, bakanlıkta meydana gelen haksızlık, yolsuzluk ve usulsüzlükleri önleme noktasında gerekli ve yeterli önlemleri almayıp denetimleri yapmadığı ve bu nedenlerle kamunun zararına sebebiyet verdiği,...”* gerekçesiyle Yüce Divan'a sevk edilmiştir.³⁷

³⁵ Berkman, a.g.e., s.32.

³⁶ Şener, a.g.e., s.21.

³⁷ <http://rega.basbakanlik.gov.tr/main.aspx?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2004/11/20041112.htm&main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2004/11/20041112.htm>, (E.T.:25.11.2009)

1.1.2.2.2-Oy Ticareti

Meclisteki siyasi partilerin, baskı gruplarının ve kendi çıkarlarının doğrultusunda oylama esnasında birbirlerini desteklemelerine, karşılıklı oy alışverişinde bulunmalarına oy ticareti denir.³⁸ Örneğin iktidar partisi ile muhalefet partileri kamu çıkarına ve siyasi ahlâka uygun olmayan bazı konularda karşılıklı ödünler vererek kendi çıkarlarının gerçekleşebilmesi yönünde kararlar alınması için oy kullanabilirler.³⁹

Oy ticareti bazı durumlarda parlamentonun karar alma sürecini hızlandırabilir. Parlamentoda sıkı ve sert kurallara bağlanmış olan yasama işlevlerini hızlandırabilir; ama genelde oy ticareti siyasal yozlaşmaya neden olabilmektedir. Uygulamaya bakıldığında ise daha çok siyasal partilerin ortak çıkarları doğrultusunda birbirlerini destekledikleri görülmektedir. Örneğin: milletvekili maaşlarının yükseltilmesi, emekliliklerinin kolaylaştırılması, emekli ikramiyesinin artırılması gibi konularda milletvekillerinin daha kolay anlaştıkları görülmektedir.⁴⁰

1.1.2.2.3-Lobicilik

Lobicilik, “*çıkâr ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde, iktidar partilerini, muhalefet partilerini, bürokratları etkileyerek, kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleridir*”⁴¹

Siyasal karar alma sürecinde çıkar ve baskı grupları; iktidar partisi, diğer muhalefet partileri, bürokrasi ve seçmenler ile lobicilik yaparak kamu sektöründe optimum karar alınmasını engeller. Çıkar ve baskı grupları (şirket ve holdingler, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, diğer mesleki birlikler vb.) başlıca şu şekilde lobicilik yaparlar:⁴²

1-Seçim öncesinde bir siyasal partiye parasal veya diğer şekillerde yardımda bulunurlar. “Seçim Kampanyası Finansmanı” olarak adlandırılan bu birinci yöntemde; çıkar ve baskı grupları seçim sonrasında destekledikleri partinin iktidarı

³⁸ Arslan, a.g.e., s.31.

³⁹ Mürteza Hasanoğlu-Ziya Aliyev, **Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri**, Nobel Yay., Ankara, 2007, s.14.

⁴⁰ Özsemerci, a.g.e., s.28.

⁴¹ Hasanoğlu-Aliyev, a.g.e., s.14.

⁴² Aktan, a.g.m., s.1071.

kazanması durumunda, iktidar üzerinde etkili olmaya çalışarak kendilerine çıkar ve rant sağlamaya çalışırlar.

2-Çıkar ve baskı grupları, seçim sonrasında bazı milletvekillerinin parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesini sağlayarak lobicilik gerçekleştirirler. İngilizce Influence Peddling” olarak adlandırılan bu ikinci yöntemde; bir milletvekili veya bürokratin özel kişi kurumlar lehine bir tür gezgincilik (peddling) yaparak, diğer milletvekilleri ve bürokratları etkileyerek kendilerine çıkar sağlamaları söz konusudur. Çıkar ve baskı grupları, gezgincilerin, özellikle nüfuzlu, sözü geçen, iş bitiren kimse olmasına özen gösterirler. Gezgincilere aynı zamanda “*Kanun Simsarları*” adı da verilmektedir. Kanun simsarları, yasama organı ve hükümet üyelerine bir çıkar temin etmek suretiyle istedikleri kanunun veya yönetmeliğin çıkarılmasını başarabilirler.

1.1.2.2.4-İçeriden Öğrenenlerin Ticareti

Bu yolsuzluk suçunda kamu görevine ilişkin sırrın dışarıya sızdırılması sözkonusudur. TCK Madde 258’de “*Görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verilir*” denilmiştir.⁴³

Yasaklamaların bir bölümü kamu görevlilerinin mesleklerini icra ederken kişilere ilişkin öğrendikleri bilgileri kapsamaktadır. Buna göre, kamu görevlileri mesleklerini gerçekleştirirken öğrendikleri bilgileri açıklayamazlar. Kamu görevlilerinin görüşlerini açıklamalarının yasaklandığı bir diğer alanda gerçekleştirdikleri kamu hizmetiyle alakalı bilgilerdir. Bu tür bilgiler görev gizliliği kapsamında değerlendirildiğinden kamunun bilgisine açık değildir.⁴⁴

⁴³ Gökcan, a.g.e., s.639.

⁴⁴ Ramazan Şengül, **Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim**, Nobel Yay., Ankara, 2008, s.11.

Kamu görevlisi, görevini gerçekleştirirken göreviyle alakalı sırları görevi sona erdikten sonra da açıklayamaz. Bu sırlar; devlet sırrı, özel hayata ilişkin sırlar, meslek sırrı, fenni ve sınai sırlar ve görev sırrı olarak düzenlenmiştir.⁴⁵

1.2-YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE ETKİLERİ

1.2.1- YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ

Yolsuzluğun bir çok nedeni vardır. Bu nedenlerin en başında insanların sahip olduğu ahlak erdem gibi değerlerin, unutulması, yok olması gelmektedir.

Tabiki insanları bu şekilde yolsuzluk yapmaya iten nedenler ahlâkla sınırlanabilir. Ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal, yönetsel durumlarında göz önünde bulundurulmalıdır.

Steinberg ve Austern'e göre kamu görevlileri yolsuzlukları şu nedenlerle yapmaktadırlar: *“iyi niyetlilik, yasaların, kuralların, siyasaların ve yöntemlerin bilinmemesi, benlik güç gösterisi, açgözlülük, yaşanılan yerdeki duruma uymak, arkadaşlık bağları, ideolojiler, kişisel ya da ailesel kazanç, görevden ayrılma sonrası döner kapı, mali sorunlar ve baskılar, aptallık, sömürücüleri sömürmek, oyun oynama, birlikte gitmek, yalnızca emirleri yerine getiriyordum diye düşünmek ve ne pahasına olursa olsun yaşamak düşüncesi.”*⁴⁶

Aslında bu durumu sadece bir kamu görevlisiyle bağdaştırmakta yanlış olur; bir kurumda, kurumların birlikte ya da daha büyük işlerde yani uluslararası boyutta da yolsuzluk olaylarını görmekteyiz.

Genel olarak bakıldığında siyasal sistemin yapısı, siyasal kültür ile toplumsal kültür arasındaki ilişki, yönetim yapısı, bürokratik yapı, hızlı değişim, modernleşme, az gelişmişlik, kötü yönetim, kapalı yönetim yapısı ve kültürü, hesap verilebilirlik yaklaşımının eksikliği, kamunun kontrol ettiği kaynakların büyüklüğü, yargı bağımsızlığının eksikliği, güçler ayrılığının tam olmayışı ve aksak rekabet yolsuzlukları arttıran temel nedenlerdir. Ayrıca sistemdeki devrimsel değişim ile

⁴⁵ Gökcan, a.g.e., s.639.

⁴⁶ Sheldon S. Steinberg-David T. Austern, **Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler**, çev. Turgay Ergun, TODAİE Yay., 1995, s.37.

değerlerdeki evrimsel değişim arasındaki gerilim, yolsuzlukların artmasına ve etik değerlerin oluşmamasına neden olmaktadır. Geleneksel düşünce yapısı ile yeni yönetim yapıları arasındaki gerilim kadar toplumsal değerler ile kamu yönetimi sistemi arasındaki fark da yolsuzlukların artmasına ve etik değerlerin azalmasına neden olabilmektedir.⁴⁷

Yeni dünya düzeninin savunucularına göre, devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahale etmesi, yani refah devleti uygulamaları, kamu bürokrasisi açısından en önemli yolsuzluk nedenlerindedir. Devlet, yani bürokratlar, ekonomik yaşama düzenleyici olarak müdahale yolu ile, bizzat mal ve hizmet üreterek, gelir dağılımı sürecinde pazar mekanizmasının işlerliğini kısıtlayarak vb. girişimlerle rantlar ya da ekonomik değerler yaratmaktadır. Bu durumda bürokratların verdiği kararlara bağlı olarak oluşan rant ya da değerden kişisel pay alma dürtüsü söz konusu olacaktır.⁴⁸

TESEV'in araştırmasında yolsuzluğun nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır:⁴⁹

*Kapasite yetersizliği

*Yüksek nüfus artışı ve hızlı kentleşme

*Maaşların özel sektöre göre düşük olması

*Kamu personeli istihdamında liyakatın esas alınmaması

*Kamu personeli maaş politikası ile personelin performansı arasında ilişki kurulmamış olması

*Yolsuzluk durumunda yakalanma olasılığı ile alınacak cezanın ağırlığı

*Aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik

*Yolsuzluğun yaygın olmasının getirdiği meşruiyetin ve ahlâki bozulmanın yolsuzluğu arttırması ve bunun bir anlamda kendini yeniden üreten bir süreç haline gelmesi

⁴⁷ Hamza Al, "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, s.240.

⁴⁸ İpek Ö. Sayan-Mustafa Kışlalı, "Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:2, 2004, s.37.

⁴⁹ Fikret Adaman ve Diğerleri, **Hane Halkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, Ankara: TESEV, 2001, s.18-19.

*Sivil toplum örgütlerinin ve yurttaşların kamudan hesap sorabilmesinin genelde kamu personelinin denetiminde çok önemli etkisi vardır.

1.2.1.1-Ekonomik Nedenler

Ekonomik nedenleri, ülkelerin az gelişmişlik ya da gelişmişlik düzeyleriyle ilişkilendirmek daha doğru olacaktır. Kaynak ve döviz kıtlığı, ödemeler dengesi, enflasyon, işsizlik, yatırım, dışalım ve dışsatıma ilişkin sorunlar az gelişmiş ülkelerde çeşitli ekonomik düzenlemelerde bulunulmasına yol açmaktadır. Bu nedenle ekonomik anlamda devletin, dolayısıyla bürokrasinin denetleyici ve düzenleyici işlevleri yaygın ve kapsamlı olmaktadır. Kişiler ya da kuruluşlar, ekonomik faaliyetlerinde çeşitli aşamalarda ve biçimlerde, işe başlayabilmek için ruhsat almak, belli denetimlerden geçmek gibi, bürokratik işlemlere tabidirler. Söz konusu gözetim-denetim işlevlerinin hakkı bürokrasidedir. Gözetim-denetim kadar, gümrük bağışıklığı ya da indirimi, hammadde tahsisi, döviz ve ucuz döviz tahsisi, vergi indirimi, fiyat denetimi, kredi ve ucuz kredi olanaklarına ilişkin kararlarda bürokrasinin düzenleyici işlevleri arasındadır. Kamu kuruluşları aynı zamanda mal ve hizmet alım ve satımına ilişkin ihalelerde de bulunurlar. Ekonomik değer taşıyan bu fırsattan yararlanmak isteyenler, oluşacak kararları kendi lehlerine çevirmek amacıyla kamu görevlilerine rüşvet vererek, kamu görevlilerinin kendilerine çıkar sağlamak isteyen kişilerin isteklerine göre karar almasını sağlarlar. Söz konusu görevlilerde karar yetkilerinin yaratacağı değerın bir bölümünü kendilerine aktarmak isteyebilirler.⁵⁰

Ekonomik nedenleri en basit şekilde değerlendirirsek; örneğin bir kamu görevlisinin, gelirinde düşüklük, hayatını iyi bir şekilde devam ettirme isteği ama ekonomik koşullar yüzünden bu durumun gerçekleşmemesi, çok fazla emek harcayıp karşılığının az olması ve dolayısıyla kendini güvende hissedememesi gibi nedenlerden dolayı yolsuzluğa yöneldiği görülmektedir. Örneğin rüşvet bu durumda kamu görevlisi için bir cankurtaran olacaktır. Kendisini diğer çalışanlarla kıyaslayıp aldığı ücretin düşük olmasından, arka planda kaldığını hissetmesinden dolayı kamu görevlisi, kendi düşüncesine göre adaleti sağlayabilmek için yolsuzluğa başvuracaktır.

⁵⁰ Berkman, a.g.e., s.99-100.

Kayıt dışı ekonomi, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işleme denir.⁵¹ Tabiki bu durumdada etik dışı davranışlar söz konusu olacaktır. Bu kavram bir yandan kanunlarla yasaklanmış faaliyetleri, diğer yandan kanunlarla yasaklanmamış fakat devletin kayıtlarından kaçırılmış eylemleri ifade etmektedir. Kanunlarla yasaklanmış faaliyetleri kara paranın aklanması usulleri ile gerçekleştirilir. Kanuna aykırı olmayan; ancak kamunun kayıtlarından kaçırılan faaliyetler genellikle vergi ödemekten kaçınmak şeklindedir. Burada yasak olmayan faaliyet yapılan iş olup, vergi kaçırılması hususu ise hukuka aykırılığı teşkil eder.⁵²

Enflasyon artışı da göz önünde bulundurulması gereken bir durumdur. Sonuçta yüksek enflasyon, kamu görevlilerinin alım güçlerini azaltacağı için, bir nevi onların yolsuzluğa başvurmalarına neden olacaktır. Ayrıca devletin ekonomideki rolü de arttıkça yolsuzluğun artması kaçınılmaz olmaktadır. Buna özelleştirme politikalarında eklemekle bir sakınca olmaz. Tabiki bu durum Türkiye açısından geçerlidir. Çünkü özelleştirme politikaları; devletin ekonomik kaynaklardan elini çekmesi ve piyasa ekonomisine geçilmesini amaçlar, bu durumdada yolsuzluk ve etik dışı davranışların yaşanması ortadan kalkacaktır. Ancak Türkiye’de siyasetçilerin özelleştirme politikalarını gerçekleştirmeye çalışırken, özelleştirme gerçekleşmeden önce yolsuzluklarla kendilerine artı değer yaratmaları, kendi çıkarlarına göre özelleştirmeyi gerçekleştirmeleri yüzünden, özelleştirme politikaları doğru işleyememekte ve yolsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

1.2.1.2-Siyasal Nedenler

Yolsuzluğun en önemli nedenlerinden biride siyasal nedenlerdir. Bakıldığı zaman her yeni hükümet döneminde kamu kurumlarının kadrolarına iktidar yandaşları getirilmekte, kamu personeli açısından çok önemli bir ilke olan liyakat ilkesi çiğnenmektedir.

Günümüzde siyasal kayırmacılık ya da siyasal kollamacılık bir çok ülkede yaygınlık göstermektedir. Siyasal partileri iktidarı kazandıktan sonra kamu kurum ve kuruluşlarındaki mevcut kadroları açarak veyahut da yeni kadrolar oluşturarak kendi partilerini istihdam etmeye çalışmaktadırlar. ABD’de 19. Yüzyılda uygulanan

⁵¹ Hasanoğlu-Aliyev, a.g.e., s.23.

⁵² Abdullah Recai Akalan, “Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim Ve Yolsuzlukla Mücadele”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, SBE), 2006, s.86.

“*Spoils System*” patronajın en güzel örneğidir. Bu sistemde her seçim sonucu, memurlar yerlerini, seçimi kazanan siyasal partinin memurlarına bırakmaktadır. “*Ganimet Sistemi*” olarak adlandırılabilen bu sistemde, memuriyet siyasal iktidarın siyasal yandaşlarına dağıttığı bir ganimet olarak düşünülmekteydi.⁵³

Toplumda patronaj ilişkileri konusunda tanındık ya da üst düzeyden bir bürokrat vasıtasıyla işlerini gördürebileceğini düşünmekte ve bu kayırmacılık türünü benimseyip uygulamaya çalışmaktadır.

Ayrıca sahip oldukları güç ve olanaklarla bağdaşmayacak kadar düşük maaşlarla çalışan memurlar da, trafik kontrolü, ehliyet-pasaport vs. hizmetleri, gümrük işlemleri, okula öğrenci kayıt edilmesi gibi alanlarda bir yandan siyasilerin kendilerinden talep ettikleri (küçük) kayırmaları yapmakta ve böylece hem patronaj açığıyla beraber sahip olduklarının karşılığında siyasilere borç ödemekteler, hem de siyasi bağı olmayan kesime rüşvet ödetmekte ya da sıkıcı prosedürlere katlanmak zorunda bırakılmaktadırlar. Bu sayede bu kesimden alacakları hediye ve parasal rüşvetlerle öncelikle asgari bir maddi refahı yakalamayı amaçlamaktadırlar.⁵⁴

Özellikle gelişmemiş ülkelerde hem yoksulluk en büyük problemdir, hem de yozlaşma bütün sistemi sarmıştır. Politikacı ülkeyi kalkındırmak için çeşitli mücadelelere girişecektir. Ancak yolsuzluklarla başetmeye çalışırken statükodan oldukça yoğun direniş görecektir. Değişimin bilinen zorluklarının yanında statükocular nitelikleri gereği direnişlerinde büyük ölçüde ahlâka ve etik kurallara uymayacaklardır. Ahlâk ve etik kural tanımayan rakipleri karşısında politikacı meslek etiğine uygun çalıştığında başarı şansı oldukça düşük olacaktır. Az gelişmiş ülke siyasetçilerinin en büyük ikilemi burada başlamaktadır. Yolsuzlukların ve etik dışı davranışların yaygın olduğu ülkelerde siyasal mekanizmalar ahlaka ve etik değerlere saygılı politikacının siyasal yaşamda başat aktörler olmasını zorlaştıracak şekilde yapılmıştır. Yozlaşmış statüko ile uzlaşmayan politikacı tepki görür ve seçim mücadelesinde başarılı olamaz. Yozlaşmış bir sistemde iktidarda olan ve

⁵³ Aktan, a.g.m., s.1069.

⁵⁴ Adaman ve Diğerleri, a.g.e., s.13.

siyasal yaşamda uzun dönemler söz sahibi olan politikacılar kural olarak siyasetçi ahlâkı açısından olumsuz değerlere sahiptir.⁵⁵

Siyasal partilerin finansmanında yolsuzlukların odağını oluşturmaktadır. Seçim harcamaları yüzünden partilerin paraya ihtiyaç duyması, bunun karşılanması içinde çeşitli bağış ve katkıların kabul edilmesi ve daha sonradan bu yardımda bulunan kuruluşların örneğin kamu ihalelerinde kayırılmasıyla yolsuzluğa bulaşırlar. Siyasal partilerin oy toplama kaygısı yüzünden olmadık sözler vermeleri ve kamu mallarını bu şekilde kullanmaları ve gereksiz harcama yapmaları da siyasi yolsuzluk nedenlerini oluşturmaktadır.

1.2.1.3-Yönetmel Nedenler

G. Caiden'e göre "*sorun organizasyonu oluşturan bireylerin hatalarından kaynaklanmaz, aksine organizasyonun sistematik hataları bireyleri yolsuzluklarından dolayı suçlu gösterir.*"⁵⁶ Tabiki kurum içerisinde çalışanların kendi hataları yüzünden yolsuzluk ayıbına düşmeleri sözkonusudur ama çalıştıkları kurumda denetim mekanizması işlemiyorsa, ekonomik açıdan rahat olmak için etik dışı davranışlar gerçekleştiriliyorsa, bürokrasi tarafından sıkıştırılmış ve dışa kapalı bir örgüt söz konusuysa o zaman kurum kültüründe bir sorun vardır.

Yönetmel içerikli yolsuzlukların ortaya çıkmasında temel etkenlerin başında devletlerin rolleri ile bu rollerinin gereği sosyal ve ekonomik hayata müdahaleleri gelir. Baktığımız zaman devletler, bazı görev ve hizmetleri üstlenirler, ancak üstlendikleri görev ve hizmetler yolsuzlukların gerçekleşmesine oldukça müsaittir. Devletin verdiği ruhsatlar, belgeler, izinler, hizmetlerin yerine getirilmesi için açılan ihaleler yolsuzluk için en cazip alanlardan bazılarıdır. Yönetmel yolsuzluklara neden olan bir diğer etkende kamuya ait para ve parasal değeri olabilecek taşınır-taşınmaz malların kullanımında yetkinin memurlara bırakılmış olmasıdır. Tüm bu etkenler vatandaş ile kamu çalışanını mecburi bir ilişki içerisine sokar. Yolsuzluk bu noktada başlar ve kamu çalışanı kendi üzerine düşen görevi çıkar karşılığında yerine getirmek suretiyle yolsuzluğa bulaşabilir. Bu şekilde kamu görevlilerinin yetkileri

⁵⁵ Muhittin Tataroğlu, "Kalkınma Sürecindeki Toplumlarda Politikacının Ahlaki Çıkmazı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35, Sayı:3, 2002, s.86-87.

⁵⁶ Gerald Caiden, "What Really Is Public Maladministration", *Public Administration Review*, Volume:51, 1991, s.490'dan Aktaran Sayan-Kışlalı, a.g.m., s.34.

doğrultusunda gerçekleşen işlemler şeffaflıktan uzaklaşmaya, yolsuzlukların artmasına müsait hale gelmektedir.⁵⁷

Bürokratik yapının sağlam temeller üzerine oturtulamaması yolsuzlukların artmasına zemin hazırlamaktadır. Norm kadroların saptanmamış olması, bürokratik yapıda isteğe bağlı değişikliklerin yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Görev ve yetkilerin belirsizliği ciddi karışıklıklara yol açmaktadır. Kamu görevlerinin çoğunda görülebilen bu durum, gerek birimler gerekse personel arasında yetki çatışmalarına neden olmaktadır. Ayrıca oluşan bu belirsizlikten yararlanmak isteyen birim ya da kişiler, yetki aşmasına (tecavüzüne) gidebilmektedir. Öte yandan, sorumlulukların belirtilmemiş olması, yapılan yanlışlık ve verilen zararlara yol açanları ortaya çıkarmaya bir engel olmaktadır.⁵⁸

Bürokrasinin siyasallaştırılması sorunuda siyasal nedenlerde incelenmişti. Burada liyakat ilkesinin çok fazla dikkate alınmayarak siyasilerin isteği üzerine kamu görevlilerinin atanması, üst mevkilere getirilmesi ya da yerlerinin değiştirilmesi gibi durumlarda görülmektedir.

Bürokratik yapıyla ilgili olarak hukuki nedenlerde göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin keyfi takdir yetkisinin kullanımı yolsuzlukların oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Takdir yetkisi bilindiği gibi; idarenin belli ölçülerde serbest bırakılmasını ifade eder. Takdir yetkisinde önemli olan kamu yararını gözetmektir. Kamu görevlileri takdir yetkisini kullanırken subjektif değil objektif olmalı, kararları kendi çıkarlarını değil, kamunun çıkarlarını düşünerek almalıdırlar. Ancak kamu görevlilerinin, kamu çıkarlarını düşünerek mi yoksa menfaatleri doğrultusunda mı hareket ettikleri yolsuzlukların takdir yetkisi konusundaki sebebini oluşturmaktadır. Bununla beraber kamu kurumlarında şeffaflığın yetersizliği sözkonusudur. Bakıldığı zaman hiçbir kurum kendi açığının, varsa yolsuzluğunun ortaya çıkmasını istemez. “*Kol kırılır yen içinde kalır*” sözünde olduğu gibi kurumlar, kendi içlerinde bazı olayları kapatmaya çalışmaktadır. Hesap verme sorumluluğu günümüzde birçok hukuki düzenleme yapılmasına rağmen hâlâ daha tam olarak işleyememektedir. Bunlar kapalı örgütlerin birer sonucudur.

⁵⁷ Bülent Karacan, “Türk Kamu Yönetiminde Yozlaşma”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE), 2002, s.31.

⁵⁸ Çulpan, a.g.m., s.36.

Türkiye’de bürokrasinin olumsuzluklarından biriside şeffaflığı sağlayamamış, halktan kendini uzak tutan, incelenmekten korkan ama yine de bana bir şey olmaz mantığıyla hareket eden kamu görevlileri ve kurumlarıdır. Tabi ki bununla beraber yolsuzlukla ilgili olan cezaların yetersiz olması, herhangi bir caydırıcılığının olmamasıda yolsuzlukları arttıran diğer nedenlerden biridir.

1.2.1.4-Sosyal Nedenler

Yolsuzlukların en önemli nedenlerinden birisi de, kamu görevlilerinin birer insan olduğunun düşünülmemesidir. Seyyid Hüseyin El Attas; *“Ahlâki donanımları yeterli derecede mükemmel yeterli sayıda insan desteği olmaksızın, yolsuzluklarla başa çıkmak için girişilen her çaba sonuçsuz kalmaya mahkumdur. Yolsuzluk belasından kendisini kurtarmak isteyen bir toplumun, yeterli sayıda insanı yeterli derecede ahlâki değerlerle donatıp, en kısa zamanda, bu insanları, toplumu etkileyip biçimlendirebilecekleri makamlara getirmesi gerekir.”*⁵⁹ Sonuçta yönetici olacak insanların ya da görevlilerin ahlâki değerlere sahip olması, iyi niyetli insanlardan seçilmesi, kurallara uyan, sorumluluklarını bilen ve yanlışlardan sakınan insanlar olmaları son derece önemlidir. Bu huylara sahip insanlar hem kendilerini yolsuzluklardan uzak tutar hem de etrafındaki insanların yanlışlarını görüp ikaz eder.

Berkman, *“Az gelişmiş toplumlarda görelî olarak geçerliliğini koruyan geleneksel bağlılıklar ve yükümlülükler, kamu görevlisinin yakınlarını “kollamasını”, ”kayırmasını” öngörmektedir.”*⁶⁰ demiştir. Gerçekten de Türk toplumuna bakıldığı zaman, iş ayarlanmasını istemek, çıkan tayini değiştirmek, yapılması gereken işlerini hallettirmek gibi muhatablarından biri kamu görevlisi ve diğeri de kamu görevlisinin bir yakını olan durumlarda bu tarz olaylarla karşılaşmak mümkün olmaktadır.

Hediye geleneğide dünyada olduğu gibi Türk toplumunda da yaygın görülen bir durumdur. Hediyeleşmek en eski uygarlıklardan günümüze kadar gelmiştir. Bakıldığında Osmanlı İmparatorluğu döneminde dış ilişkilerde ülke içerisinden bilgi edinebilmek amacıyla diplomatların yöneticilere hediye adı altında rüşvet verdikleri,

⁵⁹ Seyyid Hüseyin El Attas, **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, (çev.Cevdet Cerit), Pınar Yay., İstanbul, 1988, s.62.

⁶⁰ Berkman, a.g.e., s.85.

ülke içerisinde ise kadınların ya da muhtesiplerin gittikleri bölgelerde hediye adı altında rüşvet aldıkları görülmüştür. Günümüzde de bu durum açıkçası kamu görevlileri tarafından normal karşılanmaktadır. Aslında yaptıkları işlerden ücretlerini aldıkları halde, gelen hediyeleri kabul etmeleri yanlıştır. Ancak burada halkın da tutumunu sorgulamak gerekir. Halk, kamu görevlisinin işini hızlı ve düzgün şekilde yapabilmesinin tek yolunun ona rüşvet vermek olduğunu düşünmektedir. Açık açık rüşvet veremese bile hediye ya da bahşiş adı altında bunu gerçekleştirmektedir.

Sosyal nedenlerden bir diğeri de, hızlı nüfus artışı sonucunda işsizliğin artması ve düşük ücretle çalışmanın ortaya çıkmasıdır. Bu durumda insanları yolsuzluğa itmektedir. Ayrıca eğitim yetersizliği de insan kalitesini düşürmekte, yapılan yolsuzlukların nelere neden olduğunu bilememe ve bu yanlışlıkları devam ettirme sözkonusu olmaktadır.

1.2.2-YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ

Yolsuzluk, etkileri açısından olumlu ve olumsuz olmak üzere iki türdür. Yolsuzluk kelime anlamıyla da olumsuz özellikleri barındırıyor gibi gözükse de olumlu katkıları da bulunmaktadır.

1.2.2.1-Yolsuzluğun Olumlu Etkileri

1900'lü yılların başında yolsuzluğun olumlu sonuçları akademik düzeyde tartışılmaya başlanmıştır. Bazı yazarlar yolsuz uygulamaların gerçekleştirilmesiyle işlerin yürümesinin, hiç yürümemesine tercih edilmesini önermiş; bazıları ise kayırmacılık yoluyla bürokrasinin toplumsal yapıyı temsil eder bir niteliğe büründüğünü iddia etmiştir. Bunların dışındaki olumlu etkilerse, yolsuzluğun yasadışı eylemi belli bir düzen ve sınır içinde tuttuğu, yönetsel karar verme sürecine katılımı sağladığı hatta doğru olmayan bir ekonomik politikanın uygulama sürecinde rüşvet ile saptırılmasının ekonomik açıdan olumlu bir sonuç yaratabileceği iddia edilmesidir.⁶¹

⁶¹ Özer Köseoğlu-Fatma Yurttaş-Cihan Selek, "Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, s.146.

Merton'a göre, toplumsal ve yasal kurallara aykırı olmasına karşın yolsuzluğun varlığını sürdürmesi, gizli bir işlevi gördüğünü göstermektedir. Başka bir deyişle, gereksinim duyulan belli işlevleri yerine getirecek biçimsel süreçler ve yapılar yoksa ya da yetersizse, bu işlevi görecektir yapılar ve süreçler oluşmaktadır. Ayrıca Merton'a göre örneğin, verdikleri oylarının karşılığında özellikle kente yeni gelmiş göçmenlerin işe alınmaları ya da kamu işlemlerinde ve diğer sorunlarında kuralların esnetilerek kendilerine yardımcı olunması gibi kayırma türü yolsuzluklar, bu yoksun kesimlerin gereksinimlerini biçimsel süreç ve yapılara oranla daha etkin bir biçimde karşılamakta ve yadsınamayacak toplumsal bir işlev görmektedir.⁶²

Merton'un görüşlerinden etkilenen ve 19.yüzyılın sonları ile 20.yüzyılın başlarında Amerikan yerel yönetimleri ile günümüzde az gelişmiş ülkelerde görülen yolsuzluk olayları arasında paralellik kuran bazı siyaset ve toplumbilimciler, yolsuzluğun olumsuz etkilerini kabul etmekle birlikte olumlu etkileri de olabileceği yönündeki görüşlerini dile getirmişlerdir.⁶³ Scott'a göre, az gelişmiş ülkelerde bazı çıkar kümeleri aile, akraba ya da etnik bağlılıkları, geniş tabanlı siyasal baskı grubu oluşturmalarını engellediği için, yasama sürecinde yapamadıkları etkiyi yasaların uygulanması aşamasında, yöneticileri yolsuzluk yoluyla etkilemekle gerçekleştirmektedirler.⁶⁴

Huntington'a göre ise, özellikle hızlı toplumsal-ekonomik değişim sürecinde yeni istemler, çıkarlar, kümeler ve güçler ortaya çıkabileceğini, buna karşın siyasal sistemin bu yeni istemlere yanıt verecek şekilde yeterli kurallar ve süreçleri oluşturamamış olabileceğini ileri sürerek, biçimsel karar vericilerin yeni sistemlere duyarsız kaldığı böyle bir ortamda, istemlerin kaynakları elde etme noktasında biçimsel kuralların öngöremediği yöntemlere başvuracağını belirtmiştir.⁶⁵

Başta rüşvet olmak üzere maddesel içerikli yolsuzluklar bu noktada işlevsel ve geçerli bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. Bakıldığında çıkar kümeleri bu kanalla hem istemlerini duyurabilme olanağı bulmakta ve bir anlamda karar sürecine

⁶² Berkman, a.g.e., s.125.

⁶³ A. Attila Çağlar, "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği ve Örgütler", (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara Üniversitesi SBE), 2007, s.18.

⁶⁴ Scott, James C., "An Assay on the Political Functions of Corruption", *Asian Studies*, Cilt:5, Sayı:3., 1977, s.504- 505'den Aktaran Berkman, a.g.e., s.127.

⁶⁵ Berkman, a.g.e., s.129.

katılmakta hem de düzenin karşıtı olacağına, yandaşı olarak siyasal düzenin olası şiddet olaylarından uzak kalmasına yardımcı olmaktadır.⁶⁶

Bu doğrultudaki görüşler yolsuzlukların bir katılım süreci olduğunu, çıkar kümelerini tatmin ederek toplumsal ve siyasal çatışmayı önlediğini, bu tür ilişkilerin halk ile kamu görevlilerini yaklaştırdığını ileri sürerler.⁶⁷

Yolsuzluğun ekonomik kalkınmaya olumlu etkilerinin olduğunu savunanların görüşleri genel olarak şu başlıklar altında toplanmaktadır:⁶⁸

- * Belirsizlikleri azaltır, yatırımları arttırır.
- * Kötü ekonomik politikaların uygulanmasını engelleyebilir.
- * Bürokratik işlemleri hızlandırıp ekonomide verimliliği ve rekabeti arttırabilir.
- * Devletin ekonomiye müdahalesini azaltarak ekonomik gelişmeyi hızlandırabilir.
- * Hükümet ve girişimci önceliklerini uyumlaştırabilir.
- * İç ticaret hadlerini sanayi lehine çevirerek ekonomik gelişmeye yardımcı olabilir.

Yolsuzluğun uluslararası boyutunda ise şirketler ya da devletler çıkarlarını gerçekleştirebilmek için yolsuzluklara göz yumabilmektedirler. Bazı gelişmiş ülkeler yolsuzluğu kontrol etmek amacıyla, yolsuzluğun önlenmesi için gösterilen çeşitli çabalara karşı çıkmaktadırlar. Çünkü gelişmekte olan ülkelerdeki rüşvetin kendi iç ticaretine faydalı olduğuna inanmaktadırlar.⁶⁹

Sonuç olarak yolsuzluğun ne kadar olumlu tarafının olduğu söylene de, yolsuzluk ahlâki bir olaydır ve toplumların yolsuzluk içerisinde hayatlarını devam ettirmeleri mümkün değildir. Yolsuzluk hiçbir toplumu ileri götürmez, aksine çöküşüne zemin hazırlar.

⁶⁶ Berkman, a.g.e., s.129.

⁶⁷ Ümit Berkman, "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar", Ankara Üniversitesi, *SBF Dergisi*, Cilt:43, No:34, 1988, s.64-67.

⁶⁸ Bayram Bayrakçı, "Siyasal Yozlaşma ve Ekonomik Gelişmeye Etkileri: Türkiye Uygulaması (1983-1998)", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü) 2000, s.37.

⁶⁹ Ackerman Susan Rose, *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press 1999, s.77'den Aktaran Akalan, a.g.e., s.104.

1.2.2.2-Yolsuzluğun Olumsuz Etkileri

Marican, siyasal istikrarsızlığın ve şiddetin tek nedeninin yolsuzluk olmamakla birlikte katkısında yadınamayacağını belirtmektedir.⁷⁰ Myrdal ise, yolsuzluğun siyasal düzensizliği dolaysız olarak arttırdığını ileri sürmektedir. Myrdal'a göre yolsuzluk örneğin baskı yöntemlerine yol açmaktadır.⁷¹ Werlin yolsuzluğun çıkar kümeleri arasındaki yarışmayı gereksiz yere keskinleştirdiğini, yolsuzluğun savlandığı gibi toplumsal bütünleşmeye yardımcı olmadığını ileri sürmektedir.⁷²

Ekonomik açıdan yolsuzluğun olumsuz etkilerine bakıldığında, rüşvet vererek çeşitli ekonomik ayrıcalıklar elde eden gruplar ya da firmalar, aldıkları işleri ekonomiye katkı olmasından ziyade, daha çok kendi özel çıkarlarını maksimize etmek amacıyla etkin ve verimli yapma çabasındadırlar. Sonuç olarak hem devlet zarara uğrayıp verdiği karşılığını alamamakta, hem de verimli ve dürüst çalışanlardan çok yozlaşmış sisteme uyum sağlayabilen firmalar ve gruplar ekonomik düzende yerini almaktadırlar.⁷³

Yolsuzluk kamu görevlisinin şahsi menfaatleri uğruna kamu gelirlerinin azalmasına, yapılan harcamaların artmasına neden olmaktadır. Kamu gelirlerinin tahakkuk ve tahsilinden sorumlu olan kamu görevlileri şahsi çıkarları karşılığında kamu gelirlerinin daha az toplanmasına ya da hiç toplanmamasına neden olabilirler. Ayrıca aynı durum kamu harcamalarında da görülür. Gerçekleştirilen ihalelerin anlaşmalı olarak müteahhitlere verilip, yaklaşık maliyetin kasıtlı olarak yüksek belirlenmesi suretiyle devlet zarara uğratılabilir ya da mal ve hizmet alımlarında şartnameye uygun olmayan kabullerin yapılması halinde kamu zararı meydana gelebilir.⁷⁴

Bunlarla beraber yolsuzluğun yoğun yaşandığı ülkeye yabancı sermayenin duyduğu ilgi zayıflar ve bu yüzden ekonomik büyüme ve gelişme olumsuz etkilenir.⁷⁵ Yerli yatırımcılarda da bir güven problemi oluşur. Yatırımların azalması

⁷⁰ Berkman, a.g.e., s.138.

⁷¹ Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York: Random House, 1968, s.938.'den Aktaran Berkman, a.g.e., s.138.

⁷² Herbert H. Werlin, "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience", *Political Science Quarterly*, Cilt:88, Sayı:1, 1973, s.76-77.'den Aktaran Berkman, a.g.e., s.139.

⁷³ Kılavuz, a.g.e., s.239.

⁷⁴ Akalan, a.g.e., s.105.

⁷⁵ Hasanoğlu-Aliyev, a.g.e., s.36.

ekonomik gelişmeyi yavaşlatır. Yolsuzluklar devlet yatırımlarının verimsiz alanlara kaymasına sebep olur. Yolsuzluklar iş ahlakı üzerinde baskıya sebep olur ve iş ahlakını bozar. Tüm bu olumsuz gelişmeler ekonomik büyümeye ve kalkınmaya darbe vurur, devlet bütçesini çökertir.⁷⁶ Tabiki bu durum zincirleme olarak devam eder, maliyetler artar, yoksulluk ortaya çıkar, yönetim işleyemez, devletin itibarı zedelenir ve halkta devlete karşı güvensizlik oluşur.

Kamu yönetiminde yozlaşma ve neden olduğu yolsuzlukların en görünen ve olumsuz etkisi; siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesi, toplumsal anlamda varolan güveni aşındırmasıdır. Yasalar beğenilsin ya da beğenilmesin devletin ve toplumsal düzenin temel yapı taşlarıdır. Örneğin rüşvet veren kişinin kendi isteğine göre hareket etmesi yasaları geçersiz kılacak, bu kural tanımamazlıkta toplumda ahlaki çöküntüye neden olacaktır. Yasaların ve kuralların düzenleyici anlamda etkisini yitirdiği tüm toplumlar, şüphesiz çürümeye ve kargaşaya mahkumdur. Bu durumda toplumda çürümeyi arttıracak, vatandaşların yönetime olan güvenini önemli ölçüde zedeleyecektir.⁷⁷

Halk, yolsuzluklar karşısında işlerin ancak rüşvet vererek, çeşitli yolsuzluklara alet olarak gerçekleştiğini düşünecektir. Yolsuzluklarda kurum kültürünün de yeri önemlidir. Bir arkadaşının rüşvet aldığı gören bir başka çalışan şikayette bulunmazsa ya da başımı belaya sokmayayım en iyisi susup görmemiş gibi yapayım derse ya da bazı şeyleri bildiği için müdürleri tarafından yıldırma olayı gerçekleştirilirse işte o zaman kurum kültüründe çatlaklar var demektir.

Bununla beraber yolsuzluklarla birlikte eşitlik ilkesi de zarar görecektir. Bir ülke içerisinde bulunan insanların hepsi eşittir. Ancak bu şekilde yolsuzluk olayları sözkonusu olduğunda insanlar kayırılmaktadır. Bu kayırılmalara, kamu kaynaklarının kullanımında ya da kamu görevine girişte rastlanmaktadır.

1.3-YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ

Yolsuzluk, görüldüğü her medeniyette mücadele edilmeye çalışılan, ortadan kaldırılması amaçlanan bir durum olmuştur. Türkiye’de hemen hemen her yıl kamu görevlisiyle, siyasi parti mensubu ya da üst düzeydeki bir yöneticiyle ilgili, yolsuzluk

⁷⁶ Arslan, a.g.e., s.37.

⁷⁷ Kılavuz, a.g.e., s.235.

haberleri ortaya çıkmaktadır. Osmanlı Devleti'nde de durum farklı değildi. O dönemlerde de yolsuzlukları önlemek için devlet adamları, padişahlar birtakım mücadele yöntemlerine başvururlardı. Örneğin; Yıldırım Bayezid (1389-1402), kadıların yolsuzluklarını haber aldığı anda hepsini bir eve toplattırması ve bu evin ateşe verilmesini emredecek kadar hiddet göstermiştir. Ayrıca Yavuz Sultan Selim de (1512-1520), hazine de görevli memurların rüşvet aldıklarını işittiği zaman, bunların öldürülmesini ferman buyurarak aynı hassasiyeti sergilemiştir.⁷⁸ Tabi ki, o zamanın koşullarına göre bu şekilde bir mücadele yöntemi uygun görülmüştür. Tanzimat Dönemi'yle beraber rüşvet alan ve verenler için yeni bir ceza yasası düzenlenmiş ve ceza olarak da görevden alınma, üç yıl kürek cezası gibi daha hafif sayılabilecek cezalar öngörülmüştür. Ancak onca düzenlemeye rağmen rüşvet ve yolsuzlukların önüne geçilememiştir. Yolsuzluklar Cumhuriyet Dönemi'nde de devam etmiş bürokrasinin hantallaşması ve kapalı devlet özelliğinin korunması sözkonusu olmuştur. 70'lerde ise bütün dünya bir rüşvet skandalıyla çalkalanmıştır. Bu skandalın başrolündede Lockheed uçak firması bulunuyordu.⁷⁹ Tüm ülkelerdeki temsilcilerin Lockheed firmasından rüşvet aldığı ortaya çıkmışken hatta Türkiye'ye de verdik diye söylenmişken, Türkiye'de bu olayın üstü örtülmüştür. Özellikle 80'lerle beraber özelleştirme politikaları ortaya çıkmış ve bürokrasinin anayasal yönü değiştirilmişti; ancak işlevsel yönü halen devam ediyordu. Memur sayısı arttı ve kamu bürokrasisinin temel sorunlarından olan yolsuzluk, rüşvet, adam kayırma, kırtasiyecilik yönetimde kendini daha da fazla hissettirdi.⁸⁰ 80'li ve 90'lı yıllar Türkiye de rüşvet olaylarının alenen nasıl gerçekleştiğini bize gösterdi. Bunlardan bazıları F-16 rüşvet olayı, Özal döneminde ki Jaguar olayı, Engin Civan'a Semra Özal 'ın araya girmesiyle Selim Edes tarafından verilen rüşvet ve bu olay açığa çıkınca Selim Edesin söylediği "*rüşvetin belgesi mi olur?*" sözü hafızalara kazındı.⁸¹ Aslında Yeni Sağ'ın gerçekleştirmeye çalıştığı minimal devlet anlayışının çok popüler hale geldiği 1980'li ve 90'lı yıllarda yolsuzluk süreci evrensel ölçekte yoğunlaşma göstermiştir.⁸² Türkiye 2000-2001 tarihleri arasında yapılan peş peşe

⁷⁸ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, **Osmanlı Tarihi**, Türk Tarih Kurumu Yay., 2.Cilt, Ankara 1983, s.666-667.

⁷⁹ Semih Hiçyılmaz, **Soygun Rüşvet Cinayet İşte Derin Devlet**, Evrensel Basım Yayım, İstanbul, 2008, s.23.

⁸⁰ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002, s.233.

⁸¹ Şener, a.g.e., s.84.

⁸² Gencay Şaylan, "Değişim ve Yolsuzluk", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:28, Sayı:3, 1995, s.5.

operasyonlarla (Paraşüt, Hayal, Matador, Kasırğa-1 Egebank, Kasırğa-2 Sümerbank, Kasırğa-3 Yurtbank, Kasırğa-4 Bank Ekspres, Bufalo, Sis, Fırtına, Akrep, Puro, Serhat, Kartal, Balina, Hasat, Yeşil Vadi ve Talan)⁸³ bir nevi bağırsaklarını temizlemiş, rüşvet, yolsuzluk ve kaçakçılıkla mücadele etmeye çalışmıştır. Geçtiğimiz yıl Çankaya Belediye Başkanı'nın belediyede nasıl rüşvet alındığına ilişkin ses kayıtlarının ortaya çıkması ve en son da Sivaslı İlçesi Kaymakamlığı'ndan Erzurum Oltu İlçesi Kaymakamlığı'na atanan kaymakamın veda yemeğinde yöneticilik göreviyle bağdaşmayan eğlenceler yapılması ve kendisine bir takım elbise, ayakkabı, kemer, kravattan oluşan hediye verilmesi⁸⁴ de tüm bunların bir kamu görevlisinin yapmaması gereken örneklerden birkaçı olduğu bize gösterilmiştir.

Türkiye'de yolsuzluğun meslek gruplarına göre dağılımına bakarsak; en fazla görüldüğü meslek grubu gümrük, sonrasında sırasıyla tapu daireleri, belediye kurumları, trafik polisleri, vergi daireleri, devlet hastaneleri, trafik dışı polisler, silahlı kuvvetler, mahkeme/hukuk sistemi ve son olarak da ilk-orta öğretim gelmektedir.⁸⁵

Örneğin “*Tapu Hizmetleri ve Etik*” adlı akademik araştırma çalışmasında, yolsuzluğun en fazla görüldüğü kamu kurumlarından biri olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüklerinde çalışan kamu görevlilerinin ve vatandaşların yolsuzluk ve etik hakkındaki düşünceleri belirtilmiştir. Bu çalışmaya göre,⁸⁶

Araştırma bulguları, tapu sicil müdürlüklerinde etik dışı davranışların yaygınlığı konusunda şu yargılara varmayı mümkün kılmaktadır:

• Çalışanlar tarafından en yaygın olarak görülen etik dışı davranış “*mevzuata uygun yapılan işlemlerle ilgili bahşiş veya hediye kabul etme*”dir. Bunu “*akraba, eş, dost, hemşehri, siyasal görüş vb. bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapma*” ve “*kâğıt, toner, kalem vb. sarf malzemelerinin iş takipçilerince temin edilmesi*” izlemektedir.

⁸³ Şener, a.g.e., s.125-143.

⁸⁴ <http://rega.basbakanlik.gov.tr/main.aspx?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2009/12/20091218.htm&main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2009/12/20091218-15.htm>, (E.T.:18.12.2009)

⁸⁵ Hasanoglu-Aliyev, a.g.e., s.70.

⁸⁶ Hamza Ateş-Emre Bağce-Mustafa Lütfi Şen, Tapu Hizmetleri ve Etik, http://www.etik.gov.tr/duyurular/etikhaftasi2008_konf/akademikarastirmaraporlar/Tapu_Hizmetleri_ve_Etik.pdf, (E.T.:12.11.2009)

- En az yaygın olduğu belirtilen üç etik dışı davranış ise “bilerek ve isteyerek memurların mevzuata aykırı şekilde tapu işlemleri yapması”, “hizmetten yararlananlara kötü davranma” ve “vatandaşları yanlış yönlendirerek işlemlerin sürüncemede bırakılması”dır.
- Vatandaşların büyük bir çoğunluğu, çalışanlara kuraldışı menfaat sağlamamaktadır. Menfaat sağlayanlar arasında da, en yaygın neden, “işlerinin daha iyi görülmesi için kendileri menfaat sağlamak”dır. Menfaatin çalışanlar tarafından açıkça istenmesi ile emlakçılar aracılığı ile sağlanmasını da göz ardı etmemek gerekmektedir.
- Sağlanan menfaatin yarısından fazlası 50 TL’nin altındadır.

Etik dışı davranışlar karşısında vatandaşların ve TKGM’nin tutumu konusunda şunlar söylenebilir:

- Etik dışı davranışla karşılaşan vatandaşların yarısına yakını (%46,2) müdüre şikâyet etme eğilimindedir. Vatandaşların yaklaşık üçte birinin (%33,8), böyle bir durum karşısında tepkisiz kalacağını dile getirmeleri ise kayda değer bir husustur.
- Vatandaşların yarısından fazlası, menfaat taleplerine karşı şikâyetin kısmen veya çok etkili olacağını, çünkü yöneticilerin bu konuda hassas olduğuna ve tepkiden korkacaklarına inanmaktadırlar. Vatandaşların dörtte biri ise, yöneticilere yapılacak şikâyetin etkili olmayacağını, çünkü yöneticilerin haberi olmadan alttakilerin bir şey yapamayacağı ve amirlerin memurlarını korudukları kanaatindedir.
- TKGM üst yöneticilerine göre, tapu hizmetlerinde, yolsuzluk ve diğer etik dışı davranışların azaltılmasının önemli araçlarından birisi, etkin bir denetimdir.
- Üst düzey yöneticilere göre, kurum, tüm şikâyetlerin üzerine kararlılıkla gitmektedir. Ancak, etik dışı uygulamaların ortaya çıkmaması konusunda, personel dayanışma duygusu içerisinde hataları örtme eğilimiyle hareket etmektedir.
- TKGM’nin aldığı önlemler ile polisin düzenlediği operasyonlar sonrasında, tarafların etik dışı davranışlarla ilgili görüşmeleri kurum dışına kaymıştır, bu nedenle rüşvet ve yolsuzlukları işyerinde tespit etmek giderek zorlaşmaktadır.

TKGM’nin; hizmet mekânlarının yetersizliği, personel azlığı ve artan işyükü, personel ücretlerinin yetersizliği, kurumsal yapıdaki aksaklıklar, mevzuatın eskiliği ve yetersizliği, vatandaş ve emlakçılarla ilişkilerdeki sorunlar ve kurumun kamuoyundaki imajının olumsuz olması gibi önemli sorunları bulunmaktadır. Tabii

ki, çalışanları etik dışı davranışlara teşvik eden tüm nedenlerin ağırlığı aynı değildir. Örneğin, TKGM çalışanları, etik dışı davranışların nedenleri içerisinde; başka kurumlara göre tapuda çalışanların sosyal ve mali haklarının az olması, iş yükünün fazlalığı, maaşların düşüklüğü, vatandaşların işlerini bir an önce yaptırmak isteyip sıralarını beklememeleri ve memurların, sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmalarını daha fazla önemsemektedirler. Buna karşılık; emlakçı ve aracılardan varlığı, meslek ahlakı kurallarının ve diğer etik ilkelerin bilinmemesi, vatandaşların, haksız taleplerinin yerine getirilmesi için etik dışı davranışı teşvik etmesi, tapu işlemlerinin uzun sürmesi ve mevzuatın etik dışı davranışları önlemekte yetersiz olmasının görece daha önemsiz olduğunu düşünmektedirler.

TKGM, kurumda yolsuzluklar ve diğer etik dışı davranışları önlemek için çeşitli önlemler almaktadır. Bunları; bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, iş ve işlemlere ilişkin önlemler, personele ilişkin önlemler, denetime ilişkin önlemler ve emlakçıların iş takibine yönelik önlemler olarak kategorize etmek mümkündür.

Ülkemizde yolsuzlukla mücadele etmek adına kurulmuş kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri bulunmaktadır. Bunlar: Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Yolsuzlukları Araştırma Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının başkanlığında Adalet, İçişleri, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları Müsteşar Yardımcıları ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile en fazla üyeye sahip işçi sendikasının temsilcilerinden oluşan bir *“Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Yürütme Kurulu”* oluşturulmuştur.⁸⁷ Sivil Toplum Örgütleri; Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE), Türkiye Etik Değerler Merkezi (TEDMER), Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSAİD) ve Beyaz Nokta Vakfı’dır.⁸⁸

Günümüzde gerek gelişmekte olan gerekse gelişmiş ülkelerin önemli bir sorunu olan yolsuzluk, başta siyasal, ekonomik ve mali olmak üzere birçok olumsuz etkilere sahip olan ve ciddiye alınması gereken bir olgudur. Yolsuzlukla mücadelede

⁸⁷ Resmi Gazete, 05,Aralık,2009.

⁸⁸ Arslan, a.g.e., s.40-51.

geçmişte yaşanan tecrübeler yolsuzluğun tek yönlü mücadele edilerek engellenemeyeceğini göstermektedir. Dolayısıyla mücadele sadece bir yönde değil bir çok yönde gerçekleştirilmelidir; siyasi irade, idari reformlar, denetim birimleri, parlamento, kamusal bilinç, yargı, medya ve özel sektörden oluşan “ulusal dürüstlük sistemi”nin bütün parçaları bu mücadelede güçlendirilmeye çalışılmalıdır;⁸⁹ ancak ülkemizde yolsuzlukla mücadelede ulusal bir uzlaşma olmasına rağmen, bunun uygulanabilirliği tartışma konusudur.

Küresel boyutlara ulaşan yolsuzlukla mücadele, tek bir ülkeyi değil, tüm dünyayı ilgilendiren bir sorundur. Yolsuzluk sorunu, hükümetleri, hükümet dışı kuruluşları ve sivil toplumu ilgilendirdiği gibi aynı zamanda Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Gümrükler Örgütü (WCO), Birleşmiş Milletler (UN), Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Avrupa Birliği (EU), Avrupa Konseyi (CU), Uluslararası Ticaret Odası (ICC), gibi uluslararası kuruluşları da ilgilendirmektedir. Uluslararası kuruluşlar, özellikle 90’lı yılların ortalarından itibaren yolsuzlukları gündemlerine almışlardır. Yolsuzluklar, aşağıda sıralanan nedenlerden dolayı uluslararası kuruluşları ilgilendirmektedir.⁹⁰

*Uluslararası kuruluşlar, yapmış oldukları yardımların ve sağlamış oldukları kredilerin en etkili biçimde kullanılmasını istemektedirler.

*Uluslararası kuruluşlar, yardımlarda buldukları ülkelerin yolsuzlukla mücadele ve reform programlarını (finansal yönetim ve bütçe) doğrudan desteklemek istemektedirler.

*Uluslararası kuruluşlar, Çok Uluslu Şirketlerin (MNC) yatırım yaptıkları ülkelerde, rüşvet ödemelerini engelleme ve bu şirketlerin yatırım yaptıklarını ülkelerdeki reformları desteklemelerini istemektedirler.

*Uluslararası kuruluşlar, ülkeler arasındaki kara para akışının kontrol edilmesinde ve uluslararası mali suçlar konusunda işbirliği yaparak, yolsuzlukları kontrol altında tutmak istemektedirler.

⁸⁹ Tolga Demirtaş, “Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:39, Sayı:2, 2006, s.91.

⁹⁰ Susan-Rose Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1999, s.178’den Aktaran Selçuk Akçay, “Yolsuzlukla Mücadelede Dünya Bankası’nın Rolü”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:3, 2004, s.113-114.

Uluslararası bir kuruluş olarak Dünya Bankası, 1997 yılından itibaren yolsuzluklarla mücadelede etkin bir rol oynamaya başlamıştır. Dünya Bankası'na göre yolsuzluk bir yönetim sorunudur ve kötü yönetimin bir belirtisidir. Ayrıca yolsuzluk, sürdürülebilir kalkınmayı engelleyen, yoksulluğu arttıran, makroekonomik istikrarsızlıklara neden olan, yabancı doğrudan yatırımları azaltan ve tüm toplumlarda görülebilen global bir sorundur. Başka bir deyişle, Banka'ya göre, yolsuzluk engellenmeden yoksulluğun azaltılması da mümkün olmayacaktır. Dünya Bankası'nın yolsuzlukla mücadele politikaları, dört unsurdan oluşmaktadır. Bunlar; finanse ettiği projeleri yolsuzluklardan korumak, ülkelere yolsuzlukla mücadelede yardım etmek, yolsuzlukla mücadelede uluslararası çabaları desteklemek ve ülkelere kredi verirken ve yardım yaparken yolsuzlukları dikkate almaktır.⁹¹

Uluslararası Suç Önleme Merkezi (United Nations Center For International Crime Prevention-CICP), 1997 yılında kurulan Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Birimi bünyesinde faaliyet gösteren ve suça ilişkin kanunların ve adalet sisteminin yenilenmesi ve suçların önlenmesinden sorumlu birimdir. Merkez uluslararası boyutta oluşan organize suçlarla mücadele, yolsuzluk ve yasadışı insan ticareti konularına eğilmektedir. Yaklaşık 15 profesyonel personelle çalışan CICP, daha çok bölgesel ve uluslararası kuruluşlar ağıyla işbirliği yapmaktadır. Yasaların, işlerliğinin arttırılması, adalet sisteminin güçlendirilmesi ve uygulanabilirliğinin arttırılması ve sınır aşan organize suçların artan tehlikesi ile savaşılmaları konularında üye devletlerle birlikte çalışılmaktadır.⁹²

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, yolsuzluklara karşı uluslararası bir eylem programı geliştirmek amacıyla, Eylül 1994 tarihinde, "*Çok Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu'nu (Multidisciplinary Group on Corruption- MGC)*" oluşturmuş ve bir dizi toplantının ve gelişmenin ardından, 1 Mayıs 1999'da "*Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na (Groups States Against Corruption –GRECO)*" dönüşmüştür. Yolsuzlukla mücadelede konusunda çeşitli stratejiler ve yol gösterici ilkeler oluşturan GRECO'nun temel amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin arttırılmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle GRECO, yolsuzlukla mücadele etmek amacıyla ülkelerin hukuk alanındaki eksiklik ve yetersizliklerini inceleyip, gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılıp,

⁹¹ Akçay, a.g.m., s.119.

⁹² CICP (Center for International Crime Prevention) 2006, <http://www.uncjin.org/CICP/cicp.html>, (E.T.:2105.2006)'dan Aktaran Hasanoğlu-Aliyev, a.g.e., s.54.

uygulanmasına yardımcı olmaktadır. Bir çok uluslararası belgede iyi yönetim konusunda düzenlemeler getirilmiştir.⁹³

Avrupa Konseyi, 2000 yılında, kamu görevlilerine yönelik etik kurallar konulmasının ve bu konuda halkın duyarlılığının geliştirilmesinin yolsuzluklarla mücadelede önemli bir araç olduğunu belirterek, “*Kamu Görevlileri İçin Model Etik Davranış Kodu*” yayınladı ve üye ülkelere tavsiye etti. Avrupa Konseyi, etik davranış ilkelerinin ne ölçüde yerine getirilip getirilmediğini gözleme ve değerlendirme görevini de GRECO’ya verdi.⁹⁴

İyi Yönetim Kodu getirdiği ilkelerle Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde iyi yönetimi tesis etmeye çalışmıştır. Avrupa İyi Yönetim Kodu’nun ilk ilkesi olan hukuk devleti ilkesiyle hukukun üstünlüğünün sağlanmasının iyi yönetimin ilk şartı olduğu ortaya çıkmaktadır. Hemen arkasından eşitlik ilkesi düzenlenmiştir. Eşitlik ilkesiyle kişilerin sadece insan olmaları dolayısı ile eşit olmaları gerektiği ve ayrımcılık yapılmamasını, kamu otoritelerinin bireylere karşı keyfi muamelede bulunmamasını ifade eder. İyi Yönetim Kodu bu iki ilkeyi düzenledikten sonra kamu görevlilerinin iyi davranış kurallarını düzenlemiştir. Objektif davranma yükümlülüğü, idari uygulamaların istikrarı, adil davranma, nezaket ilkeleri kamu görevlilerinin bireysel davranışlarında iyi yönetimi oluşturmaya yönelik düzenlemelerdir. Daha sonra ise idari usul ilkeleri iyi yönetimin bir parçası olarak İyi Yönetim Kodunda yer almıştır. Bireyleri etkileyen idari işlemlerle ilgili olarak idarenin ilgililerle işbirliği yapması ve onlarla etkileşim içerisinde olmasını sağlayacak tarzda idari usul kaideleri getirilmeye çalışmıştır. İdari usul kaideleri ile iyi yönetim, bireylerin haklarını etkileyen idari işlemlerin gerekçelendirildiği, hak kısıtlamasında ölçülü davranıldığı, yetkilerin keyfi olarak kullanılmadığı, vatandaş haklarının söz konusu olduğu durumlarda ilgisinin görüşünün alındığı, başvuruların makul süre içerisinde cevaplandırıldığı, vatandaş menfaatlerine aykırı işlemlerde başvuru yollarının gösterildiği bir düzeni ifade etmektedir.⁹⁵ Türkiye 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren GRECO üyesidir. Avrupa Konseyi tarafından yayınlanan Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları, AB üyesi ülkelerin kamu yönetiminde

⁹³ GRECO (Groups of States Against Corruption) 2006, <http://www.greco.coe.int/>, (E.T.:21.05.2006)’dan Aktaran Hasanoğlu-Aliyev, a.g.e., s.55.

⁹⁴Bilal Eryılmaz, “Yolsuzluklarla Mücadelede Etik Projesi”, <http://www.etik.gov.tr/duyurular/bilaleryilmazkonusmametni.pdf>, (E.T.:12.01.2010)

⁹⁵ Akalan, a.g.e., s.66-67.

öngördüğü etik standartların bir değerlendirmesi olduğundan, AB'ye üyelik sürecinde Türkiye açısından önem arz etmektedir.⁹⁶

Mayıs 1993 tarihinde kurulan ve merkezi Almanya'nın Berlin şehri olan Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International- TI), yegane amacı yolsuzlukla mücadele eden ilk ve tek uluslararası sivil toplum örgütüdür. Uluslararası saydamlık örgütünün 85 ülkede ulusal düzeyde teşkilatı bulunmaktadır. Türkiye'de "*Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği*", uluslararası saydamlık örgütünün ulusal düzeydeki teşkilatıdır.⁹⁷

Yolsuzluğun boyutunu tam olarak ortaya koymak mümkün değilse de birçok ülkeyi içine alan Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından hazırlanan ve yıllık olarak yayınlanan Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perception Index, CPI) ve Dünya Bankası tarafından desteklenen endeksler, bu konuda ülkelerle ve ülkemizle ilgili bazı bilgiler vermektedir.⁹⁸ Yıllara göre Türkiye'nin Yolsuzluk Algılama Endeksine bakarsak yolsuzlukla mücadelede Batı ülkelerine oranla ne kadar geride olduğumuz ortaya çıkacaktır. Örneğin 2009 yılında ilk sırada yer alan Yeni Zelanda 9,4, arkasından gelen Danimarka ise 9,3 yolsuzluk derecelerine sahiptir.⁹⁹

Tablo 1. Yıllara göre Türkiye'nin Yolsuzluk Algılama Endeksi¹⁰⁰

Yıllar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Yolsuzluk Derecesi	3,6	3,2	3,1	3,2	3,5	3,8	4,1	4,6	4,4
Yolsuzluk Sıralaması	54	64	77	77	65	60	64	58	61
Ankete									

⁹⁶ GRECO (Groups of States Against Corruption) 2006, <http://www.greco.coe.int/>, (E.T.:21.05.2006)'dan Aktaran Hasanoğlu-Aliyev, a.g.e., s.55.

⁹⁷ TI (Transparency International) 2006, <http://transparency.org/>, (E.T.:21.05.2006)'dan Aktaran Hasanoğlu-Aliyev, a.g.e., s.56.

⁹⁸ Al, a.g.m., s.242.

⁹⁹ <http://www.transparency.org/>, (E.T.:10.12.2009)

¹⁰⁰ <http://www.transparency.org/>, (E.T.:10.12.2009)

Dahil Olan ülke Sayısı	91	102	133	144	158	163	179	180	180
------------------------	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

10 oldukça temiz, 0 oldukça kirli

Ayrıca iyi yönetimin gerçekleşmesi için Avrupa’da bazı uygulamalar söz konusu olmuştur. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı; yönetim sürecinde bireylerin temel yakınma nedenleri olan yönetimin haksız, adaletsiz uygulamalardan kaçınmasını ve bireylerin taleplerinin en hızlı şekilde yerine getirilmesini öngörmektedir. İyi Yönetim Hakkı Avrupa Konferansı Sonuç Bildirgesi’nde; demokratik bir toplumda herkes, iyi yönetim hakkına sahip olduğundan iyi yönetimin sağlanması için birtakım prensiplerin benimsenmesi gerekir. Bu temel prensipler, eşitlik, ayrımcılığın önlenmesi, tarafsızlık, savunma haklarına saygı, şeffaflık, ölçülülük ve gerçekliktir. Avrupa İyi Yönetim Tutum Kodu ise; AB Ombudsmanı tarafından 2001 yılında kabul edildi ve 27 maddeden oluşan koda göre, kurumların ve memurlarının halka olan ilişkilerinde koda belirtilen esaslara riayet etmeleri istendi. Kodun en temel düzenlemelerinin başında kamu görevlilerinin kamu yetkilerini kullanırken her türlü keyfilikten, hukuksuzluktan kaçınmaları ve vatandaşa hizmet etme yükümlülükleri olduğunun bilincinde olmalarının gerekliliğidir. Kamu görevlilerinden beklenen, kamusal sorumlulukların koda belirtilen temel prensipler çerçevesinde yerine getirilmesi ve halkın beklentilerinin karşılanmasıdır. Böylece hizmetlerin yürütümünden kaynaklanacak şikayetlerin ortadan kaldırılması veya en aza indirgenmesi mümkün hale gelecektir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı’nda da kamu yönetimlerinin demokratik toplumlarda temel bir rol oynadığı belirtilmekte ve bu nedenle kamu hizmetlerinin niteliklerine uygun personel istihdamının önemine dikkat çekilmektedir.¹⁰¹

Ayrıca Ombudsman (kamu denetçisi) kurumu da, kamu yönetiminde kötü yönetime karşı halkın şikayetlerini inceler; yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarır; vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunar. Bu kurumun kökenleri İsveç’e dayanmakta ve günümüzde çoğu ülkede halkın

¹⁰¹ Ramazan Şengül, “Kamu Yönetiminde İyi Yönetimin Kurumsallaşmasında Ombudsman Kurumunun İşlevi”, **Causes And Central Asia in The Globalisation Process Economic and international Relations II: international Congress, Qafqaz Üniversitesi, Bakü, Azerbaycan, 02-05 Mayıs 2007, Bildiriler Kitabı**, 2007, s.406-410.

sesi olmaktadır. Ancak ülkemizde ombudman kurumu söz konusu değildir. 2006 yılında 5548 sayılı kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulsa da daha sonradan 2008 yılında bu kanun iptal edilmiştir. Dolayısıyla ombudman kurumunun ülkemizde oluşturulup oluşturulmayacağı muallaktır.

Öncelikle ülkemizde yolsuzlukla mücadele edebilmek için, söz konusu önlemleri kısa ve uzun vadede değerlendirmek daha uygun olacaktır.

1.3.1- Yolsuzlukla Mücadele Etmek İçin Kısa Vadede Alınacak Önlemler

Kamu yönetiminde yolsuzluğun giderilmesi için öncelikle şeffaflığın özümsemesi ve her alanda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Şeffaflık, perdelerin kaldırılması ve arkasında olanların görülmesi, alenilik, saklanan şeylerin bilinmesi durumunu ifade etmektedir.¹⁰² Vatandaşlar yöneticilerin elindeki bilgi ve belgelere rahatça ulaşabilmeli, görevliler her an denetlenme korkusuyla işlerini kurallara uygun bir şekilde gerçekleştirebilmelidir. Görevlilerin denetlenme korkusuyla yolsuzluklara bulaşmamaya çalışması özellikle mali konularda kendisini göstermeli ve şeffalıktan uzaklaşmamalıdır.

Hesap verme sorumluluğu kişi açısından; kişinin görevlerini yerine getirip getirmediğinin hesabını verme zorunluluğudur. Yönetim açısından ise hesap verme sorumluluğu, böyle bir sorumlulukla birlikte yöneticilerin programlarını geleceğe yönelik olarak bildirme taahhüdünü de içermektedir. Bu anlamda hesap verme sorumluluğu kaynakları yönetenlerin, programlarının etkinliğini ortaya koyarken sağlam bir bilgi sistemine de sahip olmalarını gerektirir.¹⁰³ Kamu görevlilerinin de hesap verme sorumluluğunun bilincinde olmaları kullandıkları kamu kaynaklarının hesabını halka vermeleri gerekmektedir. Yolsuzluğu kontrol etmek için kamu görevlilerinin takdir yetkisini kullanmaları keyfi davranışa yol açmayacak hale getirilmeli, kamu görevlilerinin sorumluluğu ve hesap verilebilirliği de

¹⁰² Musa Eken, **Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama**, Sakarya Kitabevi, Adapazarı, 2005, s.22.

¹⁰³ Ahmet Kesik, "Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi & Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye'de Uygulanabilirliği", ed. Ahmet Nohutçu - Asım Balcı, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Beta Yay., İstanbul, 2005, s.106.

arttırılmalıdır.¹⁰⁴ Yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında performans odaklılık, bürokratik anlayıştan uzaklaşma, esneklik, insiyatif kullanma, hizmetten yararlananların müşteri olarak algılanması, faaliyet raporları, stratejik planlar, hesap verilebilirliği olumlu etkilemektedir. Aynı zamanda bilgi edinme hakkınında söz konusu olmasıyla beraber yolsuzluğa karşı mücadele de olumlu adımlar atılmaktadır.

Yolsuzluğa karşı alınacak en temel önlem yolsuzluk oluşma olasılığını azaltmaya olmalıdır. Yolsuzluğu gerçekleştiren kişi ve kurumlara ağır yasal yaptırımlar öngörülmesi, yolsuzluğun maliyetini yükselteceğinden, yolsuzluk olasılığı azalacaktır. Ancak maliyetler yolsuzluğun açığa çıkması durumunda ödenmekte yani yaptırımların uygulanabilmesi yolsuzluğun saptanmasına bağlı olmaktadır. Bu açıdan da yapılması gereken yasal yaptırımların ağırlaştırılmasıdır. Uygulanabilen yasa en etkili yasadır. Başka bir deyişle, suçun açığa çıkma olasılığını arttırmak, suçun yaptırımını arttırmaktan daha etkili olabilir. Yolsuzluğun açığa çıkma olasılığı yüksek olursa yasal düzenlemeler ve yaptırımlar caydırıcı niteliğe kavuşur, böylelikle de yolsuzlukların gerçekleşme olasılığı azalır. Bu nedenle, yasal yaptırımlar yolsuzluğun açığa çıkma olasılığını arttıran nitelikte önlemlerin alınması ile desteklenmelidir. İşlenen bir suçun yaptırımsız kalma olasılığının az olduğu bir ortamın yaratılması, yolsuzluğa karşı en etkili önlem olacaktır.¹⁰⁵

Yasal yaptırımların ağırlaştırılması kamu görevlilerinin yolsuzlukları işlemelerini engeller, yolsuzlukla mücadelede önemli bir caydırıcı neden olur. Cezaların yolsuzluk yapanları caydırıcak derecede ağır olmaması ya da cezaların bir şekilde yolsuzluk yapanlar hakkında uygulanmaması yolsuzluğun artmasının en temel sebeplerinden birisidir.¹⁰⁶

Yasal yaptırımlarla beraber denetim mekanizmasında da etkinliğin sağlanması ve kurum kültürünün kurallara uygun şekilde oluşturulması gereklidir. Örgüt ve çalışanları zamanla büyük bir aile şekline dönüşebilir ve örgütün adının kötüye çıkmaması ya da lekelenmemesi için bazı yolsuzlukların saklanması, üstünün örtülmesi sözkonusu olabilmektedir.¹⁰⁷ Bazı örgütlerde ise kimi doğal kurallar

¹⁰⁴ Akalan, a.g.e., s.209.

¹⁰⁵ Berkman, a.g.e., s.149.

¹⁰⁶ Akalan, a.g.e., s.212.

¹⁰⁷ Michael L. Hager, "Bureaucratic Corruption in India: Legal Control of Maladministration", *Comparative Political Studies*, Cilt:6, Sayı:2, 1973, s.212-215'den Aktaran Berkman, a.g.e., s.152.

oluşmakta ve örneğin yolsuzluğa karışmış olan görevliler hakkında soruşturma açmak ve konuyu yargı organlarına iletmek yerine, örgütün adının yolsuzluklara karışmasını önlemek amacıyla bu kişilerin istifaya zorlanması yeğlenmektedir.¹⁰⁸ Etkin bir denetim mekanizmasının sağlanması içinde başlıca şu tedbirler alınmalıdır:¹⁰⁹

*Yolsuzlukların yaygın olarak görüldüğü kurumlarda denetimlere önem verilmelidir.

*Denetim yapan memurların maaş ve ücretlerinin yüksek olmasına özen gösterilmelidir.

*Denetim yapan birimlerdeki kadroları arttırmaktan ziyade mevcut denetim kuruluşlarının çalışmalarına etkinlik kazandırmalıdır.

*Elektronik denetime önem verilmelidir.

*Yasama, yürütme ve yargı denetimine mutlaka etkin işlerlik kazandırılmalıdır.

*Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve harcamaları bağımsız mali denetim kuruluşlarının çapraz denetimine tabi tutulmalıdır.

*Uluslararası denetim standartları arasında yer alan denetimin bağımsızlığı ilkesi gerçekleştirilmelidir.

*Denetim kurumlarınca yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilmeli, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılmalıdır.

*Denetim kurumları arasında koordinasyon ve iletişim sağlanmalı, denetim standartları belirlenmelidir.

Kamu görevlilerinin hayatlarını sürdürebilmek için her ay devletten aldıkları ücret de yeterli gelmemektedir ve onlar da çareyi rüşvet, haraç gibi yolsuzluklara başvurmakta görürler. Rüşvet, geçinme kaygısı yaşayan memurlar açısından bakıldığında reddedemeyecekleri bir cankurtaran gözüyle görülmektedir. Sonuçta zarfa konulan ücret çalışanın maaşının çok üstünde bir meblağdır. Bu düşünceyle

¹⁰⁸ Michael Pinto-Duschinsky, "Corruption In Britain", *Political Studies*, Cilt:25, Sayı:2, 1977, S.277.'den Aktaran Berkman, a.g.e., s.152.

¹⁰⁹Coşkun Can Aktan, "Siyasal Hastalıklarla Mücadele Stratejileri", <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/siyasa-hastalıklarla-mucadele-stratejileri.pdf>, (E.T.:20.01.2010)

kamu görevlilerinin ücretlerinde en azından yolsuzluk yapmalarını engelleyecek bir yükselme söz konusu olursa, mücadele açısından olumlu bir gelişme olur. Ancak tabi ki bu konunun başından beri söylenen tek düşünce ahlaklı bir kamu görevlisinin maaşı çok düşük olsa da yolsuzluğa başvurmayacağıdır. Sonuçta yüksek maaşlı kamu görevlilerinin de adlarının yolsuzluk kelimesiyle aynı cümlede geçtiği görülmektedir. Ama en azından maaşlarında bir yükselme olursa bu durum yolsuzlukla mücadelede ciddi bir fayda sağlar.

Bunların dışında, yolsuzluğa karşı açılacak bir kampanya ile kamuoyu denetimi için önemli bir adım atılabilir. Bu bağlamda basın ve kitle iletişim araçlarının önemi büyüktür. Yolsuzluk olaylarını kamuoyuna duyurmak yanında, bu araçların yolsuzluğun olumsuzluklarını da vurgulaması gerekmektedir. Yolsuzluk sorunu işleyen radyo ve televizyon izlenceleri, okullarda bu konuda yapılacak dersler ve konuşmalar, kamu görevlilerinin hizmetiçi eğitimlerinde yolsuzluk sorunlarının ele alınması, kentin çeşitli yerlerinde ve kamu kuruluşlarında yolsuzluğun yasal ve haklı olmadığını vurgulayan yazıların asılması gibi önlemler kamuoyu oluşmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca, yurttaşların ya da özel kuruluşların yolsuzlukla savaşım için dernekler kurmaları özendirilebilir.¹¹⁰ Türkiye’de radyo ve televizyon kanalları yolsuzlukla ilgili olayları gündeme getirmektedirler. Hatta okullarda her yıl 25 Mayıs günü etik günü olarak ilan edilmiştir. Ayrıca medyanın da yansız şekilde yayın yapması, halkı tarafsız şekilde aydınlatması gerekmektedir.

1.3.2-Yolsuzlukla Mücadele Etmek İçin Uzun Vadede Alınacak Önlemler

Yolsuzlukla mücadelede ilk ve en önemli husus hukukun üstünlüğüne vatandaş inandırmaktır. Adalet ve hukukun üstünlüğü kavramları vatandaş açısından güven teşkil etmektedir. Sonuçta haksızlığa uğramış kişilerin hak iddia edicekleri tek yer adaletin ve hukukun uygulandığı yerlerdir. Bu durumu halkın benimsemesi, kendisini yalnız, çaresiz hissetmemesi hukuk devletine güvenmesi gerekir. Bunun içinde yolsuzluklara karşı uygulanacak çeşitli yaptırımlarla halkın güveninin kazanılması sağlanmalıdır.

¹¹⁰ Berkman, a.g.e., s.169.

Bilinçli bir kamuoyunun oluşması, yurttaşların ve kamu görevlilerinin başarıya dayalı ilkeleri özümsemesi için alınabilecek önlemlerin kısa dönemde etkili olması beklenmemeli uzun dönemde gerçekleştirilmesi mümkün olmaktadır. Bireylerin değerlerine, tutumlarına ve davranışlarına ilişkin değişimler belli bir zaman aşamasında oluşmaktadır.¹¹¹ Örneğin eğitim, kültür, bireylerin yaş düzeyleri yolsuzluğun hoş görülüp görülmemesi ile yakından ilgilidir. İyi bir eğitim ve edinilen kültür düzeyi bireylerin etik dışı davranışlar sergilemesini önleyebilmektedir. Ayrıca genç bireylerin yolsuzluğa karşı daha olumsuz yaklaştıkları görülmektedir. Ayrıca bireylerin çeşitli kampanya ve araçlarla yolsuzluklara karşı bilinçlendirilmeside çok önemli bir mücadele yöntemidir. Bu şekilde bireylerinde, oluşan olaylar hakkında seslerini yükseltmeleri ve haklarını savunmaları sağlanabilir.

Kamuoyuna yansıyan yolsuzluk ve rüşvet olaylarının buzdağının görünen kısmı olduğunu kabul edilirse, Türkiye'nin maruz kaldığı kirlilik boyutunun devasa olduğu söylenebilir. Görüldüğü gibi, devlet kaynaklarını kullanarak şaşaalı hayat sürenlerin sayısının artması, yolsuzluğun devletin her kademesine yayılması, rüşvet vermeden işin yürümeyeceğine inanılması, torpilin artık kanıksanması toplum bazında çözülmeye yol açmaktadır. Tüm bu olumsuz durumlar vatandaşın devlete olan güvenini büyük ölçüde zayıflatmıştır. Devleti oluşturan temel kurumlara duyulan güveni güçlendirmek için, kişi, grup, bürokrat ve siyasetçilerin yolsuzluğa yol açan faaliyetlerini önlemek gerekir. Bunu sağlayabilmek için de devleti etkili, sınırlı, istikrarlı, tarafsız, güçlü ve kararlı bir kurum haline getirmek gerekmektedir.¹¹²

¹¹¹ Berkman, a.g.e., s.170.

¹¹² Çaha, a.g.m., s.133-134.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ANLAYIŞ

1.1-ETİĞİN TANIMI VE TÜRLERİ

1.1.1-Etiğin Tanımı

Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre etik, “*Töre-ahlak bilimi, ahlaki ahlakla ilgili*” anlamlarına gelmektedir.¹¹³ Etik Yunanca da, iyi bir varoluş tarzı, bilgece bir eylem yolu arayışına karşılık gelir. Bundan dolayı etik, felsefenin bir parçası, pratik varoluşu iyi tasarımı etrafında düzenleyen parçasıdır.¹¹⁴ Yunanca “*ethikos*” ile Latince “*ethicus*” kavramlarından gelmektedir. Etik, davranışlar bakımından neyin iyi veya neyin kötü; neyin doğru veya neyin yanlış olduğunun ortaya konulması olarak algılanır.¹¹⁵

Etiğin tanımı konusunda ortak bir ifade oluşturmak birçok bilim adamı için zor olmuştur. Günümüzde literatürde etiğe dair çeşitli tanımların yapıldığı görülmektedir. Bir grup görüş etiği, “*Bir bireyin izlemesi gereken ahlaki standartlar ve kurallar*” biçiminde ele almıştır. Daha sonra ise etik, “*Bireylerin doğru olarak nasıl davranacağını açıklayan ve tanımlayan ilkeler, değerler ve standartlar sistemi*” şeklinde ifade edilmiştir.¹¹⁶ Bir başka tanıma göre; “*İyi, kötü, ahlaklı, ahlaksız, erdem, erdemsizlik gibi değerlerin ne olduğuyla uğraşan felsefenin disiplin alanlarından birisidir.*”¹¹⁷

Bilal Eryılmaz’a göre etik, “*insanların, birbirleriyle ve kurumlarla ilişkilerinde ve kurumlar içindeki davranışlarında iyi, doğru, kötü veya yanlış olarak adlandırdıkları değer yargılarının bütünü*nü ifade eder. Bu değer yargılarının toplum, siyaset, yönetim ve yargı hayatında çok önemli bir yeri bulunmaktadır. Bir toplumun gelişmesi ve kalkınması için gerekli olan maddi sermaye, borç olarak alınabilir, ancak kurumsal yapının ve sosyal dokunun temel harcı olan etik, borç

¹¹³ TDK Sözlüğü, s.282.

¹¹⁴ Alain Badiou, **Etik-Kötülük Üzerine Bir Deneme**, çev. Tuncay Birkan, Metis Yay., İstanbul, 2004, s.16.

¹¹⁵ Selim Soydemir, **Türk Sermaye Piyasasında Etik Değerler ve İş Adabına İlişkin Çalışma Kuralları**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yay. İstanbul, 1998, s.8.

¹¹⁶ Burcu Köprü, “Türk Kamu Yönetiminde Etik ve Değerlerden Sapma ve Yönetimsel Yozlaşma”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, SBE, Gazi Üniversitesi), 2007, s.5.

¹¹⁷ Salih Güney, **Açıklamalı Yönetim-Organizasyon ve Örgütsel Davranış Terimler Sözlüğü**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004, s.80.

olarak alınamaz, başka bir şeyle ikame edilemez ve dışarıdan ithal edilemez, bir toplumun manevi öz sermayesidir, ancak toplumun ve kurumların içinde geliştirilir. Önce sivil toplum içinde geliştirilen etik değer ve ilkeler, daha sonra uyulması gereken genel kurallar haline dönüşür. Bu kurallar günümüzde “etik davranış kodları” adı altında, hukuk kuralları gibi yazılı hale getirilmekte ve çoğu hallerde bunları ihlal edenlere maddi yaptırımlar uygulanmaktadır. Bir bakıma hukuk, etik değerlere dayanmaktadır.”¹¹⁸

Bir eylemin ahlaki diye tanımlanabilmesi için, etik, yerine getirilmesi gereken koşulları bilimsel yoldan yeniden oluşturarak, ahlaksal olanla ilgili bütün sorunları çok genel, ilkesel, dolayısıyla da soyut düzlemde tartışır. Bundan dolayı etik, hangi somut amaçların tek tek iyi, herkes için ulaşılmaya değer amaçlar olduğunu belirlemez; daha çok ölçütleri belirler ve bu ölçütlere göre öncelikle hangi amacın iyi amaç olarak kabul edilmesinin bağlayıcı olabileceğini gösterir. Etik iyi olana değil, bir şeyin iyi olduğu hükmüne nasıl varıldığını söyler.¹¹⁹

Etiğin amacı;¹²⁰

- *İnsan pratiğini ahlaki niteliği bakımından aydınlatma,
- *Eleştirel ahlak tarafından belirlenmiş bir bilinci geliştirebilecek etik argümantasyon biçimlerine ve temellendirme süreçlerine girebilme,
- *Ahlaki eylemin, insanın isterse gerçekleştirebileceği, istemezse vazgeçebileceği keyfi bir eylem olmadığını, aksine, insan olarak varlığına ilişkin vazgeçilmez bir niteliğin ifadesi olduğunu gösterebilme, yani insanı sevmeyi öğretebilmedir.

Felsefeci C.Solomon, etik kavramının temelde belli bir grup ya da toplumların tutumlarını ve karakterlerini birbirinden ayıran özellikler üzerinde yoğunlaştığını belirterek, etiğin başlıca iki temel konu ile ilgilendiğini ileri sürmüştür. Bunlar;¹²¹

- *İyi insan olmanın gerektirdiği özellikler
- *Bireyin davranışlarını belirleyen ve sınırlayan kuralların neler olması gerektiğidir.

¹¹⁸ Bilal Eryılmaz, “Yolsuzluklarla Mücadelede Etik Projesi”, <http://www.etik.gov.tr/duyurular/bilaleryilmazkonusmametni.pdf>, (E.T:12.01.2010)

¹¹⁹ Annemarie Pieper, **Etiğe Giriş**, çev. Veysel Atayman-Gönül Sezer, Ayrıntı Yay., İstanbul, 1999, s.28.

¹²⁰ Pieper, a.g.e., s.18

¹²¹ William H.Shaw, **Business Ethics**, California Wardsworth Publishing Cooperation, 1991, s. 5’den Aktaran Yelım Nur Şirin, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde Etik Sorunlar ve Türkiye”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üni SBE), 2006, s.53-54.

1.1.2-Etiğin Türleri

Günümüzde etik alanındaki çalışmalar; normatif etik, meta etik ve uygulamalı etik olmak üzere üç başlık altında incelenmektedir.

Normatif etik, “*nasıl eylemde bulunulmalı, nasıl yaşanmalı ya da nasıl bir insan olmalı*” gibi sorunlarla ilgilenir.¹²² Normatif etikte ahlaki talep ve normların açıklanmasından ziyade nasıl oluştuğuna dair gerekçelenmesi ve temellerindirilmesi sözkonusudur. Normatif etik bu işlevi yerine getirirken ya kayıtsız şartsız kendine uyulması istenilen en üst düzeydeki ahlak ilkesine dayanır ya da gerçekleştirilmesi herkesi bağlayan “*en üst iyi*” ye gönderme yapar.¹²³

Meta etik, eleştirel bir şekilde etik üzerinde düşünmeyi etiğin talepleri ve sınırları açısından inceleyen düşünmedir.¹²⁴ Örneğin meta etik ahlaki sorumluluklarımızın ne olduğu veya olması gerektiği sorusunu değil, sorumluluk kavramının ne olduğunu araştırır. Gerçekten nesnel ahlaki olgular var mıdır, eğer varsa bu olgular ne tür olgulardır? “*Doğru-Yanlış*”, “*İyi-Kötü*” gibi ahlaki kavramların net tanımı verilebilir mi? Ya da “*insan öldürme yanlıştır*” hükmündeki “*yanlıklık*” nasıl bir niteliktir? “*Ahlakın doğruları ne tür doğrulardır?*”, “*Bu doğruların kaynağı nedir?*”, “*Duyguların ve aklın ahlak bilgisindeki rolü nedir?*” biçimindeki soruların yanıtları meta etiğin ilgi alanına girer. Buradan hareketle, meta etiğin “*Ahlak bilgisinin ne tür bir bilgi olduğunu, temelini, doğasını ve yapısını*” araştırdığını söyleyebiliriz.¹²⁵

Uygulamalı etik ise; etiğin sadece özerk (kuramsal) bir bilim olarak değil, uygulamalı bir bilim olarak da yapılabileceğini ifade eder. Genel etik ilkelerin belirli yaşam ve eylem alanlarına uygulanmasıyla yorumlayan, özel, “*somut*” bir etik çeşididir. Örneğin; tıbbi etik, biyoetik, sosyal etik, iktisat etiği, bilim etiği, ekoloji etiği ve barış etiği.¹²⁶

¹²² Klavuz, a.g.e., s.29.

¹²³ Pieper, a.g.e., s.224.

¹²⁴ Pieper, a.g.e., s.81.

¹²⁵ Klavuz, a.g.e., s.29-30.

¹²⁶ Pieper, a.g.e., s.86.

1.2-ETİĞİN DİĞER KAVRAMLARLA İLİŞKİSİ

1.2.1-Etik ahlak ilişkisi

Etik ile ahlak birbirlerine çok benzeyen ve çoğu düşünür tarafından birbirlerinin yerine kullanılan kavramlardır.

Ahlak kelimesinin etimolojik açıdan kökeninin Arapça “*hulk*”; Yunanca “*ethos*” ve Latince “*mos*” kelimelerine dayandığı bilinmektedir. Arapça “*hulk*”, “*huy*” anlamına gelmektedir. Arapça “*ahlak-ı hamide*” ve “*ahlak-ı hasene*” iyi ahlak; “*ahlak-ı zemime*” ve “*ahlak-ı seyyie*” ise kötü ahlak anlamlarına gelmektedir. İngilizce de ahlak kelimesinin karşılığı olarak kullanılan “*ahlak*” (ethics) kelimesinin kökeni ise Yunanca “*ethos*”dan gelmektedir. Yine İngilizce de ahlak kavramını ifade etmek üzere kullanılan “*morality*” kelimesi Latince “*mos*” kelimesinden türetilmiştir. Ahlak bir sosyal bilim dalı olarak toplum içerisinde oluşmuş örf ve adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu sistem bütünüdür. Bu sistem bütünü; bir bireyin, bir grubun ya da tüm toplumun doğru ve yanlış davranışlarını belirler ve yönlendirir.¹²⁷

Etik, toplum içerisinde zamanla ortaya çıkmış adetlerin, gelenek ve göreneklerin, değer yargılarının ve kuralların oluşturduğu sistemin bütünüdür. Ahlak ise, iyi, refah adalet gibi sosyal realitenin etik niteliklerinin yansıdığı ve yerleştiği bir sosyal bilinç formu, bireylerin gerek birbirlerine, gerekse topluma karşı ödevlerini belirleyen insani davranışları ile bir arada yaşama kurallarına ilişkin standartlar bütünüdür.¹²⁸

Etik ahlak üretmez, ahlak üzerine konuşur. Ahlaki yargılar ve ahlaki yargılara ilişkin önermeler, farklı dil ve nesne düzeylerinde ikili bir durumu yansıtır: Bir şeyi kavrayıp, bunu bilgi olarak mı dile getiriyorum yoksa sadece bu bilgi üzerine mi konuşuyorum? Birinde soru, bilgimin nesnesine ilişkindir, diğer durumda ise bir şeyi nasıl bildiğime; diğer deyişle söz konusu olan artık teke ilişkin bilgi değil,

¹²⁷Coşkun Can Aktan, Yolsuzlukla Mücadele Strajileri, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-toplam-ahlak.pdf, (E.T.:15.01.2010)

¹²⁸ M. Rosenthal ve P. Yudin, **Materyalist Felsefe Sözlüğü**, 4. Baskı, Çev. Enver Aytekin ve Aziz Çalışlar, İstanbul, 1993'den Aktaran Görkem Sağlam, “Kamu Yönetimindeki Etik Çalışmalar Ve Türkiye'deki Son Gelişmeler”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üni. SBE.), 2007, s.18.

“nasıl”dır. Dolayısıyla etik, tek tek eylemlere ilişkin ahlaki yargılarda bulunmaz, eylemlere ilişkin ahlaki yargıların nasıl oluştuklarını inceler ve onları çözümler.¹²⁹

Ahlak, toplumdaki “iyi, güzel nedir?”in peşindeyken; etik, “bu iyi ve güzele nasıl ulaşırım?”in peşindedir. Yani ahlak, bir toplumda yaşayan insanların birbirlerine ya da topluma karşı davranışlarının ne olması gerektiğini belirleyen kurallar bütününden meydana gelirken; etik ise, bu davranışlara nasıl ulaşıldığını inceler.

Pieper, “*Etik düşüncelerin kendiliğinden ahlaki olmadığı, ahlaka ilişkin belli bir sorunsala duyulan ilgiden de kaynaklanabileceği ya da tersine, ahlaki düşüncelerin sırf ahlaki olmakla etik düşünceler olmadığı ama pekala etik sorunlara dönüştürülebileceğini*” söylemektedir.¹³⁰ Yani burada etik, somut olaylarla ilgilenmediği ve ayrıca ahlaki değerleri araştırarak ahlakı konu olarak ele aldığı için ahlaktan ayrılır.

Etik iyi olana değil bir şeyin iyi olduğu hükmüne nasıl varıldığını söyler. Sonuç olarak, etik ahlak üretmez, ahlak üzerine konuşur.¹³¹

1.2.2-Etik hukuk ilişkisi

Hukuk, bireylerin birbirleriyle ve toplumla olan ilişkilerini düzenleyen emirler, yasaklar ve yetkiler içeren, devletçe yaptırıma bağlanmış kuralların bütünüdür.¹³²

Hukuk, insan eylemlerini kendisine konu edinmektedir ancak, söz konusu eylemlerin sorgulanmasını ahlakilik açısından değil, yasalara uygunluk açısından yapmaktadır. Aynı topraklar üzerinde siyasal anlamda bir bütünlük sergileyen insanların eylemleri, hak ve ödevleri hukuk kuralları aracılığı ile çatışmalar en aza indirgenerek ve birlikte yaşamayı olanaklı kılacak biçimde eşitlik ilkesine göre düzenlenir. Böylece hukuk normları yasalar biçiminde, topluluğun her üyesinin hakkı olanı güvence altına alır ve tüm sosyal eylemleri bağlayıcı kılan düzeni temsil eder.¹³³

¹²⁹ Pieper, a.g.e., s.29.

¹³⁰ Pieper, a.g.e., s.32.

¹³¹ Pieper, a.g.e., s.28.

¹³² Ömer Anayurt, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Seçkin Yay., Ankara, 2002, s.32.

¹³³ Pieper, a.g.e., s.114.

Hukuk kuralları ile ahlak kuralları birbirlerine çok yakın gibi görünse de aslında aralarında farklar vardır. Hukuk kurallarını ahlak kurallarından ayıran en temel özellik, hukuk kurallarına uyulmaması halinde, belli bir kamusal güce tanınmış olan zorlama gücünün devreye giriyor olmasıdır.¹³⁴ Bu devreye giren zorlama güç devlettir. Devletin toplumsal ilişkilere müdahalesi, hukuk kurallarının sistematik hale gelmesine neden olmuştur. Ayrıca, hukuk kuralları daha somut ve herkes için bağlayıcıyken etik ve ahlak kuralları kişiden kişiye toplumdan topluma değişkenlik gösterir.

Etik ve hukuk arasındaki ilişkiye baktığımız zaman, adalet kavramının ahlaktaki iyi kavramıyla olan bağı ve her ikisinin de iyiyi savunması hukuk ile etik arasındaki ortak noktadır.¹³⁵

Etik ve hukuk arasındaki benzerlikler şunlardır :¹³⁶

- Hukuk kuralları, insanların davranış ve eylemlerini düzenler ve bunlara bazı sınırlamalar getirir. Hukuk kurallarının yaptırımları vardır. Etik kuralları da insan davranış ve eylemlerini sınırlandırır, ancak hukuk kurallarından farklı olarak etik kurallarının resmi bir yaptırımı olmayabilir. Fakat son zamanlarda etik ilkelerle ilgili çeşitli yaptırımlar ortaya çıkmıştır.
- Hukuk kuralları yazılıdır. Etik kuralları ise genelde yazılı değildir. Fakat bu ayırım 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. Yani hukuk resmi, etik ise resmi olmayan kuralları bütünüdür.

¹³⁴ Mehmet Yüksel, “Modernleşme Bağlamında Hukuk ve Etik İlişisine Sosyolojik Bir Bakış”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:57, Sayı:1, 2002, s.179.

¹³⁵ Şirin, a.g.e., s.56.

¹³⁶ Coşkun Can Aktan, “Hukuk ve Ahlak”, <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/ahlak-felsefesi/hukuk-ahlak.htm>, (E.T.:20.01.2010)

1.2.3-Etik değer ilişkisi

Deęerler, kişilerin dūřünce, tutum ve davranışlarında birer ölçüt olarak ortaya çıkarlar ve toplumsal yaşamın vazgeçilmez bir öğesini oluştururlar. Deęerler, bir gruba ya da topluma mensup olanların uymak mecburiyetinde oldukları veya dikkate almaları gereken genelleşmiş ahlaki inançlardır. Örneęin adam öldürmenin, hırsızlık yapmanın ve tembelliğin yanlış ve kötü; insan hayatına değer vermenin, dürüstlüğün ve çalışkanlığın doğru ve iyi olduğuna inanmamızı sağlayan etken, sosyalleşme sürecinde edindiğimiz değerlerdir. Bir toplumun ya da grubun yaşamında her řey, değerlere göre algılanır ve kavranır. Kiřiler, yaşadıkları toplumların veya grupların değerlerini benimseyerek, bunları dūřünce tutum ve davranışlarında birer ölçüt olarak kullanırlar ve böylece daha iyi, daha doğru, daha uygun, daha güzel, daha önemli ve daha adil gibi genel yargılara ulaşma imkanı bulurlar.¹³⁷

Pratik yaşamda her davranışımızda ya doğruları araştırır, ya bir şeyin var olduğunu belirler ya da bir şeyi yorumlarız. Yaşadığımız ya da görüp duyduğumuz olay ve olgularla ilgili soyut değerlendirmelerde bulunur, değer yargılarımızdan hareketle hükümler veririz. Mesela, yalan söylemek kötü bir davranıştır, doğru söylemek iyi bir özelliktir ya da tembellik kötü bir huydur şeklinde varolanlar arasında verdiğimiz önemle alakalı kararlar veririz.¹³⁸ Yani kişiler beraber yaşadıkları toplumların değer yargılarını benimser ve bunu davranışlarına yansıtırlar.

Kişilerin yaşamda edindiği tecrübeler sonucunda değer yargılarına ulaşmaları etik aısından önemlidir. Verilen değerlere ve bununla beraber oluşacak sonuçlara göre kişiler etik dışı davranışları uygulamaktan vazgeçerler. Sonuçta toplumda etik dışı davranışlara karşı oluşan bir önyargı vardır. Kötü-yanlış olarak değer verilen bir olay, kişilerin o yönde davranmalarını engelleyecektir.

1.2.4-Etik kültür ilişkisi

Etik davranış, daima kültürle iç içedir, ilgilidir. Kültür, bir toplumun üyelerince paylaşılan anlamların bütünü olarak ifade edilebilir. Kültür, soyut özelliğiyle insanların duyum, algılama, dūřünme ve davranma süreçlerini etkilemektedir. Birey,

¹³⁷ Yüksel, a.g.e, s.85.

¹³⁸ Kılavuz, a.g.e., s.35.

kültürden edindiği bilgiyi, anlayış ve görüşü, içinde bulunduğu durumun şartlarına göre belirlemektedir. Örgütsel kültür ile etik arasında doğrudan bir ilişkinin varlığından söz etmek olasıdır. Etik, kültürün etkisi altındadır. Kültür, hem bireysel kültür olarak, hem de örgütsel kültür olarak etiğe uygun davranışı etkilemektedir.¹³⁹

Etik ve kültür birbirlerine bağlı oldukları için birbirlerinin tamamlayıcısı konumundadır. Etik dışı davranışları uygulamamayı alışkanlık haline getirmiş birey ya da örgütler bu şekilde kurumlarında ya da kişiliklerinde etik kültürü meydana getirirler. Etik kültürün devamı içinde etik dışı davranışları uygulamamaları gerekmektedir. Dolayısıyla etik ve kültür içiçedir. Bu durum bu şekilde devam eder.

1.3-YÖNETİMDE ETİK NÖRMLAR

1.3.1-Yönetisel Etik ve Kamu Yönetimi Etiği

Yönetim etiği kamu ve özel yönetim etiğini kapsayan, ikisinin birleşiminden meydana gelen etik şeklidir. Kamu ve özel sektörün değerleri ve çalışma yöntemleri birbirinden oldukça farklıdır. Hatta kamu yöneticileri, özel sektörün tamamen kar peşinde koştuğunu ve etiğin ikincil düzeyde dikkate alındığını ileri sürmektedirler. Kamu yöneticileri özellikle demokratik “*ethos*”a önem verirler. Bu bakımdan kamu yararı, özel çıkar ve kavgaların giderilmesinden daha önemlidir.¹⁴⁰ Özel sektör etiği bireye önem verirken, kamu yönetimi etiği ulusun çıkarlarına önem verir. Ancak her ikisinde konumuzla bağlı olarak, yolsuzlukla mücadelede aynı değerleri benimsemektedir.

Çalışma, kamu yönetimi etiğidir; ancak kamu yönetimi etiğini açıklamadan önce kamu yönetimi ve özel yönetim kapsayan yönetisel etiğe değinmek daha doğru olacaktır.

1.3.1.1-Yönetisel Etik

Yönetim, belirlenen amaçlara ulaşmak için başta insanlar olmak üzere parasal kaynakları, donanımı, demirbaşları, hammaddeleri, yardımcı malzemeleri ve zamanı

¹³⁹ Köprü, a.g.e., s.8.

¹⁴⁰ Namık Kemal Öztürk, “Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:32, Sayı:2, 1999, s.16.

birbiriyle uyumlu, verimli ve etkin kullanabilecek kararlar alma ve uygulama süreçlerinin toplamıdır.¹⁴¹

Yönetim süreci sürekli olarak, insanları ilgilendiren ve onları etkileyen kararları almayı, bu kararları herkesin yararına olacak biçimde uygulamayı gerektirir. Bununla beraber, örgütsel gereksinimlerin karşılanmasını; çatışmaların örgüt ve birey yararını gözetecek şekilde çözümlenmesini, görevlerin adil olarak paylaşılmasını, emeğin değerinin verilmesini, hak ve sorumlulukların adil olarak paylaşılmasını gerektirir.¹⁴²

Etiğin yönetim sürecinin içinde değerlendirilendirilmesi konusunda Eryılmaz; “Yeni yönetim anlayışı çerçevesinde geliştirilen ve İngilizce kavramların baş harflerinin bir araya getirilmesiyle 3-E ilkesi olarak ifade edilen, **tutumluluk**, **verimlilik** ve **etkinlik** (economy, efficiency, effectiveness) ilkelerine, dördüncü bir ilke olarak **etiği** yerleştirmek zorundayız” demiştir.¹⁴³

Nohutçu yönetsel etiği; “sadece doğru-yanlış, iyi-kötü ayırımından ibaret olmayıp aynı zamanda doğru ve iyi olanı yapma kararlılığını ve bu doğrultuda karşılaşılan etik sorunların, değer ve çatışmalarının çözümünde kılavuzluk yapacak etik prensip ve standartların belirlenmesini de içerir”¹⁴⁴ şeklinde tanımlamıştır.

Pehlivan’a göre ise; “yönetsel kararların verilmesinde tutarlı, tarafsız ve gerçeklere dayalı olmayı, bireylerin varlık ve bütünlüğüne saygıyı, herkes için en iyi olacak eylemlerin seçilmesini ve eylemlerde adalet, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, sorumluluk, saygı, açıklık, sevgi, demokrasi, hoşgörü vb. gibi evrensel değerleri temel almayı sağlayan, yöneticilere eylemlerinde yol gösteren davranış ilkeleridir”.¹⁴⁵

Yönetsel etiğe dair felsefi kökenlere bakacak olursak; ilki, yapılan eylemin sonucunu ve faydayı temel alan teleolojik yaklaşım; ikincisi ise, iyi niyet, değer ve ödev gibi kavramları temel alan deontolojik yaklaşımdır.¹⁴⁶ Teleolojik etik, deontolojik etiğe göre eylemin iyi ya da kötü olmasından çok yarattığı sonucun

¹⁴¹ Erol Eren, **Yönetim ve Organizasyon**, Beta Yay., İstanbul, 2001, s.3.

¹⁴² Köprü, a.g.e., s.19

¹⁴³ Bilal Eryılmaz, “Yolsuzluklarla Mücadelede Etik Projesi”, <http://www.etik.gov.tr/duyurular/bilaleryilmazkonusmametni.pdf>, (E.T:12.01.2010)

¹⁴⁴ Nohutçu Ahmet, “Etik ve Kamu Yönetimi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Ed.M.Acar ve H. Özgür, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2004, s.393.

¹⁴⁵ İnyet Pehlivan, **Yönetsel Mesleki ve Örgütsel Etik**, Pegem Yay., Ankara, 1998, s.58.

¹⁴⁶ Köprü, a.g.e., s.22.

etkisiyle ilgilenir. Deontolojik etikte ise eylemin hangi amaç ve istekle yapıldığı önemlidir.

Kamu yönetimiyle ilgili olarak bu iki düşünceden hangisinin uygulanması gerektiği hakkında çeşitli düşünceler vardır. Kamu görevlilerinin karşılaştığı günlük sorunların çözümünde pratik kararlara ulaşmak için teleolojik yaklaşım yardımcı olabilir. Ancak, kamu yararı ve düzeninin uzun vadede devam edebilmesi ve etik yönetimin içselleştirilebilmesi için deontolojik yaklaşımında önemi yadsınamaz. Bu uygulamada ahlak anlayışı çerçevesinde, kamu görevlilerinin cesareti, sorumluluk anlayışı ve etik duyarlılıkları anahtar rol oynayacaktır.¹⁴⁷

Yönetsel etik olumlu anlamda, bireylerin sahip oldukları ahlaki kurum ya da örgüt gibi buldukları alanlarda yansımalarıdır. Yani adaletli ve ahlaki değerlere uygun olarak davranmalarıdır. Olumsuz anlamda ise, bireylerin ahlaki ve etik ilkelere uymayıp kurum ya da örgütü zor duruma sokmaları, işlerliğinin devam etmesini engellemeleridir.

Yönetsel etik de eşitlik, açıklık, tarafsızlık ve hesap verilebilirlik söz konusudur. Hizmetler herkese eşit şekilde gerçekleştirilirken, açıklık yani bilgi ve belgelerin herkesin ulaşabileceği şekilde olması hedeflenmelidir. Hizmetler tarafsız, yansız hizmet verme şeklinde olmalıdır. Ayrıca hizmeti yerine getirirken daha sonra hesap verecek gibi şeffaf, dürüst bir şekilde işlemler gerçekleştirilmelidir.

Yönetsel etik üç bölümde ele alınabilir:¹⁴⁸

1-Kişisel Uygulamalar ve Ahlaki Sorunlar: Bu bölümdeki etik sorunlar yöneticilerin yasadışı olan ancak kişisel doyum ve kazançla sonuçlanan etik seçimlerini içerir. Örneğin kaynakların yanlış kullanımı, cinsel taciz veya bazı çıkar çatışmaları bu gruba girmektedir.

2-Mesleki Eylemler: Bu grup, yöneticilerin mesleki konularla ilgili olarak yaptığı etik seçimleri içerir. Örneğin adam kayırma, sorun çıkmasını önlemek için ilgili tarafın baskılarına boyun eğme, çalışanların işten atılmaları bu tür örneklerdir.

3-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.

¹⁴⁷ Nohutçu, a.g.m., s.397.

¹⁴⁸ Pehlivan, a.g.e., s.49.

1.3.1.2-Kamu Yönetimi Etiği

Kamu yönetimi etiği, kamu hizmetlerinin gerçekleşmesinde ve sunulmasında etik değerlerle olan ilişkilerinden oluşur. Kamu da etik anlayış 1980 ve 90'lı yıllarda kendisini göstermeye başlamıştır. Ülkelerin, kamu yönetimlerinde etik anlayışı benimsemelerinin nedenleri şunlardır:¹⁴⁹

- *Güven ve yönetim açığını kapatma
- *Yurttaşların daha kaliteli hizmet beklentisi
- *İyi yönetim gündemi
- *Uluslararası örgütlerin öncülüğü
- *Yeni kamu yönetimi reformlarının kamuda değer sistemini değiştirmesi

Tüm dünya ülkelerinde yolsuzlukların artmaya başlaması ve kamu yönetimi değerlerinin aşınması söz konusu olduğundan, yönetime karşı güven duygusunun azalmaya başlamasını önlemek ve küreselleşmeyle beraber yönetim olgusunun eksikliğini kapatmak amacıyla kamu yönetiminde etik değerler ön plana çıkarılmaya başlanmıştır. Bununla beraber yurttaşların daha kaliteli hizmet beklerken, kamu hizmetlerinin mali yönünün artması, ancak verilen hizmetlerin aynı oranda kalması ve rüşvetle kamu hizmetlerinin gördürülmesi inancı, kamu yönetiminde etik unsurların uygulanması gerektiğini kanıtlamıştır. Uluslararası örgütlerin de yolsuzluk karşıtı ve etiğin yönetimde etkili olması amacıyla gerçekleştirdikleri reformlarda etiğin, kamu yönetiminde yönetimin en önemli tamamlayıcı unsuru olmasını sağlamıştır. Ayrıca kamu görevlilerinin de gerçekleştirilen reformlar sonucunda değer sistemleri değişmiş ve etik ilkeleri benimsemeye başlamışlardır.

Kamu yönetiminde etik neden önemlidir diye soracak olursak, kamu çalışanları gündelik çalışmaları sırasında kamu kaynaklarının yönetilmesi, vatandaşlarla ilişkiler ve politika oluşturma işlevleri gibi bazı durumlarda takdir yetkisi kullanırlar. Etik, bu kamu gücünün keyfi kullanımına set çeken kontrol ve denge noktalarından biridir. Devlete ve kurumlarına karşı güvenin meydana gelmesi ve bunun korumasının hayati bir unsurudur. Ayrıca uygulamaların ve davranışların sınıdıldığı bir temel oluşturarak

¹⁴⁹ George Larbi, "Assessing Infrastructure For Managing Ethics in The Public Service in Ethiopia: Challenges And Lessons For Reformers", **International Review Of Administrative Sciences**, Vol.67, 2001, S.251-253.'Den Aktaran Mustafa Demirci-Neval Genç, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:41, Sayı:2, 2008, s.45.

kamuoyuna çıkarlarının korunduğu ve işlerin doğru olarak yapıldığına dair güven verir. Bu yüzden yönetişimin kalitesi açısından önemli bir kilit noktasıdır.¹⁵⁰

1.4-KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞ KURALLARI

1.4.1-Kamu Yönetiminde Etik İlkeler:¹⁵¹

***Hesap Verilebilirlik:** Kamu görevlileri, kamu hizmetlerini yerine getirirken gerçekleştirdikleri işlemleri rapor edebilmeli, işlemler konusunda cevap verebilir olmalı, açıklama yapabilmeli, işlemlerin yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olmalıdır. Kamu görevlileri yaptıkları işlerden bu şekilde sorumlu olmakta ve yolsuzluklara karışmaları önlenmektedir. Kamuoyunun denetimini sürekli hisseden, yaptığı işin sorumluluğunu bilen ve korkmadan hesabını verebilen bir kamu görevlisi, etik dışı davranışta bulunamaz.

***Saydamlık:** Saydamlık şeffalık ve açıklık kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken her zaman uygulamak zorunda olduğu kavramlardır. Kamu görevlileri aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmalıdır. Kamu görevlileri, karar alıp aldığı kararları sunarken açık, anlaşılır, düzenli, güvenilir ve tutarlı bir şekilde hareket etmelidir. Ayrıca bilgi edinme hakkını kullanmak isteyen halka yardımcı olmalı, usulüne uygun bir şekilde istenilen bilgiler verilmelidir.

***Tarafsızlık:** Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken tüm vatandaşlara dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk ve cinsiyet ayrımı yapmadan hizmet etmelidir. Hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı davranışta bulunmamalıdır. Kamu görevlileri, siyasi açıdan tarafsız davranmalı, hiç bir siyasi partinin, kişi ya da zümrenin menfaatine ya da zararına yol açacak faaliyette bulunmamalı, mevzuata, kararlara uygun hareket etmelidir. Tüm vatandaşlara eşit bir şekilde hizmet sağlanmalıdır.

***Hukukilik:** Kamu görevlileri, kamu görevinin yerine getirirken yürürlükteki kanunlara, etik davranış kodlarına ve tüm yasal düzenlemelere uygun davranmalıdır. Karar verme aşamasında özellikle takdir yetkisini kullanırken keyfi davranmamalı, anayasal amaçlara ve etik kurallara uygun bir şekilde kararlar almalıdır.

¹⁵⁰ Sait Bodur, “Kamu Yönetiminde Etik Ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanun Tasarısı”, (Proje Ödevi, TODAİE), Ankara, 2004, s.10.

¹⁵¹ Yüksel, a.g.e., s.86.

***Bütünlük:** Kamu görevlileri, kamu görevlerinin ifası sırasında kendilerinden beklenen bütün etik ilkelere uygun davranmalı, kamu görevini gerçekleştirirken dürüst, güvenilir, tarafsız ve saydam olmalıdır. Hiçbir zaman, kişisel kazançlarını kamusal çıkarlarının üstünde tutmamalıdır.

***Dürüstlük:** Kamu görevlileri, görevlerini yaparken dürüst olmalıdır. Kendilerini etkileyebilecek kurum ve bireylerden uzak durmalıdırlar.

***Eşitlik:** Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinden herkesin yararlanmasını sağlamalıdır. Kamu hizmeti hiç bir ayırım gözetilmeksizin herkese eşit bir şekilde verilmelidir. Kamu hizmetinden yararlanma kamu görevlisinin seçimiyle gerçekleşmemelidir.

***Liderlik:** Lider, belli bir durum, zaman ve koşullar altında bir grup üzerinde, insanların örgütsel hedeflere ulaşmak için gönüllü olarak çabalamasını teşvik eden, ortak hedeflere ulaşmada yardımcı olan, tecrübelerini aktaran, kendisini izleyenlerin, uygulanan liderlik türünden hoşnut olmalarını sağlayan kişidir. Liderlik ise, amaçları gerçekleştirmek için grup aktivitelerini etkileme sürecidir. Kamu görevlileri, kamu görevlerini yerine getirirken örnek davranışlar sergileyerek, etik kurallara uygun hareket ederek vatandaşlara örnek olmalıdır. Kamu görevlileri, kamu yönetiminde temel etik değerleri savunup desteklemeli ve toplumda etik bilincin yerleştirilmesi için liderlik etmelidir.

***Sadakat:** Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yasalara uygun bir şekilde atanmış ulusal, yerel, bölgesel otoritelere sadakatle hizmet etmelidir.

***Liyakat ve profesyonellik:** Liyakat, kamu görevlisi açısından o iş için yeterli layık olduğuna inanılan ve kendisine güven duyulan kişidir. Kamu görevlileri, kamu hizmetleri sırasında liyakat, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi şekilde kullanarak görevlerini yerine getirmelidirler. Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken kamu hizmetine kendilerini adanmalı ve yaptığı iş açısından kendini geliştirmiş ve yetiştirmiş olmalıdır.

***Nesnellik:** Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken nesnel davranmalı, kendi düşüncelerinden önce kamu yararını gözönünde bulundurmalıdır.

***Nezaket ve saygı:** Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, alt düzeydeki personel ve hizmet ettikleri vatandaşla olan ilişkilerinde nazik ve saygılı davranmalı ve hizmetten yararlananlara karşı gerekli nezaket, saygı ve ilgiyi göstermelidir.

***Saygınlık ve güven:** Saygınlık ve güven kavramları vatandaşların kamu kurumlarına karşı besledikleri en önemli duygulardandır. Kamu görevi, kamu yararına uygun faaliyette bulunmayı gerektiren güvene dayalı bir hizmettir. Bu nedenle, kamu görevlileri, halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyecek, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınarak güvenilir işlem ve eylemde bulunmalıdır. Kamu görevlileri, kamuya güveni sağlayacak şekilde davranmalı ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla göstermelidir. Kamu görevlileri, halka hizmetin, kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket ederler. Kamu görevlileri görevlerini yerine getirirken halka kötü davranmamalı, işlerini savsaklamamalı, çifte standart uygulamamalı ve tarafgir davranmamalıdır.

Bu temel etik ilkeler çok sayıda ülkenin kanunlarında, mevzuatlarında ya da genelgelerinde bulunmaktadır. Kanuni çerçevelerle düzenlenmeleri kamu görevlileri için uyulması zorunlu olunmasına, uyulmazsa çeşitli yaptırımlara maruz kalınmasına yol açmaktadır.

Kamu yönetiminin gelenekselliğinin artık geçmişte kalması gerektiği, bu etik ilkelerin de sürekli güncelleştirilmesi, kendini yenilemesi ve bu şekilde uygulanmasının önemi savunulmaktadır. OECD tarafından yapılan araştırmalar, ülkelerin son on senede kamu yönetimi temel etik değerlerini yenilediğini göstermektedir. Ülkeler etik değerleri yenilerken ilgili personelinde görüşlerinden yararlanmanın önemi üzerinde durmuşlardır. Buradaki amaç, değerlerin karşılıklı şekilde anlaşılmasının sağlanması ve daha sonradan sorunların çıkmasının engellenmesidir. Bazı durumlarda vatandaşında bu değişime katılmasının sağlanması, görüş ve düşüncelerinin alınması, dolayısıyla gerçekleştirilecek yeniliklerin vatandaşına da bildirilmesi sözkonusu olmaktadır.¹⁵²

Kamu yönetiminde temel etik değerler, toplumun bütününün birincil menfaatini ilgilendirir. Etik davranış kodlarının hazırlanması ve bu kodların oluşturduğu değerlerin güncelleştirilmesi sürecinde, sadece kamu makamlarının ya da etik

¹⁵² Yüksel, a.g.e., s.92.

kurullarının hazırladığı hukuki belgelerin değil, toplumun daha geniş kesiminin ortak iradesini yansıtan güncelleştirilmiş etik değerlerin oluşturduğu kodların kullanılması daha önemlidir. Bu durum kamuda etik dışı faaliyetlerin engellenmesi yönünde duyulan ihtiyaca daha etkili bir biçimde cevap verecektir.¹⁵³

OECD kamu yönetimi teşkilatı (PUMA) kamu hizmetinde etik ve davranışların yönetimi ve sürdürülmesine ilişkin üye ülkelerde yaptığı incelemeler sonucunda, etik yapıya ilişkin bir model oluşturmuştur. Bu model kapsamında, kamu yönetiminde etik altyapı sekiz unsurdan oluşur ve denetim, yönlendirme ve yönetim olmak üzere üç işlevi vardır. Bunlar:¹⁵⁴

- 1-Siyasi irade,
- 2-Etkili bir yasal altyapı,
- 3-Etkin hesap verme mekanizmaları,
- 4-Uygulanabilir davranış kuralları,
- 5-Mesleki sosyalleşme mekanizmaları,
- 6-Kamu hizmetinde uygun çalışma koşulları,
- 7-Etik konularda eşgüdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı,
- 8-Kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum (sorgulayıcı bir medyanın varlığı dahil)

8	Bağımsız, özel mali denetim kuruluşlarına yetki ve izin verilmelidir.	DENETİM
7	Kamu denetim kuruluşları arasında görev ve sorumluluklar paylaşılmalıdır.	
6	Sivil toplum kuruluşlarının kamusal alanın denetimi ile ilgilenmeleri gerekir.	
5	Devlet yönetiminde etik davranış kuralları ve standartları oluşturulmalıdır.	YÖNLENDİRME
4	Kamu görevlilerine eğitim ve danışmanlık hizmeti sunulmalıdır.	
3	Siyasal irade, etik konusunda samimi ve kararlı olduğunu ortaya koymalıdır.	
2	Kamu yönetiminin işleyişine ilişkin kurallar	

¹⁵³ Yüksel, a.g.e., s.93.

¹⁵⁴ Bodur, a.g.e., s.12.

	iyileştirilmelidir.	YÖNETİM
1	Siyasal ve yönetsel anlamda kamu yönetimi etiği ile ilgili özel bir organizasyon oluşturulmalıdır.	

İlk olarak tesis edilmesi gereken temel kurumlaşma, siyasal ve yönetsel anlamda kamu yönetimi etiği ile ilgili özel bir organizasyonun oluşturulmasıdır. Bu organizasyon, kamu yönetiminde etik uygulamalar konusunda çeşitli yönlendirmeler yaparak, eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesini ve etik ilke ve standartların oluşturulmasını sağlamalıdır. Siyasal irade de etik konusunda duyarlı davranmalı, samimiyetini hissettirmelidir. Ayrıca yönetsel etikle ilgili etkin denetim mekanizmaları oluşturulmalı, kamu denetim kuruluşları arasında görev ve sorumluluklar paylaşılmalı ve bu anlamda bağımsız, özel mali denetim kuruluşlarına yetki ve izin verilmelidir. Yine sivil toplum kuruluşlarının kamusal alanın denetimi ile ilgili aktif şekilde ilgilenmeleri yönünde düzenlemeler yapılmalıdır.¹⁵⁵

1.4.1.1-Etik davranış kodları

Etik davranış kodları, özlü ve esnek yapıları, basit ve açık anlatımlarıyla, kamu sektörü çıkar çatışması politikasının standartlarını ortaya koymak ve yaşanan toplumsal ve siyasi değişimler sonucu ortaya çıkan yeni sorunlara dikkat çekmek için oldukça kullanışlı bir yol sunmaktadır.¹⁵⁶

Etik kodlar, gerçekleştirilecek işlerde belirlenen davranışların minimum özelliklerini ortaya koymaktadırlar. Ayrıca yöneticilere iyi işler yapmak ve kötü işlerden sakınma bakımından yol göstericidirler.¹⁵⁷

Kısacası, etik kodlar; yöneticiler tarafından zor durumlarda kolayca karar verilmesini sağlayan, yazılı ya da yazılı olmayan davranış kalıplarıdır.

İdeal bir etik davranış kodu şu özellikleri içermelidir:¹⁵⁸

¹⁵⁵ Kılavuz, a.g.e., s.261.

¹⁵⁶ Yüksel, a.g.e., s.99.

¹⁵⁷ Namık Kemal Öztürk, "Yolsuzluklarla Mücadelede İtalya'dan Ders Alınabilir mi?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:34, Sayı:1, 2001, s.9.

¹⁵⁸ Yüksel, a.g.e., s.102.

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

*Taslaklarla ilgili yorumlar dikkatlice incelenmeli, kamuoyunun talep ve eleştirileri dikkate alınmalıdır.

*Eğitim, denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmelidir.

*Açık ve kapsamlı olmalı, kolayca anlaşılabilir bir dille yazılmalıdır.

*Ulusal etik davranış kodu, etik konusunda yeknesaklık sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.

*Üst düzey ve bazı hassas mevkilerde görev yapan kamu görevlilerine daha katı standartlar getirilmelidir.

*Kamu görevlilerine kılavuzluk edecek ve onları koruyacak kapsamlı bir “*yap*” ve “*yapma*” lar listesi olmalıdır.

Etik davranış kodlarının işlevlerini şu şekilde sıralayabiliriz:¹⁵⁹

*Yolsuzluk, kamu makamını kötüye kullanma, taraf tutma ya da diğer etik dışı veya yasadışı davranışlarla mücadele etmek,

*Kamu görevlilerinin, görevlerini yerine getirirken, davranışlarının kurallara uygunluğunu düşünmelerini sağlamak,

*Bir kamu görevlisinin uygun olmayan davranışını bildiren bir vatandaşın haklarını korumak,

*AB standartlarına uygun kamu çalışma koşullarının yaratılması ve kamu politikalarının izlenmesine yönelik koşulları yaratmak,

*Çeşitli çıkar grupları tarafından ifade edilen toplumun ihtiyaçlarına uygun kamusal çözümler ve eylemlerin niteliğini geliştirmek,

*Kamuda “*iyi yönetim*” modelinin gelişmesinin temellerini atmak,

*Kamusal eylemlerin açık ve daha ussal bir şekilde gerçekleştirilmesi için daha büyük olanaklar sağlamak,

*Kamu görevlilerinin çalışmalarında çeşitli denetim araçları uygulamak,

*Kamu görevlilerinin davranışlarına ilişkin olarak, vatandaşların kişisel gözlemlerine dayanarak toplumun kamu yönetimine güvenini sağlamak.

Etik davranış kodları, kurum içerisinde karar alma faaliyetlerinin en doğru şekilde gerçekleşmesine yardımcı olur. Vatandaşlarında, kuruma karşı beklentilerinin düzenlenmesini ve saygı duymasını sağlar. Ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle

¹⁵⁹ Yüksel, a.g.e., s.103.

beraber, genellikle her ülkenin etik davranış kodları benzerdir ve yasal mevzuatlara dayandırılmıştır. Çünkü yolsuzluklara karşı mücadele, her ülkede gerçekleştirilmeye çalışılan, çaba sarfedilen bir durumdur. Ancak sadece etik davranış kodları oluşturmakla mesele çözümlenmez. Önemli olan, bu kodların kamu görevlilerince benimsenmesi ve bunları uygulamaya aktarmalarıdır.

1.4.2-Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışlar¹⁶⁰

***Ayrımcılık:** Ayrımcılık, önyargılı davranarak karşıımızdaki kişiye ya da kişilere adaletsiz, onlara zarar verecek şekilde davranışlar sergilemektir. Kamu görevlisi herkese eşit davranmalı, ayrımcılıktan uzak durmalıdır.

***Kayıрма:** Maddi öğeler yerine akrabalık eş dost gibi manevi öğeleri kullanarak kamu görevlilerine kamu işlemlerinde kendilerine yardımcı olmalarını sağlamaya çalışmaktır. Bu şekilde eşitlik ilkesi zedelenmekte, toplumda kamu görevlilerine karşı güven azalmaktadır.

***Rüşvet:** Kişilerin hukuki ya da hukuki olmayan işlemlerini gerçekleştirmek ya da işlerini hızlandırmak amacıyla kamu görevlilerine verdikleri mal, hediye, para gibi maddesel çıkarlara rüşvet denir.

***Yıldıma-Korkutma:** Kamu görevlileri astlarını yıldırma yoluyla ya istediği gibi davranmaya ya da çalıştığı yerden uzaklaştırmaya zorlamaktadır. Korkutma ise kamu görevlisinin bir nevi kabadayılık anlamına gelen kimseden korkmayan, etrafına meydan okuyandır.

***İhmal:** Kamu görevlisinin gerçekleştirmek zorunda olduğu kamu görevlerini savsaklaması, geciktirmesi, üst tarafından verilen emirleri yerine getirmemesi şeklinde tanımlanır.

***Sömürü (İstismar):** Sömürü, insan ya da nesnelere adaletsiz kullanımınıdır ve çıkar sağlama amacına yöneliktir. Kamu görevlileri kamuya hizmet ederken sahip oldukları imkanları kendilerine istismar amacıyla değil, kamu yararı amacıyla kamu için kullanılmalıdır.

¹⁶⁰ Pehlivan, a.g.e., s.71.

***Bencilik:** Yöneticinin ya da kamu görevlisinin başkalarının yararını düşünmeden; onlara zarar vererek, davranışlarını yalnız kendi gereksinimlerini giderecek, kendine çıkar sağlayacak biçimde yönlendirmesidir.

***Yolsuzluk:** Maddi ya da maddi olmayan çıkar sağlama amacıyla kamu görevlisinin görevini kötüye kullanmasıdır.

***İşkence (Eziyet):** Bir insana maddi ya da manevi olarak yapılan aşırı eziyettir. Yöneticilerin kendi görüşlerini paylaşmayan işgörenleri hedef seçerek eziyet etmeleri kabul edilemez bir davranıştır. Bu durum psikolojik olarak da gerçekleşebilir.

***Yaranma-Dalkavukluk:** Kamu görevlilerinin birbirlerine ya da üstlerine başarı elde etmek amacıyla yaptıkları sahtekarlıklardır. Dürüst yönetimde olmaması gereken bir durumdur. Ayrıca güven zedeleyicidir.

***Şiddet-Baskı-Saldırganlık:** Kamu görevlilerinin birbirlerine ya da üstlerin astlara karşı kaba ve sert davranışlar sergilemesi kamu kurumlarında asla görülmemesi gereken davranışlardır. Çalışanların önündeki engelleri ortadan kaldırmak için bu yola başvurma kurumların itibarını zedeler.

***İş İlişkilerine Politika Karıştırma:** Kamu görevlileri ünvanları ne olursa olsun yaptıkları işleri, çalıştıkları ortamı politik düşüncelerden uzak tutmalı, tarafsız ve eşit şekilde davranışlar göstermelidir. Yöneticinin politize olması durumunda, başında olduğu kurum bir eğitim kurumundan çok politik bir kurum olarak görülecek ve öyle davranış görecektir. Dolayısıyla çalışanlarda pek çok sorunlarını politika aracılığı ile çözmeye çalışacaklardır.

***Hakaret ve Küfür:** Sözlü taciz olarak değerlendirilebilecek olan hakaret ve küfür, sözel bir şiddet gösterisidir ve tüm şiddet gösterileri gibi, saldırganlık içerir. Kamu görevlilerinin şiddet içeren davranışlarda olduğu gibi kamu kurumlarında kesinlikle gerçekleştirilmemeleri gereken davranışlardır.

***Bedensel ve Cinsel Taciz:** Bedensel taciz, şiddetin bir ürünüdür. Bedensel ve cinsel taciz, aciz olana yapılan haksız ve kötü niyetli davranışları çağırıştırır. Kamu görevlilerinin ya da yöneticilerin, astları konumundaki kişilere, yetkilerinin arkasına sığınarak ve itiraz edemeyecek konumdaki kişilere karşı, her türlü tacizden özenle kaçınmalıdır.

***Kötü Alışkanlıklar:** Kamu görevlilerinin kişisel hayatlarındaki sahip oldukları kötü alışkanlıkları çalıştıkları kamu kurumlarında da gerçekleştirmeleri son derece yanlıştır. Bu durum o zaman kişisellikten çıkıp kamu alanını ilgilendiren bir durum halini alır.

***Görev ve Yetkinin Kötüye Kullanımı:** Kamu görevlileri kamu görevlisi oldukları için kendilerine tanınmış hak ve imkanları kullanarak başkalarına çıkar sağlayamaz ve örgüte zarar vermek için kullanamaz. Yani sahip olduğu hakkı kötüye kullanamaz.

***Dedikodu:** İnsan ilişkilerinde son derece yanlış bir davranış olan dedikodu kamu kurumlarında da kamu görevlilerinin birbirlerine karşı tutumlarını değiştirmekte, güven ve saygıyı azaltmakta, zaman ve enerji kaybına yol açmaktadır.

***Zimmet:** Kamu görevlisinin para ya da mal gibi değerli eşyaları yasalara aykırı davranışta bulunarak kendi kullanımına tahsis etmesi, harcamasıdır.

***Dogmatik Davranış:** Dogmatiklik, daha önce doğru olan bir kavrama, bir inanca, zamanla doğruluğu ortadan kalksa bile bağlı kalmaktır. Dogmatik bir yönetici, sahip olduğu bilgilere körü körüne bağlanacak ve yeniliklere karşı kapalı olacaktır.

***Yobazlık-Bağnazlık:** Kurumların gelişmesini ve yenileşmesini engelleyen en önemli nedenlerdendir. Yobazlık ve bağnazlık, inanç ve düşünceleri konusunda tartışmaya yer vermeyen, tek doğru şeyin kendi doğrusu olduğunu düşünen, kendi gibi düşünmeyenlere de hoşgörüsüz davranan kimselere denir.

1.5-KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DAVRANIŞI ETKİLEYEN UNSURLAR

1.5.1-Şeffaflık

Gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimin sahip olduğu bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmamasını, ayrıca yönetimin dış etkilere kapalı olmasını; eylem ve işlemlerinin dıştan görülememesini ve bunların gerekçelerinin açıklanmamasını ifade eder.¹⁶¹

¹⁶¹ Musa Eken, "Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:38, Sayı:1, 2005, s.114.

Yönetici ve memurların kendilerini kamuoyu ve halkın eleştirilerine karşı korumak istemeleri yönetimde en önemli gizlilik nedenidir. Gizlilik ve resmi sır kavramları memurların yaptıkları işlemleri halktan gizlemeleri için kullandıkları bir yoldur. Memurlar bu şekilde işlemleri kendi amaçları doğrultusunda gerçekleştirmektedir. Yasalarda gizliliğin sınırları ve kapsamı belli değildir. Neyin gizli ve neyin açık olması gerektiğine, söz konusu kurumun yöneticisi ya da personeli karar vermektedir. Oluşan bu durum, kurum da gerçekleşen yolsuzlukların saklanması ortam hazırlamakta ve vatandaş bürokrasi karşısında savunmasız ve güçsüz hale getirmektedir. Bir çok evrak ya da dosya, gizlilik gerekçesiyle vatandaşlara verilmemekte ve gösterilmemektedir.¹⁶²

Yönetimde şeffaflık, yönetime katılma, bürokrasinin temsil niteliğinin geliştirilmesi, resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı gibi yöntem ve uygulamalardır. Açıklık ilk olarak, kişilerin resmi belge ve bilgilere ulaşabilme hakkıdır. İdari faaliyetlerin izlenebilmesi, dosyaların görülebilmesi, her türlü bilgi ve belgenin yönetimden alınabilmesi bu kapsamdadır. Açıklık ilkesini uygulamalarında benimsemiş olan ülkeler, yönetimi, halka bilgi ve belge verme ödevi ile yükümlü kılmişlardır. Açıklık, ayrıca kamu politikası üreten organların toplantılarına dinleyici olarak katılma hakkı ile önemli proje ve kararların, halkın görüşüne başvurularak alınması anlamına da gelir. Açıklığın yaptırım gücü, doğrudan değil dolaylıdır. Halk bu mekanizma ile itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme, memurlar ise hata yapmama ya da düzeltme imkanı elde ederler. Kamu hizmetlerinin amacı kamu yararının sağlanması yani halkın yararına yapılan işlemler olduğuna göre gerçekleştirilen işlemlerin halka açık olması ve duyurulması gereklidir. Bu durumda yönetime yeni yükler ve maliyetler getirir.¹⁶³

İşte bu gibi olumsuz durumların engellenmesi, yönetimde açıklığın sağlanabilmesi için yapılacak işlemlerde bilgi verilmesi, şeffaflığın ön planda olması ve sonuç olarak da vatandaşın devlete güvenini arttırması gereklidir.

¹⁶² Eryılmaz, a.g.e., s.237.

¹⁶³Turhan Güven, "Yolsuzlukla Mücadelede Denetimin Rolü", **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997, s. 928-929.

1.5.2-Hesap Verilebilirlik

Genel tanıma göre hesap verme sorumluluğu, kişinin görevlerini yerine getirip getiremediğinin hesabını verebilme zorunluluğudur. Yönetim açısından ise, yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü ve yöneticilere, eylemlerinin hesabını sergileme yükümlülüğü getiren modern yönetim anlayışına göre hesap verme sorumluluğu, kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını sergileme, raporlama sorumluluğu olarak ifade edilmektedir.¹⁶⁴

Kamu görevlilerinin hesap verme sorumluluğunun sağlanması kamu kaynaklarının kullanılması noktasındaki mali ve hukuka uygunluk denetimini, kaynakların verimli, etkili ve ekonomik kullanılması biçiminde genişletmektedir. 10.12.2003 tarihinde kabul edilen 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8. maddesinde hesap verme sorumluluğu aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir: *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”*¹⁶⁵

Etkin bir hesap verme sorumluluğunun prensipleri şunlardır:¹⁶⁶

*Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması: Hesap verme sorumluluğu ilişkisi içinde olan tarafların rol ve sorumluluklarının açıkça belirlenmiş olması, prosedür ve süreçlerin iyi tanımlanmış olması gerekmektedir.

*Performans Beklentilerinin Netliği: Amaçlar, beklenen başarılar ve dikkate alınan kısıtlamalar; belirgin, anlaşılır ve üzerinde mutabakata varılmış olmalıdır.

*Beklenti-Kaynak Dengesi: Performans beklentileri ile yetkiler ve sağlanan kaynaklar arasında belirgin ve dengeli bir ilişki olmalıdır.

*Güvenilir Raporlama: Ulaşılan performansı ve neler başarıldığını gözler önüne serebilmek için, bilgi; güvenilir, makul bir zaman dilimi içinde ve mutabakata varılmış beklentiler ışığı altında raporlanmalıdır.

¹⁶⁴Erdoğan Kesim, “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verilebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı, Sakarya: Bilge Matbaacılık, s.270.

¹⁶⁵

¹⁶⁶ Kesim, a.g.m., s.272.

*Gözden Geçirmeler ve Düzeltmeler: Raporlamanın bir sonucu olarak mevcut şartlarda nelerin başarılmış olduğu kadar başarısızlıklar da açıkça görülmelidir.

Hesap verilebilirlik kavramı önemlidir, çünkü; demokrasinin olduğu yerde hesap verilebilirlik olmalıdır, ayrıca vatandaşların devlete güvenebilmesinin en önemli gerekçesidir. Sonuçta seçim dönemlerinde oy kullanan vatandaşlardır. Eğer vatandaşın güveni, oyu kazanılmak isteniyorsa yapılan her türlü işlemin hesabı verilmelidir yani vatandaşın aklında soru işareti bırakılmamalıdır. Hesap verilebilirlik ile, pasif, herşeyi yönetimden bekleyen vatandaşın yerine aktif, yönetime katılan vatandaş modeli ortaya çıkmaktadır. Bu sayede de kamu görevlilerinin dürüstlüğü sağlanır.

1.5.3-Takdir Yetkisi

Takdir yetkisi, idarenin serbest hareket edebilme, serbest karar alma gücüdür. Bağlı yetkinin bulunmadığı yerde takdir yetkisi söz konusudur. Takdir yetkisi, belirli koşullarda idarenin hareket etme serbestliği, gücü, olanağı bulmasıdır. Başka bir anlatımla, hukuk kurallarının idareye belli bir yönde hareket etmesi konusunda emir, yetki, görev vermediği durumlarda, idarenin takdir yetkisinden söz açılabilir.¹⁶⁷

Takdir yetkisinin keyfi şekilde kullanımı kötü yönetime neden olur ve bu durumda yönetime güveni büyük oranda zedeler. Takdir yetkisini kullanacak olan kamu görevlisi eşitlik ilkesini göz önünde bulundurarak, kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçlayarak, mevzuatın kendisine sunduğu imkanlar çerçevesinde takdir yetkisini kullanmalıdır. Yoksa takdir yetkisi, takdir yetkisini menfaatleri için kullanan kamu görevlilerinin yolsuzluklarına zemin hazırlar.

Kamu görevlilerine, görevlerini yaparken belli sınırlar içerisinde esnek olmaları hakkı yani takdir yetkisi tanınmıştır. Takdir yetkisi kaynağını kanunlardan almaktadır, keyfiyen kullanılmaz. Hiç bir kamu görevlisi kaynağını kanundan almayan bir kamusal yetki veya otorite kullanamaz. Kanunun kendisine takdir yetkisi tanımadığı hiç bir bürokrat, herhangi bir şekilde keyfi olarak bu yetkiyi kullanamaz.¹⁶⁸

¹⁶⁷ İsmet Giritli-Pertev Bilgen-Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Der Yay., İstanbul, 2006, s.75-76.

¹⁶⁸ Namık Kemal Öztürk, "İtaatkar Kamu Görevlilerinin Etik Sorunları", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, s.342.

Takdir yetkisinin kullanımında yönetsel otorite tamamen serbest bırakılmayıp uyması gereken prensipler belirtilmiştir. Avrupa Konseyi'nin 1980 tarihli tavsiye kararıyla ortaya koyulan bu prensiplerle amaçlanan, yönetime yasayla bırakılan takdir yetkisinin aşırı ve keyfi bir biçimde kullanılmamasıdır. Yetkili otoritenin uyması gereken temel prensipler şu şekilde belirlenmektedir:¹⁶⁹

*Takdir yetkisi hangi amaç için verilmişse o amaç için kullanılmalıdır.

*Takdir yetkisi objektif ve tarafsız bir şekilde kullanılmalı, olayın özelliklerine göre ilgili unsurlar dikkate alınmalıdır.

*Kanun önünde eşitlik ilkesine saygı gösterilmeli, her türlü ayrımcılıktan kaçınılmalıdır.

*Yetkinin öngörüldüğü amaçların gerçekleştirilmesi ölçüsüyle bireysel çıkar, hak ve özgürlüklere zarar vermeme arasındaki ölçülülük esası korunmalıdır.

*Yönetsel otorite ilgili konudaki kararını makul süre içinde almalıdır.

*Yetkili otoritenin genel yönetsel direktifleri, her olayın özgün durumlarını ve genel eğilimlerini dikkate alarak tutarlı bir biçimde uygulanması gerekmektedir.

*Takdir yetkisine ilişkin genel yönetsel direktifler kamuya açıklanmış olmalıdır. Talep eden kişiye, kişiyi ilgilendiren kararın alınmasından önce veya sonra uygun bir biçimde bu direktifler iletilebilmelidir.

*Takdir yetkisinin kullanımıyla yapılan yönetsel işlemlerin yasallık denetimi ya bir yargı organı önünde ya da diğer bağımsız bir organ tarafından yapılabilirdir.

¹⁶⁹ Şengül, a.g.m., s.131.132.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE ETMEK İÇİN GERÇEKLEŞTİRİLEN YASAL DÜZENLEMELER VE KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

Türk kamu yönetiminde etik anlayışın yaygınlaşmasını sağlamanın en önemli ve etkili yolu yasal düzenlemelerdir. Yasalarla koruma altına alınan yönetim hem vatandaş açısından kuruma güven duyulmasını sağlar hemde kurum açısından prestij kaybının önüne geçer. Çeşitli yaptırımlarla yasalara tabii tutulan yönetim de haksız, çıkar amaçlı, menfaatleri kötüye kullanarak hareket etme gibi yolsuzlukların oluşmasına neden olan durumlar söz konusu olmaz. Olsa bile bunun sonucunda yolsuzluk yapan kamu görevlilerine yasalar yoluyla çeşitli yaptırımlar uygulanır.

1.1-TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ANLAYIŞIN YAYGINLAŞTIRILMASI İÇİN YAPILAN YASAL DÜZENLEMELER

1.1.1-Türk Ceza Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, yolsuzluklara konu olabilecek suçları bünyesinde düzenlemiştir. 247-266. maddeleri kamu yönetiminin güvenilirliğini ve işleyişini bozan suçları önlemek için oluşturulmuştur. Yolsuzlukla mücadele ve etik kuralların yaygınlaşması ile ilgili olan suçların kanunda işleniş biçimlerine kısaca değinmek ceza kanunumuzun yolsuzluklarla mücadeledeki yeri ve önemi hakkında fikir verecektir.

TCK'nın 247. maddesi zimmet suçuyla ilgilir.¹⁷⁰ Eski Türk Ceza Kanunu'na göre ceza alt sınırı altı yıl iken Yeni Türk Ceza Kanunu'nda bu süre 5 yıla indirilmiştir. Zimmet suçunda maddi bir yolsuzluk sözkonusudur. TCK'da etiğin yaygınlaşması, yolsuzlukların azaltılması amacıyla zimmet suçu işlendiği takdirde

¹⁷⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:26.02.2010) TCK Madde 247 (1) Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (2) Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır. (3) Zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullandıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi halinde, verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilir.

çeşitli yaptırımlar uygulanmakta ve böylece kanun suçun oluşmaması yönünde kamu görevlilerine bir uyarı niteliği taşımaktadır.

TCK'nın 250. maddesi irtikap (yiyicilik) suçunu belirtir.¹⁷¹ 251. madde zimmet ve irtikaba göz yummayla ilgilidir.¹⁷² Kanun görüldüğü üzere yolsuzluğun oluşmasına neden olan her türlü suçu ceza kapsamına almaktadır.

TCK 252-254. maddeleri rüşvet suçuna verilecek cezayı düzenler.¹⁷³ Rüşvet yolsuzlukların içerisinde en bilinen, en yaygın ve en fazla ceza gerektiren suçtur. TCK'da rüşvet ayrıntılarıyla incelenmiş ve hem kamu görevlilerinin hem de kamu görevlilerine rüşvet veren kişiler için çeşitli yaptırımlar düzenlenmiştir. Pişmanlık durumları da göz önünde bulundurulmuş ve soruşturma başlamadan önce gerçekleşen pişmanlıkta, kişilere ceza verilmemesi belirtilmiştir.

TCK 255. maddede kamu görevlisinin yetkili olmadığı bir işle ilgili yarar sağlaması¹⁷⁴, 256. maddede de zor kullanma yetkisine sahip olan kamu görevlisinin yetkisine ilişkin sınırı aşmasıyla ilgili suçlar¹⁷⁵ belirtilmektedir. 257. maddede ise kamu görevlisinin görevini kötüye kullanması¹⁷⁶ sonucu verilen cezalar sözkonusudur.

¹⁷¹ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:26.02.2010) TCK Madde 250 (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. (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 hâlinde, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolunur.

¹⁷² <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:26.02.2010) TCK Madde 251 (1) Zimmet veya irtikâp suçunun işlenmesine kasten göz yuman denetimle yükümlü kamu görevlisi, işlenen suçun müşterek faili olarak sorumlu tutulur. (2) Denetim görevini ihmal ederek, zimmet veya irtikâp suçunun işlenmesine imkân sağlayan kamu görevlisi, üç aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

¹⁷³ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:26.02.2010) TCK Madde 252-254 Rüşvet alan kamu görevlisi, 4 yıldan 12 yıla kadar hapis cezasına çarptırılır. Rüşvet veren kişi de kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması halinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur. Rüşvet alan veya bu konuda anlaşmaya varan kişinin, yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması halinde, verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır.

¹⁷⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:26.02.2010) TCK Madde 255 (1) Görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi yapabileceği veya yaptırabileceği kanaatini uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılır.

¹⁷⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:26.02.2010) TCK Madde 256 (1) Zor kullanma yetkisine sahip kamu görevlisinin, görevini yaptığı sırada, kişilere karşı görevinin gerektirdiği ölçünün dışında kuvvet kullanması hâlinde, kasten yaralama suçuna ilişkin hükümler uygulanır.

¹⁷⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:26.02.2010) TCK Madde 257 (1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle,

258. madde¹⁷⁷ kamu görevlisinin görevine ilişkin sırların açıklanmasının önüne geçilmeyi amaçlamış ve bu sırları açıklayan kamu görevlilerine çeşitli cezalar öngörmüştür. 259. madde¹⁷⁸ kamu görevlisinin ticaretini yasaklamıştır.

Kanun hem zarara uğrayan kişileri korumakta hem de haksız kazanç sağlayan, mesleğinin kendisine verdiği yetkileri kötüye kullanmaya çalışan kamu görevlilerini cezalandırmaktadır. Kanun bu şekilde yolsuzluklarla mücadele edilmesine çok büyük katkı sağlamaktadır. Ayrıca etiğinde hukuk yoluyla kamu görevlilerini etkilemesine yardımcı olmaktadır.

Maddelere dikkat edilirse, kamu görevi ve bu görevi yerine getiren kamu görevlisi makamına önem verilmiştir. Önemli olan kişiler değil kişilerin yetkilerini kullandıkları görev ve sıfatlardır. Etiğin, kişilerin yani kamu görevlilerinin vicdanında gerçekleşip, yetkilerini kullandıkları bu makam ve sıfatlara leke sürdürmemeleri Türk Ceza Kanunun'da önemle üzerinde durulmaktadır.

1.1.2- Devlet Memurları Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 29 ve 30. maddeleri kamu yönetiminde yolsuzlukları engellemeye yönelik hükümler içermektedir.

29. madde memurların hediye alma ve borç para istemesini yasaklamıştır. 30. madde de devlet memurlarının çalıştığı ya da mensubu olduğu kurumdan her ne ad ile anılırsa anılsın herhangi bir menfaat sağlamasının yasak olduğu belirtilmiştir.¹⁷⁹

kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (3) İrtikâp suçunu oluşturmadığı takdirde, görevinin gereklerine uygun davranması için veya bu nedenle kişilerden kendisine veya bir başkasına çıkar sağlayan kamu görevlisi, birinci fıkra hükmüne göre cezalandırılır.

¹⁷⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:26.02.2010) TCK Madde 258 (1) Görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verilir. (2) Kamu görevlisi sıfatı sona erdikten sonra, birinci fıkra yazılı fiilleri işleyen kimseye de aynı ceza verilir.

¹⁷⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:26.02.2010) TCK Madde 259 (1) Yürüttüğü görevin sağladığı nüfuzdan yararlanarak, bir başkasına mal veya hizmet satmaya çalışan kamu görevlisi, altı aya kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır.

29. maddeye 2004 yılında yapılan bir ekle Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir denilmiştir.¹⁸⁰

Devlet Memurları Kanunu'ndaki bu maddeler yolsuzluğun önlenmesi açısından önemlidir. Ancak bu sayılan maddeler yönetimde yolsuzlukla mücadelede kısıtlı kalmaktadır. Bununla beraber kanundaki gizlilik anlayışından vazgeçilmeli, açık-şeffaf anlayış benimsenmelidir. Devlet memurları kanununa yeni düzenlemeler getirilerek daha etkin ve yolsuzluklara karşı daha caydırıcı olması sağlanmalıdır.

1.1.3- Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'un Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'a göre; kamu görevinden ayrılanların¹⁸¹ görevden ayrıldıktan sonra üç yıl süre ile, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlardaki görev ve faaliyet alanları ile ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş almaları, taahhüde girmeleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapmaları yasaklanmıştır.¹⁸²

Kanun yolsuzlukların azaltılması açısından önemlidir. Kamu görevlerinden ayrılanların sahip oldukları bilgilerin korunması, kurumların zarara uğratılmaması ve kişilerin bu sebepten ötürü haksız kazanç sağlamasının önlenmesi açısından kanun büyük önem taşımaktadır. Ancak kanundaki bu yasaklamaların doğru ve düzgün bir şekilde gerçekleştirilmesi önemlidir. Çünkü bu yasaklamaya uymayıp çalışanlar sözkonusu olabilir ya da kurumlar yeterince takip edilmeyip bu duruma yol açılabilir. Hem çalışanın hemde kurumun cezalandırılması gereklidir.

¹⁷⁹ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>, (E.T.:11.03.2010)

¹⁸⁰ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>, (E.T.:11.03.2010)

¹⁸¹ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/563.html>, (E.T.:11.03.2010) Madde 1 Bu Kanun, genel bütçeye dahil daire, kurum ve kuruluşlar ile katma bütçeli idarelerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan fonlarda, belediyelerde, özel idarelerde 12 Mart 1964 gün ve 440 sayılı ve 12 Mayıs 1964 gün ve 468 sayılı Kanunlar kapsamına giren kuruluşlarda, sermayesinin yarısından fazlası ayrı ayrı veya birlikte Hazinece veya yukarıdaki daire, idare, kurum ve kuruluşlarca karşılanan yerlerde aylık, ücret veya ödenek almak suretiyle görev yapmış olanlar hakkında uygulanır.

¹⁸² <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/563.html>, (E.T.:11.03.2010)

1.1.4- TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun'un Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun'un 2, 3 ve 4. maddelerinde milletvekillerinin yapamayacakları işler sıralanmış ve bu nedenle oluşacak yolsuzlukların önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Kanun gereğince milletvekilleri devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerine ait kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk ve müşavirlik yapamazlar. Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi devletin maddi çıkarları ile ilgili davalarda devlet aleyhine vekil olmazlar.¹⁸³

Bu kanun özellikle yolsuzlukların önlenmesi konusunda çok gereklidir. Kanun, halk tarafından seçilip, halkı temsil eden vekillerin yolsuzlukta bulunmamaları, etik kurallar çerçevesinde görevlerini yerine getirmesi gerektiğini belirtmektedir.

1.1.5 - Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

Kanun kamu çalışanlarının rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele amacıyla mal bildirimlerinde bulunmalarına ilişkin usul ve esasları düzenler. Kanun yolsuz ve haksız kazançlara karşı mal edinmelerin kanuna ve genel ahlâka uygunluğunu ispat yükümlülüğü getirmiştir.¹⁸⁴ Böylece gerçekleşmesi muhtemel yolsuzluklara karşı önlem alınmış olmakta ve kamu görevlilerinin dürüstlüğü sağlanmaya çalışılmaktadır.

Kanun, kamu çalışanlarını gelirleriyle orantılı olarak edindiği malların haksız kazanç olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılmıştır. Kamu görevlileri kendilerine, eşlerine ve çocuklarına ait taşınmaz malları ve aldığı ücretin 5 misli tutarındaki para ve diğer taşınır mallarını bildirmek zorundadır. Bu bildirimler kamu görevlisinin göreve başladığı zaman verilmelidir. Bunun yanında mal varlığında önemli değişiklik olanlar bir ay içerisinde bu değişiklik ile ilgili bildirimde bulunmak zorundadırlar. Bu bildirimlerin her beş yılda bir yenilenmesi gerekir. Bu bildirimlerden amaç kamu görevlisinin aldığı ücretle bağdaşmayacak bir mal

¹⁸³ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/690.html>, (E.T.:11.03.2010)

¹⁸⁴ Resmi Gazete, 04.5.1990, S.20508

varlığına sahip olup olmadığını tespit etmektir. Mal varlığı konusunda bildirimde bulunmayan yada gerçeğe aykırı bildirimde bulunanlar hakkında cezai hükümler uygulanacaktır.¹⁸⁵

Kanun tüm kamu çalışanlarını kapsamamaktadır, bu yüzden eleştirilmektedir. Ayrıca mal beyanlarının Resmi Gazete’de yayımlanması gerektiği ve hatta mal beyanını gizleyenlere karşı açılacak mahkeme kararlarında Resmi Gazete’de yayımlanması önerileri kanunun tekrar gözden geçirilip, gerekli değişikliklerin yapılmasını öngörmektedir.¹⁸⁶ Ancak Kanunun 9. maddesinde mal bildirimlerinin ilgili kişinin dosyasında kalması gerektiği ve bunların içeriği hakkında bilgi verilmesinin yasak olduğundan bahsedilmiştir. 2004 yılında yapılan değişiklikle sadece Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun mal bildirimlerini inceleme yetkisinin olduğu belirtilmiştir. Bu durumun sadece Kamu Görevlileri Etik Kurulu’yla sınırlandırılmaması Aktan’ında belirttiği gibi Resmi Gazete’de yayımlanması, gizlilik değil şeffaflık ilkesinin benimsenmesi gereklidir.

Akalan’a göre Kanunun 17. maddesinde belirtilen devlet sırlarının açıklanması ve açıklanmasına sebebiyet verme suçunun 3628 sayılı kanunda düzenlenmesinin yanlış olduğu belirtmektedir. Çünkü kanunun amacının yolsuzlukla mücadele ve bununla bağlantılı olarak mal bildiriminde bulunulmasını sağlamak olduğunu, Devlet sırlarının açıklanması suçunda doğrudan kamu görevlisinin menfaatinin söz konusu olmadığını ve korunmak istenen hususun da kamunun devlete olan inancının değil, doğrudan devlet güvenliği olduğunu ifade etmektedir.¹⁸⁷

Özsemerci, 1990 yılında kabul edilen 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nun gerek içerik, gerek usul ve gerekse de uygulama açısından oldukça yetersiz olduğunu, bu nedenle uzman hukukçular tarafından daha teknik, anlaşılması ve uygulanması kolay, basit ve esaslı bir kanun hazırlanması gerektiğini, çıkabilecek af kanunlarında bu tür suç cezalarının af edilmemesini gerektiğini de belirtmiştir.¹⁸⁸

Aynı şekilde Yılbaş da, yolsuzluklara karşı alınacak önlemleri sıralarken, mal bildirim yasağı için aykırı bildirimde bulunma veya haksız mal edinildiğinin nasıl

¹⁸⁵ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/563.html>, (E.T:11.03.2010)

¹⁸⁶ Aktan, a.g.m., s.1052.

¹⁸⁷ Akalan, a.g.e., s.155.

¹⁸⁸ Özsemerci, a.g.e., s.95.

ortaya çıkarılacağına ilişkin açıklayıcı değişiklikler yapılmasını bunun içinde kapsamının genişletilmesi, malın kaynağını araştırmada açıklayıcı, veriliş süresini kısaltıcı ve muhteviyatının sürekli incelenmesini sağlayacak yeni düzenlemeler yapılmasını gerekli görmüştür.¹⁸⁹

1.1.6 - Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Kanun'un Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

Kara paranın aklanması suçu; elde edilen karaparanın elde edenlerce meşruiyet kazandırılması amacıyla değerlendirilmesi, bu yolla elde edildiği bilinen karaparanın başkalarınca iktisap edilmesi, bulundurulması, elde edenlerce veya başkaları tarafından kullanılması, kaynak veya niteliğinin veya zilyet ya da malikinin değiştirilmesi , gizlenmesi veya sınır ötesi harekete tabi tutulması veya bu hareketin gizlenmesi, yukarıda belirtilen suçların hukuki sonuçlarından failin kaçmasına yardım etmek amacıyla kaynağının veya yerinin değiştirilmesi veya transfer yoluyla aklanması veya karaparanın tespitini engellemeye yönelik fiilleri ifade eder.¹⁹⁰

4208 sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun, kara paranın aklanmasını önlemek ve bu alanda mücadele için alınacak tedbirleri belirlemek amacı taşımaktadır.¹⁹¹

Kanun kara para aklamasını suç saymış ve bunun önlenmesi için de çeşitli yaptırımlar uygulamıştır. Yolsuzlukların en önemli ve en yaygınlarından olan kara paranın aklanması, ülkemizde uzun yıllardır görülmekte ve mücadele etmek için büyük çaba sarfedilmektedir. Kara para aklanma olaylarının saptanmasının zor olmadığı ancak ispatının adli boyutta sıkıntı yarattığı belirtilmektedir. Kanunda ispat yükünün hafifletilmesi şeklinde düzenlemeler yapılabilir. Bu sebepten şüpheli kişilerin telefonlarının dinlenebilmesi ve bu sayede ispat sorunun ortadan

¹⁸⁹ Mahmut Yılbaş, "Kamuda Yozlaşma", **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 1, Sayı 14, Ankara, 1997, s.387.

¹⁹⁰ <http://www.hukuki.net/kanun/4208.15.text.asp>, (E.T.:25.01.2010)

¹⁹¹ Resmi Gazete, 19.11.1996, S.22822.

kaldırılması etkili olabilir. Medya-polis-hakim üçlüsünün elele verip mücadelede birlikte hareket etmesi kara paranın aklanmasıyla mücadelede yardımcı olabilir.¹⁹²

1.1.7 - Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu, suç örgütleriyle daha etkin bir şekilde mücadele edebilmek ve bu oluşabilecek yolsuzlukların engellenmesi amacıyla çıkartılmıştır.

Kanun, doğrudan veya dolaylı biçimde bir kurumun, kuruluşun veya teşebbüsün yönetim ve denetimini ele geçirmek, kamu hizmetlerinde, basın ve yayın kuruluşları üzerinde, ihale imtiyaz ve ruhsat işlemlerinde nüfuz ve denetim elde etmek, ekonomik faaliyetlerde kartel ve tröst yaratmak, madde ve eşyanın azalmasını ve darlığını, fiyatların düşmesini veya artmasını temin etmek, kendilerine veya başkalarına haksız çıkar sağlamak, seçimlerde oy elde etmek veya seçimleri engellemek maksadıyla tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulamak suretiyle yıldırma veya korkutma veya sindirme gücünü kullanarak suç işlemek için kurulan örgütler olarak tanımlanan çıkar amaçlı suç örgütleriyle mücadele için oluşan kanundur.¹⁹³

Bu suçu gerçekleştiren kamu görevlileri için ceza yarıdan bir katına kadar arttırılır denilerek kamu görevlilerinin verdikleri zararın hem yaptıkları meslek hem de temsil ettikleri yönetim açısından ne kadar büyük olduğu belirtilmektedir.

Klasik Ceza Muhakemesi Kanunuyla çıkar amaçlı suç örgütleriyle mücadele edilemeyeceği anlaşılmış ve 4422 sayılı kanun çıkartılmıştır. Kanunun getirdiği iletişimin dinlenmesi ve tespiti, elektronik araçlarla gizli izleme, elektronik verilerin karşılaştırılması, gizli görevli kullanımı, hak ve alacaklara genişletilmiş el koyma ve müsadere, tanıkların korunması, pişmanlıktan yararlanma, yurt dışına çıkma yasağı gibi tedbirler suçlarla mücadele de çok büyük katkılar sağlamaktadır. Yeni kanunla kolluk kuvvetlerine büyük imkanlar getirilmiştir ancak bunun içinde teknik donanım ve personele ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁹⁴

¹⁹² Ergin Ergül, "Türkiye'de Kara Para Aklama", http://www.turkhukuksitesi.com/makale_47.htm, (E.T.:02.04.2010)

¹⁹³ Resmi Gazete, 01.8.1999, S.23773

¹⁹⁴ Mustafa Taşkın, "Türkiye'de Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadelede Kullanılabilecek Yeni Yöntemler", <http://www.yeniforumuz.biz/turkiye-cikar-amacli-suc-orgutleriyle-t401502.html>, (E.T.:03.04.2010)

1.1.8 - Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, yolsuzluklarla mücadele etmek için görevi nedeniyle suç işleyen kamu görevlilerinin özel bir yargılama usulüne göre yargılanmasını içermektedir. Buna göre kamu görevlisinin yolsuzluk suçu işlediği ihbarını alan Cumhuriyet Savcısı görevlinin ifadesine başvurmaksızın derhal soruşturma başlatır. Ağır ceza gerektiren suçlara genel hükümler uygulanır¹⁹⁵

Soruşturmaya ilişkin bilgiler saklı tutulmaktadır. Yolsuzluk ve etik dışı davranışlarda bulunan kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği suçların ve kendilerine verilen cezaların Resmi Gazete'de yayımlanması yolsuzlukla mücadele konusunda olumlu sonuçlar doğurabilir.

1.1.9 - Kamu İhale Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir.¹⁹⁶

Kamu İhale Kanunu 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu'ndaki yetersizlikler sebebiyle Kanunun korumaya çalıştığı rekabet ortamından uzaklaşılması, kamuda yolsuzlukların izlenmeye başlaması yeni bir kanuni düzenleme yapılması gereğini doğurmuştur. Bayındırlık Bakanlığı'na göre 2886 sayılı Kanun kapsamı dışında yapılan ihaleler önemli bir parasal boyuta ulaşmıştır. Yine belediyelerin kendi kurdukları şirketler eli ile kamusal faaliyetlerini yürütmek istemeleri ve şirketlerin özel hukuk mevzuatı gereğince serbestiye sahip olmaları nedeniyle kamu kaynaklarının şirketlere aktararak denetim dışında kullanılması söz konusu olmuştur. Ama bunlardan da önemlisi Avrupa Birliği'ne geçiş için hazırlık sürecinde bir seri kanun çıkarılırken bu arada kamu ihaleleri ile ilgili düzenlemelerin de gözden geçirilmiş olmasıdır. Kanun AB ve uluslararası ihalelere paralellik göstermesi sebebiyle gerçekleştirilmiştir.¹⁹⁷

¹⁹⁵ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1106.html>, (E.T.:14.03.2010)

¹⁹⁶ Resmi Gazete, 22.1.2002, S.24648

¹⁹⁷ Akalan, a.g.e., s.158.

Kanun yolsuzlukların en fazla görüldüğü alanlardan biri olan kamu ihalelerinin gerçekleştirilmesinin daha iyi koşullara bağlanması yönünden sevindiricidir. Kanunla birlikte oluşturulan Kamu İhale Kurulu da ihaleyi yapan idarelerin hukuka aykırı işlemlerine karşı etkili bir denetim mekanizmasıdır. Türk kamu ihale sisteminde yolsuzluklara karşı mücadele eden, şeffaf ve rekabetçi bir ortamın sağlanmasına yardımcı olan Kamu İhale Kanunu yerinde ve önemli bir düzenlemedir.

Sezer'e göre kanunda yetersizlikler bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; eksik düzenlemelerin olduğu Devlet İhale Kanunundan da yararlanıldığını, aslında Kamu İhale Kanunu'nun alanının genişletilmesi, KİT ve BİT'lerinde kanuna dahil edilmesi, şartnameler için ilan zorunluluğu, Kamu İhale Kurulu kararları için başvurulacak yargı mercileri ve kurul tarafından çözümlenecek şikayetler için maliyet limiti getirilmelidir.¹⁹⁸

1.1.10 - Devlet İhale Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ülkemizde devlet ihalelerinde yaygınlaşan yolsuzlukların engellemek, oluşmasını önlemek amacıyla oluşturulmuştur.

Kanun, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini düzenler.¹⁹⁹

Kanunun gözden geçirilip, ihalelerin kamuoyuna açık bir şekilde yapılması ayrıca ihale mafyası olarak bilinen ve devlet ihalelerinde önemli ölçüde rol oynayan örgütlenmelerin üstüne gidilmesi gereklidir. Bu amaçla meslek kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde hareket edip mafya yöntemleriyle çalışan kişi ve kuruluşların ihalelere girmeleri önlenmelidir.²⁰⁰

Aktan kanunda bazı eksiklerin olduğunu belirtmiş ve bu konuda çeşitli öneriler öne sürmüştür. Örneğin; Devlet İhale Kanunu'ndaki çeşitli eksiklikler yüzünden bürokrasinin etkinliğini arttırdığı, bunun içinde yasanın daha açık net şekilde yapılmasını belirtmiştir. Ayrıca ihalelerin şeffaf şekilde yapılması, gizlilikten kaçınılması gerektiğini ve ihalelerin herkese açık yapılmasını söylemiştir.

¹⁹⁸ Yasin Sezer, "Kamu İhale Kanunu: Şeffalık Ve Rekabet", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35, Sayı:4, 2002, s.80-81.

¹⁹⁹ Resmi Gazete, 10.9.1983, S.18161

²⁰⁰ Eken-Şen, a.g.m., s.1091.

Müteahhitlere ödemelerin zamanında yapılması gerektiği bu şekilde rüşvetin oluşmasının engelleneceğini ve müteahhitlerinde mali durumlarının iyi analiz edilmesini belirtmiştir.²⁰¹

1.1.11 - Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, şeffaf bir yönetimde olması gereken kurallar bütününe meydana getirir. Vatandaşlara yapılan işlemler hakkında cevap verilmesi, onlarında yönetime katılması son derece önemlidir. Bu sayede yönetimde ki gizlilik kapalılık yerini şeffaf, cevap veren kamu yönetimine bırakacak ve oluşabilecek yolsuzluklar engellenmiş olmaktadır. Kısacası kanun, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir.²⁰²

Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.²⁰³ Önemi ise; gizlilikten kaynaklanan olumsuzlukları ortadan kaldırmak, yönetenleri yaptıklarından ötürü sorumlu tutabilmek, halkın beklentilerine cevap bulabilmesi ve yönetime katılımını arttırmak, şeffaflığı gerçekleştirmek ve halka bilgilenme hakkı sağlamaktır.²⁰⁴ İyi yönetim unsurlarını oluşturan bu davranışların gerçekleşmesi de kamu görevlilerinin yolsuzluklara bulaşmasını engelleyecek, halkın denetimi sayesinde etik dışı davranışlardan uzaklaşacaklardır.

Bu kanun kapsamında oluşturulan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK) bilgi edinme konusunda yol gösterici, bilgi edinme hakkının kullanımını kolaylaştırıcı ve bilgi edinme talepleri reddedilen kişilerin başvuracağı güvenli ve şeffaflık kültürünü bünyesinde barındıran bir kuruldur.

²⁰¹ Coşkun Can Aktan, "Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri", **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997, s.1053.

²⁰² Resmi Gazete, 24.10.2003, S.25269

²⁰³ <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4982&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, (E.T.:17.03.2010)

²⁰⁴ Eken, a.g.m., s.115.

Eken'e göre, “*bu kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz*” hükmü belirtilmektedir. Bu durumda Devlet Memurları Kanunu'nun 15. maddesinde belirtilen ve kamu görevlilerinin basına, haber ajanslarına, radyo ve televizyon kuruluşlarına, bakan ya da valinin izni olmadıkça demeç veya bilgi vermesini yasaklayan düzenleme ile 31. maddesinde yer alan ve devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile, yetkili bakanın yazılı imzası olmadıkça açıklamalarını yasaklayan hükmü hakkında belirsizlik söz konusudur. Bu durumda kamu görevlilerinin bilgi ve demeç verme yasaklılığının bilgi edinme hakkı kanunu ile ortadan kalkmadığı görülmektedir.²⁰⁵ Bunun içinde uygulamada oluşabilecek anlaşmazlıkların ortaya çıkmaması için bazı kanunların değiştirilmesi gereklidir.

Ayrıca Türk Ceza Kanunu'nun 132-138. maddeleri “devlet gizliliği”, 198. maddesi “meslek sırlarını ifşa”, 229. maddesi “memurluk sırrını ifşa” ve 364. maddesi ise “fenni ve sınai sırları ifşa” suçlarını düzenlemektedir. Maddelerdeki düzenleme biçimlerine göre her türlü bilgi ve belgenin açıklanması Türk Ceza Kanunu'na göre suçtur. Bu durumda da kamu görevlileri bilgi verme yükümlülüğünü yerine getirememektedir. Yani sonuç olarak hem Devlet Memurları Kanunu hem de Türk Ceza Kanunu'nda çeşitli değişikliklerin yapılması gereklidir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu tek başına yeterli değildir.²⁰⁶

Bununla beraber “*hakların kötüye kullanımı*” ile ilgili olarak 26. madde de erişilen bilgi ve belgelerin ticari amaçla kullanılması yasaklanmıştır, bu durumun sadece ticaret için değil kişilerin lehinde ve aleyhinde her türlü şekilde kullanımı yasaklanmalıdır.²⁰⁷

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu özel hukuk tüzel kişilerinin bilgi verme yükümlüsü dışında tutulması nedeniyle eleştirilmektedir. Sonuçta ülkemizde hızla özelleştirme planları uygulanmakta ve gitgide sayıları artmaktadır. Bununla beraber hesap vermesi istenen kurumların gizlilik, devlet sırrı, özel hayata saygı adı altında cevap vermekten kaçınması söz konusu olmaktadır. Yolsuzlukların uygulanmasına olanak tanıyan bu maddelerin değiştirilmesi etik yapının kamu yönetimi içerisinde

²⁰⁵ Eken, a.g.m., s.117.

²⁰⁶ Eken, a.g.m., s.117.

²⁰⁷ Eken, a.g.m., s.129.

yerleşmesi açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Vatandaşların bilgi edinme hakkını kullanması sözde olmamalı, vatandaşın nasılsa ilgilenmezler ya da fotmaliteden cevap verirler düşüncesi değiştirilmelidir.

1.1.12- Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Etik Anlayış Açısından Değerlendirilmesi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu AB'ye uyum kapsamında çıkartılmıştır. Amacı hesap verilebilirliği arttırmak ve bu şekilde yolsuzluklara karşı mücadele etmektir.

Bu Kanun, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemeyi gerçekleştirmek için oluşturulmuştur.²⁰⁸

Kanunun getirdiği yeni mali anlayış çerçevesinde bütçede sağlanacak olan birlik ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik anlayışı ve son olarak sürekli işleyen bir denetim ile yolsuzlukların önüne geçilmesi hedeflenmiş, kamu yönetiminde önemli bir reform gerçekleştirilmiştir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu ön plana çıkartarak devlet tarafından gerçekleştirilen harcamaların tek bir bütçe adı altında toplanmasını sağlamıştır. Ancak bu yapılan düzenlemelere rağmen kamuda, bütçe dışı fonlar, döner sermaye ve görev zararları gibi bütçe dışı harcamalar halen daha söz konusudur. Bu durumun engellenmesi için, bütün harcamaların bütçe içerisinde toplanması ve sıkı bir denetimden geçirilmesine ihtiyaç vardır.²⁰⁹

²⁰⁸ Resmi Gazete, 24.12.2003, S.25326

²⁰⁹ Çaha, a.g.m., s.131.

1.2-YOLSUZLUKLA MÜCADELE ÖNEMLİ BİR YERİ OLAN KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

1.2.1-TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE KAMU GÖREVLİLERİNE İLİŞKİN ETİK ANLAYIŞ

Bireyler, içerisinde yaşadıkları kültürün yadsınmaz bir şekilde etkisi altındadır. Bu nedenle onların eylemleri ve etik açıdan davranışları sürekli içerisinde buldukları kültürle bir etkileşim içerisinde. Bu anlamda kültür, toplumsal açıdan bireylerin davranışlarının ölçüsünü, yükümlülüklerini ve üstlendikleri ödevleri belirler. Ahlaksal davranış kültürle iç içedir. O, davranışın kabul edilebilir standartlarını, toplumsal yükümlülükleri ve ödevleri yansıtır. Ahlaksal davranış aynı zaman da içinde yaşadığımız çağla da ilişkilidir. Biz ahlaksal kararları belli bir durumun ya da bir dizi benzer durumların sınırları içinde veririz. Ne yapacağımız konusundaki kararımız büyük ölçüde ne öğrendiğimize ve deneyimlerimize bağlıdır.²¹⁰

Yönetel kültür de tıpkı sahip olduğumuz kültürden ayrı düşünülmemesi gereken bir kavramdır. Yaşadığımız hayat süresince nasıl bir kültür birikimimiz söz konusuysa yönetim alanında da bunu uygulamaktayız. Sonuçta yönetimde toplum içerisinde gelişir ve kültür hayatımızdan etkilenir. Kültür yaşantımız ne kadar ahlaka, etiğe yatkınsa yönetim hayatımızda bir o kadar ahlak ve etiğe yatkın olacaktır. Kurum içerisindeki çalışanların davranışlarını kontrol eden, nasıl davranmaları hakkında bir tablo oluşturan kültür, etik davranışların oluşmasını da destekler. Sonuçta güçlü kültür birikimine sahip kurumlarda etik davranışların oluşması ve uygulanması, zayıf kültür birikimine sahip kurumlara göre daha fazladır. Çünkü güçlü kültür birikimine sahip kurumlarda kişilerin aynı doğrultuda hareket etmeleri, yanlışlarının ve doğrularının aynı tarafta yer alması, ahlak, gelenek ve görenek ve değer yargılarının üstün ve benzer olması gerekir.

Geliştirmemiz gereken kültür, vicdanımızın sesini dinlediğimiz ve bizim güdülerimizi ve davranışımızı etkilediği ölçüde, ahlak açısından doğru ve yanlış arasında seçim yapmamızı sağlayan kültür olmalıdır. “Vicdanınız kılavuzunuz olsun” sözü basmakalıp olarak doğru olmakla birlikte, deneyimler de böyle olduğunu göstermektedir. Kamu hizmeti, doğru olanı yapma, yanlış olanı yapmama yükümlülüğünü içermektedir. Vicdan, kromozomlarımızdaki kalıtsal özelliklerin

²¹⁰ Steinberg Ve Austern, a.g.e., s.141.

çifte sarmalının bir parçası değildir. Vicdan çok naziktir, onun savunulması gerekir. Geleneksel dürüstlük ve namusluluk nitelikleri, yönetimin içinde işlev yapması gereken kültürün bir başka yanındır. Namuslu bir şekilde gerçekleştirilen bir yönetim de, kamu kaynakları insanların çoğu için en iyiyi gerçekleştirmek üzere harcadığı güvencini geliştirir. Namuslu bir yönetim, ahlak dışı uygulamaları engeller.²¹¹

Erdemli bir yönetsel kültür, gözlenebilen uygulamalar üzerine kurulur. Bu kültür, aynı zamanda, uygulamalar hakkındaki algılamalara ya da hükümetin içindekilere ve dışındakilere nasıl bakıldığına da bağlıdır. Kamu görevlileri, söyledikleri ve yaptıkları hakkında işgörenlerin ve kamunun inceleme yapmasını önleyemezler. Devlet işgörenleri örgütsel kültürün parçasıdır ve işleri için genel ve özel önem taşıyan konularda onları bilgilendiren ve yönlendiren çok sayıda yazılı materyali almaktadırlar. Erdemli uygulamaların dönemsel olarak açıklandığı bir kültür, hem eylemi hem de görüntüyü, o yetki alanının ahlakına uygun düşen önleyici ve koruyucu davranışları güçlendirecek biçimde biraraya getirir.²¹²

İmam Gazali yöneticilere verdiği öğütlerde “*adalet güneşinin, ortaya çıkacağı ilk yer idarecinin kalbidir. Daha sonra bu güneşin ışığı onun ailesi ve özel çevresi içinde yayılır, sonra bu güneşin ışınları bütün halka ulaşır. Adaleti idarecinin dışında arayan kimse, imkansız bir şeyin peşine düşmüş ve ulaşılmayacak bir şeye heves etmiş olur*” demiştir.²¹³

Sonuç olarak yönetsel bir düzende, yönetimin çalışanları verimli hale getirebilmesi için; çalışanların yaptıkları işten doyum elde etmelerini sağlayabilmesi, çalışanlar arasında uyumun gerçekleştirilebilmesi, yönetimin çatışmaları yönetmesi, örgütün ve çalışanların amaçlarını dengeleyip bütünleştirerek, onları örgüt kültürü anlamında ortaya konabilecek etik davranış standartlarıyla daha etkin olarak hizmet üretimine yönlendirebilmesiyle olanaklı olabilecektir. Etik anlamda davranışların yönlendirilebilmesi için de örgütsel anlamda ve kendi karakter yapılarıyla bütünleştirilmesidir. Yine örgütlerde çalışanlar üst düzey yöneticilerin davranışlarını taklit etme eğilimi gösterirler, bu nedenle öncelikle yöneticilerin ahlaki davranış kalıpları içerisinde hareket etmesi ve diğer çalışanlara rehberlik etmesi gerekmektedir. Yani örgütsel davranışlar ve bu davranışların içerisinde yer alan

²¹¹ Steinberg ve Austern, a.g.e., s.145.

²¹² Steinberg ve Austern, a.g.e., s.148.

²¹³ İmam Gazali, **Yöneticilere Altın Öğütler**, Mütercim: Hüseyin Okur, Sistem Matbaacılık, İstanbul, 2008, s.63.

ahlaki ve etik kurallar piramidin tepesinden aşağı doğru tüm kamu çalışanlarınca benimsenmelidir. Böylece kamu yönetiminde üst düzey yöneticiler tarafından oluşturulacak etik davranış kültürü, memur olmayı onurlu bir kariyer imkanının başlangıcı haline getirecek, kamusal anlamda seçilerek ya da atanarak bir göreve gelen veya kamuda çalışma imkanına kavuşan bireylerin, yüksek kişisel davranış standartlarına sahip oldukları düşüncesi, toplumda hakim olan bir algılayış haline gelecek ve sonuç olarak kamu yönetimi sistemine olan güven artacaktır.²¹⁴

Yönetimsel etik yaklaşımı çerçevesinde yolsuzlukların azalması ve etik kültürünün kurum içerisinde yaygınlaşabilmesi için oluşturulacak modelin unsurları şöyledir:²¹⁵

*Etik değerlere göre hukuksal ve kurumsal altyapının oluşturulması

-Davranışların standartlaştırılması

-Kamu görevlilerinin mali durumlarının açıklanması

-Cezalarla birlikte taviz vermeyen bir uygulama kurumunun oluşturulması

-Yolsuzlukları ihbar edenler ve onların korunması

*Kamu görevlilerince benimsenecek etik bildirgesinin oluşturulması

*Kamu görevlerine etik nitelikleri uygun kişilerin atanması

*Kamu yönetiminde etik eğitiminin yaygınlaştırılması

*Kamu yönetimi örgütünün çağdaş ve etkin bir yönetim anlayışına göre yeniden düzenlenmesi

Yukarıda verilen unsurlar ışığında şu prensipler oluşturulabilir:

Kamu görevlerine atanacak kamu personellerinin liyakat ilkesi gereğince atanmalarında, sadece mesleki bilgi birikiminin değil kişisel özelliklerinde gözönünde bulundurulması gereklidir.

Hizmet öncesi eğitim ve hizmet içi eğitimlerin artırılması ve bu eğitimlerde etiğin ön planda tutulması gereklidir. Bu konudada başta yöneticilerin, daha sonrada çalışanların etik konusunda bilgi sahibi olmaları, uzmanlaşmaları sağlanmalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışına göre gerçekleştirilmeye çalışılan etik ve şeffaf yönetim modelinde daha yapılacak çok sayıda düzenleme ve uygulamaya ihtiyaç vardır.

²¹⁴ Kılavuz, a.g.e., s.122.

²¹⁵ Musa Eken-Mustafa Lütfi Şen, "Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetimsel Etik Ve Açıklık", **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997, s.1108-1109.

1.2.2-KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU

25 Mayıs 2004 yılında kabul edilen 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'ndan önce ülkemizde etik ile alakalı herhangi bir kurum bulunmamaktaydı. Kanunlarımızda etik kültürünün yerleşmesi adına bir takım düzenlemeler vardı. Kamu görevlilerinin uyması gereken etik kodlar genel olarak düzenlenmiş ve yetersiz kalmıştı. Halkın şikayetleri, kamu görevlilerine yüklenen yolsuzluk iddiaları, devlete duyulan güvensizlik etik kurulunun oluşmasına zemin hazırlamıştır.

Kurul, “*Kamu yönetiminde etik iyi yönetimin temel anahtarıdır*” diyerek gerekçesini ortaya koyan koymuş, amacını da Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve kurulun çalışmalarını bu uygulamaları gözetmek²¹⁶ şeklinde belirtmiştir. Ayrıca Kurul, Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.²¹⁷

Kurul inceleme alanına Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler dışında kalan tüm personeli dahil etmiştir.²¹⁸ Cumhurbaşkanı, TBMM Üyeleri ve Bakanlar Kurulu'nun Kanun kapsamı dışında bırakılmasının nedeni, Cumhurbaşkanı'nın mutlak sorumsuzluğa sahip olması ve Milletvekilleri ile Bakanlar Kurulu üyelerinin farklı yargılama usulüne tabi olmaları şeklinde ifade edilmiştir. Milletvekilleri ve Bakanlar Kurulu üyelerinin etik yönden sınırlandırılmalarına tabi olmaları düşüncesiyle Kanun milletvekillerini de kapsayacak

²¹⁶ http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, (E.T.:17.03.2010)

²¹⁷ http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, (E.T.:17.03.2010)

²¹⁸ http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, (E.T.:17.03.2010)

şekilde siyasi etik düzenlemesine tabi tutulmalıdır. Bu sebepten ötürü de yasama dokunulmazlığının kaldırılması gereklidir.²¹⁹

TSK ve yargı mensuplarının ayrı mekanizmalara sahip olmaları ve üniversitelerinde özerk yapıda olmaları nedeniyle kapsam dışında tutulmuşlardır. Avrupa Komisyonu Genişleme Müdürlüğü Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde son bir yıllık ilerlemesi ile ilgili olarak hazırlamış olduğu raporda etik kuralların, akademisyenleri, askeri personeli ve yargıyı da kapsayacak hâle getirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir diyerek bu kurumları da içine alan bir düzenleme yapılması gerektiğini belirtmiştir.²²⁰

1.2.2.1-Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Yapısı

Başbakanlık bünyesinde oluşturulan ve Bakanlar Kurulu tarafından atanan kurulun üyeleri;²²¹

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

Görüldüğü üzere kanundaki belirtilen kişiler arasında askeri üyeler bulunmamaktadır. Fransa ve Avrupa'daki ülkelerde uygulamada askeri personel ve

²¹⁹ Bodur, a.g.e., s.51.

²²⁰ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:20.03.2010)

²²¹ <http://www.etik.gov.tr/kurumsalyapi.htm>, (E.T.:20.03.2010)

yargı üyeleri kurul üyesi değildir. Komisyon bu amaçla askeri personeli tamamen maddeden çıkarmıştır.²²² Zaten kurulun inceleme alanına Türk Silahlı Kuvvetleri girmediğinden kurul üyesi olarak bulunmaları yanlış olur. Ayrıca etik kuralların sivil bir ortamda değerlendirilmesi kurulun yapısına daha uygundur.

Bununla beraber Kurul'da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından üye bulunmasını da İçişleri komisyonu, kurulun yapısının, sivil toplum örgütleri temsilcileri ve bu bağlamda mesleki kuruluşlar, sendika kuruluşları ve mahalli idare temsilcilerinin katılımıyla oluşturmanın, kurulu demokratikleştirip, sivilleştirileceğini, bu sayede de kurulun esnek bir şekilde hareket edip bu doğrultuda kararlar alacağını belirtmiştir.²²³

Kurul üyelerinin seçilmesinin Bakanlar Kurulu tarafından yapılması da eleştirilen bir durumdur. Yürütme tarafından seçilen bir kurulun yürütmeyi denetlemesi mantığı terstir. Seçimlerde diğer kurumlarında etkisi olması gereklidir. Ayrıca başbakanlığa bağlı olması da kurulun tarafsızlığına zarar verir düşüncesi açısından değiştirilmelidir.²²⁴ Bu konuda kurulun bu maddesini eleştiren Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı Bilal Eryılmaz, "*etik kültürün geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması, etik dışı davranışların önlenmesi, kamu yönetimine güvenin artırılabilmesi ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarında etik bir sistemin tesis edilebilmesi bakımından da Kurul'un bağımsız bir statüye kavuşması büyük önem taşımaktadır.*"²²⁵ demiştir.

1.2.2.2-Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Görevleri

Kurulun görev yetkileri şu şekilde belirtilmiştir:²²⁶

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

²²² Bodur, a.g.e., s.53.

²²³ Bodur, a.g.e., s.53.

²²⁴ Bodur, a.g.e., s.54.

²²⁵ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:20.03.2010)

²²⁶ <http://www.etik.gov.tr/gorevveyetkiler.htm>, (E.T.:20.03.2010)

*Hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemek. (657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu 29. maddesi)

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

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.

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

*Kanunun uygulanmasına ilişkin hususları, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlemek.

Kurul tarafından hazırlanacak yönetmelikler, Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur.

*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. (3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu 9. maddesi)

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. İşlev açısından hem etik girişimleri uygular hem de bu işinden bazılarını daire veya kurumlara devreder. Yaptırım yetkisine sahip olan Kurul'un kontrol işlevi de vardır. Görev ve yetkilerinden anlaşılacağı üzere, Kamu Görevlileri Etik Kurulu denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım rollerinin tümünü bünyesinde toplamıştır ve etik bilincin Türk kamu yönetiminde yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevini de yerine getirmektedir. Ayrıca, etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün

yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleyip, uzmanlardan yardım almaktadır.²²⁷

Arap ve Yılmaz'a göre, kurulun görev alanına giren birçok konu yasalarımızda düzenlenmiştir. Bu nedenle etik olmayan davranışların büyük çoğunluğu kovuşturmayaya uğradığı/ uğrayacağı göz önüne alındığında, kurulun işlevselliği azalır. Ancak yargıya intikal etmemiş etik dışı davranışlarda Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun varlığı çok önemli ve etkili sonuçlar doğurur. Sonuç olarak Etik Kurulun işlemesi değil, varlığı (başvuru mekanizması) büyük yarar sağlamaktadır.²²⁸

1.2.2.3-Kamu Görevlileri Etik Kurulunun İşleyişi

Kurula başvuru şekli şöyledir; kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Kurul Diğer Kamu Görevlileri hakkında ise; diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir²²⁹ diyerek onların da davranışlarını etik kurallara göre değerlendirmektedir.

Kurul, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye almaz.²³⁰ Kanunun bu fıkrasında bu tarz başvuruların değerlendirme dışında tutulması uygulamada caydırıcılığa neden olabilmektedir. Sonuçta her ihbar, ihbar edilen kamu kurumlarınca bir karalama olarak değerlendirilebilir.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru

²²⁷ Cüneyt Yüksel, "Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, s.352.

²²⁸ İbrahim Arap-Levent Yılmaz, "Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, s.259.

²²⁹ http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, (E.T.:20.03.2010)

²³⁰ Arap-Yılmaz, a.g.m., s.262.

yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur.²³¹ Başvurular;²³²

*Yazılı dilekçe

*Elektronik posta (etikkurul@basbakanlik.gov.tr adresine gönderilir)

*Tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılabilmektedir.

Kurul, etik davranışlara aykırı hareket eden kamu görevlilerinin, gerçekleştirdiği etik dışı davranışların kesinleşmesi durumunda alınan kararı Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurur.²³³ Resmi gazete yoluyla adları yolsuzlukla anılan kamu görevlilerinin bu şekilde teşhir edilmesi yerinde bir durumdur. Son zamanlarda Resmi Gazete’de, Kurul’un internet sayfasında ve bu sayede de medyada yolsuzluğa karışan kamu görevlilerinin açıklanması kamu görevlilerince bir tehdit olarak algılanacak ve etik dışı davranışların sayısında azalma olacaktır.

Ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmi Gazetede yayımlatır²³⁴ maddesi yargı kararlarıyla Kurul kararlarının çelişmesine ve Kurul’un itibarının zedelenmesine neden olabilir.²³⁵

2009 yılı içerisinde Kurula e-posta ile 402 adet başvuru yapılmış, gelen bu başvuruların 68 tanesi için dosya açılmış, kalan 334 başvuru ise başvuruya ilişkin kanuni koşulları taşımadıklarından işleme alınmamış ve başvuru sahiplerine bilgi verilmiştir. Elektronik posta ile yapılan başvuruların haricinde; 9 tanesi re’sen olmak üzere 115 adet dosya işleme alınmıştır. Böylece 2009 yılı içerisinde re’sen ele alınan dosyalarla birlikte Kurulda toplam 183 adet dosya işlem görmüştür.²³⁶

²³¹ http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, (E.T.:20.03.2010)

²³² <http://www.etik.gov.tr/basvuru.htm>, (E.T.:07.04.2010)

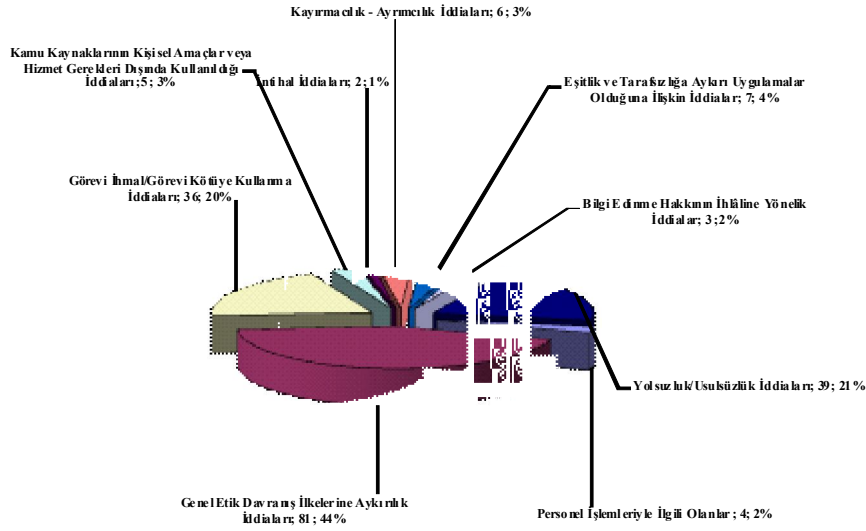
²³³ http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, (E.T.:20.03.2010)

²³⁴ http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, (E.T.:20.03.2010)

²³⁵ Arap-Yılmaz, a.g.m., s.259.

²³⁶ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

Başvuruların Konulara Göre Dağılımı

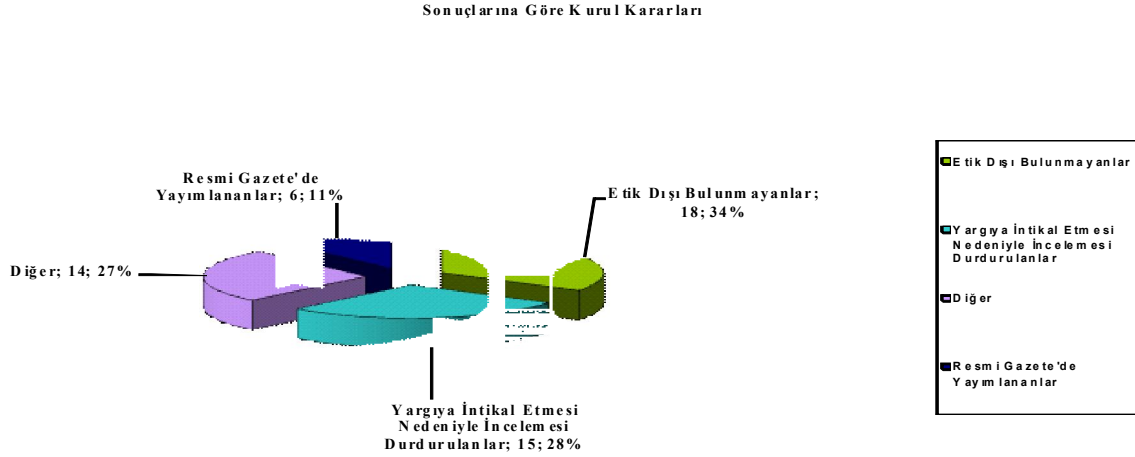


- Personel İşlemleriyle İlgili Olanlar
- Genel Etik Davranış İlkelerine Aykırılık İddiaları
- Görevi İhmal/Görevi Kötüye Kullanma İddiaları
- Kamu Kaynaklarının Kişisel Amaçlar veya Hizmet Gereklere Dışında Kullanıldığı İddiaları
- İntihal İddiaları
- Kayırmacılık - Ayrımcılık İddiaları
- Eşitlik ve Tarafsızlığa Aykırı Uygulamalar Olduğuna İlişkin İddialar
- Bilgi Edinme Hakkının İhlaline Yönelik İddialar
- Yolsuzluk/Usulsüzlük İddiaları

Kaynak: http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc

2009 yılı içerisinde işleme alınan 183 dosyanın 83 tanesi, kanun ve yönetmelik hükümleri çerçevesinde başvuru usul ve esaslarına aykırılıktan dolayı Kurul gündemine alınmayarak incelenememiş ve başvuru sahiplerine bilgi verilmiştir. İşleme alınan 53 dosya hakkında Kurul kararı verilmiş olup, Kurul kararlarına ilişkin ayrıntılı dağılım aşağıdaki şekildedir. 2009 yılı içerisinde işleme alınan 183 dosyanın

47 tanesine ilişkin inceleme ve araştırmalar ise 2010 yılı içerisinde de devam etmektedir.²³⁷



Kaynak: http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc

Kurulun faaliyetleri genellikle, kamu görevlilerine etik eğitimi gerçekleştirmek üzeredir. Kurul “*Etik Liderlik Programı*”nı uygulayarak etik bilincin artırılması, etik ilkelerin benimsenmesinin sağlanması ile etik davranış ilkelerinin uygulanmasını desteklemeye yönelik olarak tasarlanan faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Bu programı gerçekleştirmek için de etik eğitimi uygulanmaktadır. Etik eğitimi de şelale modeliyle yani kurumun bütün kademelerinde etik eğitimin yaygınlaştırılmasıyla gerçekleştirilir. Bu yaklaşıma “*Etik Eğitim Stratejisi*” denir. Bu stratejiyle kamu görevlilerine kanun ve düzenlemeler gözönünde bulundurulularak etik karar alma becerileri kazandırılır.²³⁸

²³⁷ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

²³⁸ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

Kurumlardan gelen talep üzerine 2009 yılı içerisinde gerçekleştirilen etik eğitimleri aşağıda yer almaktadır:²³⁹

- 19 Şubat 2009 tarihinde Vakıflar Genel Müdürlüğünde çalışan tüm personele etik eğitimi verilmiştir.
- TBMM'nin talebiyle, 6-9-11-13 Şubat 2009 tarihlerinde Meclis çalışanlarına yönelik, Etik Liderlik Seminerleri gerçekleştirilmiştir.
- 23 – 24 Şubat 2009 tarihlerinde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı çalışanlarına, etik semineri verilmiştir.
- 27 Şubat 2009 tarihinde Dış Ticaret Uzman Yardımcılarına etik eğitimi verilmiştir.
- 13 Mart 2009 tarihinde Çevre ve Orman Bakanlığı personeline etik eğitimi verilmiştir.
- 23 – 24 Mart 2009 tarihlerinde, Türkiye Kömür İşletmeleri Genel Müdürlüğü Personeline etik eğitimi verilmiştir.
- 13-14 Nisan 2009 tarihlerinde Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumunda çalışan üst düzey yöneticilere, kamu etiği konusunda eğitim verilmiştir.
- 20 Nisan 2009 tarihinde Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğünde çalışan personele kamu etiği konusunda eğitim verilmiştir.
- 25 Mayıs 2009 tarihinde Kültür ve Turizm Bakanlığı üst düzey yöneticilerine Kurul Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz tarafından “kamu etiği ve etik liderlik semineri” verilmiştir.
- 28 Mayıs 2009 tarihinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı üst düzey yöneticilerine Kurul Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz tarafından “kamu etiği ve etik liderlik semineri” verilmiştir.
- 29 Mayıs 2009 tarihinde Tarım ve Köy İşleri Bakanlığında çalışan tüm personele kamu etiği konusunda sunum yapılmıştır.
- 29 Mayıs 2009 tarihinde Türkiye Kalkınma Bankasında çalışan üst düzey yöneticilere kamu etiği konusunda sunum yapılmıştır.
- 11 Haziran 2009 tarihinde Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünde çalışan tüm personele etik eğitimi verilmiştir.

²³⁹ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

- 10–12 Haziran 2009 tarihleri arasında İstanbul Taksim Greenpark Hotel’de “Adliye Yönetimine Destek Projesi” kapsamında “Adliyelerde Basın Sözcülüğü” konulu toplantıda, projede görevli yerli ve yabancı temsilciler ile seçili 5 pilot adliyeden gelen 21 personele “Hakim – Savcı Meslek Etik Kuralları” konulu sunum yapılmıştır.
- 17 Haziran 2009 tarihinde Ankara Bilkent Hotel’de “Adliye Yönetimine Destek Projesi” kapsamında “Adliye Müdürlüğü” konulu toplantıda, projede görevli yerli ve yabancı temsilciler ile seçili 5 pilot adliyeden gelen 21 personele “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” konulu sunum yapılmıştır.
- 30 Haziran 2009 tarihinde Sermaye Piyasası Kurulu’nda çalışan üst düzey yöneticilere kamu etiği konusunda sunum yapılmıştır.
- 6-7 Temmuz 2009 tarihleri arasında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda çalışan personele kamu etiği konusunda eğitim verilmiştir.
- 3 Ağustos 2009 tarihinde Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı’nda üst düzey yöneticilere etik eğitimi verilmiştir.
- 8 Eylül 2009 tarihinde Ankara İl Özel İdaresi’nde etik semineri düzenlenmiştir.
- 9 Eylül 2009 tarihinde Ankara Valiliği ve personeline etik eğitimi verilmiştir.
- 7 Eylül 2009 tarihinde Nevşehir İl Milli Eğitim Müdürlüğü’nde, yönetici ve öğretmenlerin katılımları ile etik semineri düzenlenmiştir.
- 22 Ekim 2009 tarihinde İl Genel Meclisi Zorunlu Komisyon Başkanlarına Antalya’da etik eğitimi verilmiştir.
- 30 Ekim 2009 tarihinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesi personeline etik eğitimi verilmiştir.
- 11 Kasım 2009 tarihinde Ankara Valiliği çalışanlarına etik eğitimi verilmiştir.
- 16 Kasım 2009 tarihinde Kahramanmaraş’ta valilik ve belediye çalışanlarına etik eğitimi verilmiştir.
- 16 Kasım 2009 tarihinde Etik Kurulu Başkan Vekili Erdoğan Kesim tarafından RTÜK’te yapılan “Etik Eğiticilerin Eğitimi” çalışmasında sunum gerçekleştirilmiştir.
- 20 Kasım 2009 tarihinde Etik Kurulu Başkan Vekili Erdoğan Kesim tarafından 81 İlin İl Genel Meclisi, İmar ve Bayındırlık Komisyon Başkanlarına “Kamu

Yönetiminde Etik ve Özel İdareye Dair Uygulamalar” konulu eğitimde sunum gerçekleştirilmiştir.

- 14 Aralık 2009 tarihinde Ankara Çankaya Kaymakamlığı personeline etik eğitimi verilmiştir.
- 16 Aralık 2009 tarihinde Ankara Valiliği personeline etik eğitimi verilmiştir.
- 19 Aralık 2009 tarihinde İl Genel Meclisi Eğitim, Kültür ve Sosyal Hizmetler Komisyon Başkanları ve Çevre ve Sağlık Komisyon Başkanlarına Etik Kurulu Başkan Vekili Erdoğan Kesim tarafından “Kamu Yönetiminde Etik ve Özel İdareye Dair Uygulamalar” konulu sunum gerçekleştirilmiştir.
- 23 Aralık 2009 tarihinde ODTÜ İşletme Bölümü öğrencilerine etik eğitimi verilmiştir.
- 24 Aralık 2009 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı üst düzey yöneticilerine Kurul Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz tarafından “kamu etiği ve etik liderlik semineri” verilmiştir.
- 24 Aralık 2009 tarihinde IPA III-V Bileşenler kapsamında yer alan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın IPA personeline “Etik Kavramı ve Uygulaması” konulu seminer verilmiştir.
- 28 Aralık 2009 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığının Antalya’da düzenlediği hizmet içi eğitimde Kurum müfettişlerine ve personeline “Etik Kavramı ve Denetimde Etiklik” konulu eğitim verilmiştir.
- 29 Aralık 2009 tarihinde Türkiye Bankalar Birliği çalışanlarına etik konusunda sunum gerçekleştirilmiştir.
- 31 Aralık 2009 tarihinde Keçiören Kaymakamlığı personeline “Etik ve Etik Kültürün Geliştirilmesi” konulu seminer verilmiştir.

Bunların dışında Etik Liderlik Seminerleri ve Bölgesel Etik Liderlik Seminerleri de düzenlenmiştir. Ayrıca Yasama Etiği ve Yargı Etiği çalışmalarıyla da uluslararası kuruluşlarla birikimlerini paylaşan toplantılar düzenlenmişlerdir. “*Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi*” kapsamında kamu yönetiminde etik ve yolsuzluğun önlenmesi temalı 10 adet akademik araştırma yaptırılmıştır.

1.2.2.4-Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kamu Kurumlarında Etik Anlayışın Yerleşmesi Üzerindeki Etkisi

Türkiye’de yaşanan yolsuzluklar, vatandaşların yönetimden daha kaliteli hizmet istemeleri, yönetime duydukları güvensizlik, uluslararası kuruluşların etik konusunda ülkemizden beklentileri, kamudaki yönetim açığı ve buna benzer çok sayıda olumsuzluk ve beklenti Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun oluşmasını sağlamıştır.²⁴⁰

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Türkiye’de çok önemli bir yeniliktir. Bu zamana kadar yolsuzluk ve etik dışı davranışlarla gündemi meşgul olan ülkemiz, bu kanunun getirdiği yasal etik altyapıyla yolsuzlukları en aza indirmeyi amaçlamakta ve bu konuda çalışmalarını gün geçtikçe arttırmaktadır. Tabiki etik dışı davranışlar tamamiyle ortadan kalkmayacaktır, bu durum her ülke ve topluluk için böyledir. Ancak bu kanun yolsuzluklarla mücadele için çok gerekli ve önemli bir başlangıçtır.

Kurulun yasal düzenlemelerinde amacının etik anlayışı yaymak olduğunu görmekteyiz. Geleneksel yönetim anlayışında katı kurallar, yaptırımlar söz konusuysen, Kurul bunların yeterli olmadığını vicdanlara da seslenilmesi gerektiğini, bu yüzden de etik kültürünün ve anlayışının yaygınlaştırılmasıyla yolsuzluklarla başedileceğini belirtmiştir. Geleneksel yönetim anlayışından çok farklı olarak dürüstlüğe dayalı bir etik yapılanma meydana getiren Kurul, ülkemizde kamu yönetimi açısından önemli bir oluşumdur.²⁴¹

Kurulun mevzuatı incelendiğinde güçlendirilmesi gereken noktalar sözkonusudur. Kurul bunun farkındadır ve çeşitli değişiklikler yapılması için uğraşmaktadır. Kurulun, etik kültürün geliştirilmesi ve Kanunla verilen diğer görevlerin yerine getirilmesi sürecindeki deneyimler ve AB mevzuatına uyum çerçevesinde Kurulun idari ve mali kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla mevzuatında bazı değişikliklerin yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede; 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’da değişiklik yapılmasını öngören bir kanun tasarı taslağı hazırlanmış ve ilgili kurum ve kuruluşlara gönderilmiştir. Hazırlanmış olan taslakta: “Üniversitelerin de kapsam içine alınması, Kurulun bağımsız bir statüye kavuşturulması, yargıya intikal etmiş olan konuların da incelenebilmesi, disiplin

²⁴⁰ Demirci-Genç, a.g.m., s.55.

²⁴¹ Demirci-Genç, a.g.m., s.56.

kurullarında olan etik inceleme yetkisinin etik komisyonlarına verilmesi” gibi bir dizi değişiklik öngörülmektedir.²⁴²

Kurul, kötü yönetim uygulamalarına karşı koymak ve etiği yönetimden ayrı bir ilke olarak düşünmemek için gerçekleştirdiği etik eğitimler ve projelerle etik kültürünün yaygınlaştırılmasına destek vermektedir.

Eryılmaz, ”*Bütün dünyada etik düzenlemelerin amacı, etik davranış ilkelerine bağlı bir kurumsal kültür oluşturmaktır. Bu kültür, sadece toplumun ve tek tek kamu görevlilerinin bireysel çabalarıyla oluşmaz; aynı zamanda kurumların karar ve uygulamalar bakımından etik davranış ilkelerine bağlı bir politika izlemeleriyle gelişir. Bu etik politika, kurum yöneticilerinin birer etik lider olarak davranmalarını; etik davranış ilkelerine uyma konusunda çalışanlarına örnek olmalarını gerektirir*”²⁴³ diyerek etik davranış ilkelerinin kurum kültürünün oluşmasında ne kadar gerekli olduğunu belirtmiştir.

Kurulun gerçekleştirdiği pek çok proje, konferans, etik eğitimi neticesinde olumlu sonuçlar alınmaktadır. 2009 yılı faaliyet raporuna göre, kurumlarda etik davranış ilkelerine bağlılığı yerleştirmek amacıyla Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi tarafından finanse edilen ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından 2007 yılından bu yana yürütülen “*Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik*” Projesi, 30 Kasım 2009 yılında başarıyla sonlanmıştır. Yine bu projenin devamı niteliğini taşıyan ve AB mali işbirliği çerçevesinde Mayıs 2010’da uygulanması planlanan “*Kamuda Etik Kültürün Pekiştirilmesi*” Projesi ve Mart 2010’da uygulanmaya başlayan “*Etik Komisyonları İçin İhtiyaç Analizi*” projeleri, Kurul tarafından yürütülmektedir.²⁴⁴

“*Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik*” projesi (2007-2009) ile, riskli sektörler olarak nitelenen on sektörde, yolsuzluk ve etik algısı konusunda akademik araştırmalar gerçekleştirilmiştir. Ayrıca etik eğitime ağırlık verilmiştir. Bu çerçevede çeşitli bakanlıklardan 110 kişinin, kurum ve kuruluşlarda etik eğitimi veribilmesini temin edecek formasyonla yetiştirilmesini sağlanmıştır. Ayrıca, Bakanlıkların etik komisyonu başkanları, üyeleri ile strateji geliştirme, personel, eğitim ve iç denetim birimlerinin yöneticilerinin katılımı ile iki gün süreli on ayrı

²⁴² http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

²⁴³ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

²⁴⁴ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

Etik Liderlik Semineri düzenlenmiştir. Bu etkinliklerde yaklaşık 300 üst düzey yöneticiyle, etik konuları ve uygulamaları değerlendirme fırsatı sözkonusu olmuştur. Yine proje kapsamında İstanbul, Samsun, Van, Erzurum, Trabzon, Kayseri, Gaziantep, Diyarbakır, Antalya ve İzmir illeri merkez olmak üzere ülkemizin tüm illerini kapsayan bölgesel Etik Liderlik Seminerleri gerçekleştirilmiştir. Bu toplantılara, çevre illerin ilgili vali yardımcıları, belediye başkan yardımcıları, il özel idaresi genel sekreter yardımcıları ile il milli eğitim, sağlık ve emniyet müdürleri katılmıştır.²⁴⁵

Kurulun 2009 yılındaki bu faaliyetleri etik anlayışın yaygınlaşması adına çok sevindiricidir. Kanunlar belli bir süre için kamu görevlilerinin etik dışı davranmasını önleyebilirler. Kamu görevlileri, kanunların herhangi bir açığında bundan faydalanmak isteyebilirler. Ancak verilen etik eğitimleri kamu görevlilerinin akıl ve vicdanlarında yer edip, etik kültürünün kurum içerisinde gerçekleştirilmesini sağlar.

Herşeyden öte kamu görevlileri etik kurulunun türk kamu yönetimi için yeni sözcükler ifadeler kullanması önemli katkılarının başında gelmektedir. Örneğin,²⁴⁶

- *Misyon
- *Etik kültür
- *Saydamlık
- *Hesap verilebilirlik
- *Çıkar çatışmasından kaçınmak
- *Halkın günlük yaşamını kolaylaştırmak
- *Halkın memnuniyetini arttırmak
- *Hizmetten yararlananlara nazik ve saygılı davranmak
- *Hizmetten yararlananlara kötü davranmamak
- *Çifte standart uygulamamak
- *Akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı yapmamak
- *Hediye almamak
- *Yabancıların da şikayette bulunabilmesi
- *Yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasının önlemek üzere tedbirler almak.

Bunlar, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun benimseyip, gerçekleştirdiği eğitimler ve seminerlerde sürekli dile getirilen, ayrıca gelen şikayetleri

²⁴⁵ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

²⁴⁶ Berkman, a.g.e., s.202.

değerlendirirken göz önünde bulundurulmuş ifadelerdir. Bu ifadeler, kurulun var olma nedeni, sahip olduğu ve yaymaya çalıştığı etik kültür, benimsediği şeffaf yönetim, yönetimdeki hesap verme sorumluluğu, kamu görevlilerinin kendisi ve yakınlarının menfaatine kamu kaynaklarını kullanmaması, halka iyi davranılması, kamu yararının ön planda tutulması, eşitlik gözetilerek kamu işlemlerinin yapılması, kayırmacılığın gerçekleştirilmemesi, yabancılarında şikayetlerinin dikkate alınması ve kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarda bulunmasına mani olunması şeklinde açıklanabilir.

Resmi gazetede yayınlanan kurul kararlarında kamu görevlileri arasında etik dışı davranışların azalması ve etik kültürünün arttırılmaya çalışılmasında da etkisi büyüktür.

Kurulun kamu kurumlarında etik anlayışı yaymak amacıyla alınan ilke kararlarına bakacak olursak; etikle ilgili bilgi ve pratiklerin, ilk basamak eğitim kurumu olan anaokulundan itibaren kazandırılması hususu bilimsel bir gerçektir. Okullarda öğretilen etik değerlerin uygun pratiklerle bütünleştirilmesi, etik ve etik dışı davranışlar konusunda bir bilinç oluşturulması ve dolayısıyla etik kültürün geliştirilmesi, eğitim ve öğretim kurumlarının temel misyonlarından biridir. Başta 24 Kasım Öğretmenler Günü olmak üzere, diğer gün ve haftalarda, günün anlamıyla uyumlu ve maddi değeri olmayan sembolik (çiçek ve benzeri) nitelikteki hediyeler dışındaki hediyelerin alınmaması konusunda “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” in 15. maddesine göre başta mülki yöneticiler olmak üzere Öğretmenler Kurulu ile her kademedeki yönetici ve personelin gerekli dikkati göstermesi kararlaştırılmıştır.²⁴⁷ Hediye gibi sorunlu bir alanda düzenlemeler yapan, kamu görevlilerine hediye nedir dersi veren Kamu Görevlileri Etik Kurulu kamu görevlilerine yol göstermekte, etik kültürünün ve etik anlayışın gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Ayrıca okullarda yer yıl 25 Mayıs gününün etik günü olarak kutlanması, kamu kurum ve kuruluşlarında etik haftasıyla ilgili posterler asılması, etik günü pullarının satışa sunulması gibi pek çok faaliyet etik anlayışın kamu kurumlarında yaygınlaştırılmasını sağlamaktadır. Tüm bu olumlu gelişmeler kamu yönetiminde etik kültürünün arttırıldığını ve arttırılmaya çalışıldığını göstermektedir. Bundan birkaç yıl önce etiğin ne olduğunu bilmeyen kamu görevlileri verilen eğitimler ve

²⁴⁷ http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

çalışmalar sonucu etiği öğrenmekte, benimsemekte ve etik dışı davranışların ne şekilde ağır sonuçlar meydana getireceğini bilmektedirler. Başta Kamu Görevlileri Etik Kurulu olmak üzere, yasal mevzuatlar ve değişen yaşam koşulları kamu görevlilerini etik anlayışa yaklaştırmaktadır.

Bu faaliyetlere ek olarak çeşitli öneriler sunulabilir. Örneğin; okullarda etik dersi konulabilir, işletmeler açısından ise kurumların internet sayfalarında etik ile ilgili bölümler oluşturulabilir. İnsan kaynaklarına özellikle hizmet içi eğitim açısından önem verilebilir.²⁴⁸

Kurumun etik eğitimler ve seminerler yoluyla etik kültürünü arttırmaya çalışması kurumun en önemli işlevidir. Ancak bu eğitimlere ve seminerlere sadece dinleme amacıyla giden ve etik dışı davranışları uygulamaya devam eden kamu görevlileri de olabilir. Bunların önüne geçmek için, kamu görevlileri aldıkları eğitimden sonra sınava tabi tutulabilir ve bu durumun kariyerlerini etkilemesi sağlanabilir. Ayrıca Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nde yapılacak bir değişiklikle etik dışı davranışlar kamu görevlilerinin sicillerine yansıtılabilir.

²⁴⁸Radikal,<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=937720&Date=26.05.2009&CategoryID=77>, (26.05.2009)

SONUÇ

Yolsuzluk ve etik dışı davranışlar tüm ülkelerde olduğu gibi Türk kamu yönetiminde de önemli bir yönetim sorunudur. İlk medeniyetlerden itibaren görülen bu sorun Osmanlı Devleti'nde de en öncelikli yönetim sorunu olmuş ve yolsuzlukla mücadele etmek için çok çaba sarfedilmiştir. Osmanlı Devleti'nin mirasçısı olan Türkiye Cumhuriyeti'nde de yolsuzluklar yaşanmıştır ve yaşanmaktadır. Yolsuzluk, verilen görevi kötüye kullanarak, bu görevden maddi ya da manevi çıkar elde etmek şeklinde tanımlanabilir. Yolsuzluk genellikle siyasal ve yönetsel alanlarda karşımıza çıkmaktadır. Siyasilerin yaptığı siyasal, bürokratların ise yönetsel yolsuzluktur. Maddi ve maddi olmayan yolsuzluklar şeklinde iki grupta toplanan yolsuzluk, en yaygın şekilde kişilerin kendilerine maddi kazanç sağlama ya da kendilerini veya yakınlarını kayırma şeklinde gerçekleşmektedir.

Vatandaşın gerçekleştirdiği bir yolsuzluk olayıyla devleti yönetenlerin veya kamu görevlilerinin yaptıkları yolsuzluk aynı değildir. Sonuçta bu kişiler devletin imkanlarını kullanmakta ve bir nevi devletin eli olmaktadır. Devletin eli yolsuzlukta bulunamaz. Yolsuzluk kötü yönetimin anahtarıdır, herkes için olumsuz sonuçlar doğurur; ancak kamu görevlisinin yolsuzlukta bulunmasında vatandaş açısından muhatap devlettir ve devlet hiç bir zaman hiç bir yerde vatandaşa yarattığı güvenin zedelenmesine izin vermemelidir.

Yolsuzlukların nedenlerine baktığımızda ilk ve en önemli yolsuzluk nedeni, yolsuzluğu gerçekleştirenlerdeki vicdan ve ahlak eksikliğidir. Kaliteli bir örgüt kültürüne sahip olmayan ve sahip olduğu kültür içerisinde etiği barındırmayan bir kurumun etik dışı davranışlar sergilemesi doğal bir durumdur. Etik odaklı bir örgüt kültürü hem vatandaşların kuruma güvenmesini sağlar hem de kurumun çevresindeki kurumlara karşı dürüst olduğu imajını yaratır. Etik, iyi ve etkin bir yönetimin vazgeçilmez unsurudur. Yolsuzluğun diğer nedenleri ise ekonomik, yönetsel, siyasal ve sosyaldır.

Ekonomik açıdan yolsuzluklar, devletin himayesi altındaki ekonomik faaliyetlere ulaşmak isteyen kişilerin kamu görevlilerine sundukları tekliflerin, az maaş aldıklarını düşünen ya da daha fazla para kazanmak isteyen kamu görevlilerince yasa dışı şekilde gerçekleştirilmesidir. Bunun önlenmesi için kamu

görevlilerinin maaşlarında bir yükselme gerçekleştirilmelidir. Kamu görevlilerini işe alırken sadece sahip oldukları işle alakalı niteliklere değil ahlaki düşüncelerine de önem verilmelidir. Ayrıca denetimlerin sıklaştırılıp, mevzuatlarda yer alan konuyla ilgili yaptırımlar arttırılmalıdır. Siyasal açıdan ise en yaygın yolsuzluk türü kayırmacılıktır. Liyakat ilkesiyle hareket etmek yerine siyasilerin yandaşlarının kamu görevlerine atanması eşitlik ilkesinin çiğnenmesine, halk arasında torpil kavramının yerleşmeye başlamasına ve bu sayede devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Üst kamu makamlarının atamalara keyfi müdahalesini engellemek siyasilerin nüfuzlarını kullanmalarını önlemek ve bu konuda mevzuatlarda bir değişikliğe gitmek yerinde olacaktır. Yönetimsel açıdan ise, kapalı ve gizlilik kavramını benimseyen yönetim kültüründen açık, hesap verilebilir, her türlü yanlışın ve doğrunun net bir şekilde açıklandığı yönetim anlayışına geçilmesi uygun olacaktır. Sosyal nedenlerden biri olan çalışanların yolsuzluk ve etik değerlerle ilgili eğitim eksiklikleri de yolsuzluklara bulaşmalarını kolaylaştırmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele konusunda ülkemiz hem ulusal düzeyde -mevzuatlarında ve oluşturduğu kurullarla- hem de uluslararası alanda -üye olduğu gruplar ve kurallarını benimseyerek uyguladığı kuruluşlarla- büyük çaba sarfetmektedir. Yolsuzluk konusunda mevzuatlarında çeşitli eksiklikler olmasına rağmen uygulanan yaptırım mekanizmalarıyla kamu görevlilerinin etik dışı davranışlar sergilemesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Son yıllarda gerçekleştirilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile şeffaf ve halkı da yönetim içerisine katan bir anlayış gerçekleştirilmiştir. AB'ye uyum kapsamında çıkartılan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile de kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amaçlanmış ve mali saydamlığın arttırılması hedeflenmiştir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'da Türk kamu yönetiminin etik davranışları yönetim içerisine dahil etme konusunda son yıllardaki en büyük başarısıdır. Kurulun kurumlarda gerçekleştirmeye çalıştığı etik kültürü, yolsuzlukların azalmasına yardımcı olmakta ve kamu görevlilerinde etik bilincin gerçekleştirilmesine katkı sağlamaktadır.

Yasal düzenlemeler ve kurumların idari faaliyetleri yolsuzlukları önleme konusunda büyük katkı sağlamaktadır. Etkin denetim mekanizmaları ve özellikle 2005 yılından itibaren gerçekleştirilen yasal düzenlemeler kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışmasında caydırıcı etkide bulunmaktadır. Geleneksel kamu

yönetimi anlayışından farklı olan günümüzde ki uygulamalar daha şeffaf, hesap verici, etkin ve vatandaş odaklıdır. Kamu görevlilerinin etik dışı davranışta bulunmalarını engelleyen ve etiği yönetim anlayışının vazgeçilmez bir ilkesi haline getiren kurallar ve kurullar kamu yönetiminde yolsuzluklarla mücadelede en önemli etkenlerdir.

Ülkemizde etik dışı davranışlarla mücadele etmek adına daha çok faaliyette bulunulması gerekmektedir. Mevzuatlarımızda bu konuyla ilgili eksikliklerin olması mücadele konusunda yetersiz kalmamıza neden olmaktadır. Türk Ceza Kanunu ve Devlet Memurları Kanunu'nda yaptırımlar konusunda ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmalı ve bu sayede kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışması önlenmelidir. 2010-2014 yıllarını kapsayacak olan "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi" hazırlanmıştır. Bu stratejide amaç saydamlığı sağlamak ve yolsuzlukların önlenmesini gerçekleştirmektir. Bu sayede kurumlarda etik bilincin gerçekleştirilmesi sağlanarak, kurumların sahip oldukları kültürün etikle birleştirilmesi söz konusu olacaktır. Stratejinin amacına ne kadar ulaşacağı önümüzdeki yıllarda daha belirgin şekilde ortaya çıkacaktır. Ayrıca ülkemizde olmayan ama yeni anayasa çalışmaları içerisinde oluşturulması düşünülen ombudsmanlık kurumunun bir an önce gerçekleştirilmesi, yolsuzlukla mücadele konusunda çok önemli adımların atılmasına yardımcı olacaktır. Çünkü ombudsmanlık kurumu, yolsuzluk konusunda klasik mücadele yöntemlerinden daha etkili, hızlı ve çözüm odaklıdır. Ombudsmanlık kurumunun olduğu bir yönetimde etik kurallar daha çok benimsenecek ve dolayısıyla kurumlarda etik kültürü etkin hale gelecektir.

Mevzuatta gerçekleşecek değişiklikler ile yeni oluşturulması düşünülen kurulların ya da stratejilerin varlığı, etik anlayışın yönetimin her alanında söz konusu olabilmesi için önemlidir. Sonuçta iyi yönetimin gerçekleşip benimsenmesi kurumlarda yolsuzlukların azalmasına ve kurumların sahip oldukları kurum kültürlerinin iyileşmesine yardımcı olacaktır. Yolsuzlukların azalması kurumlarda etiğin vazgeçilmez yönetim kuralı olmasına ve etik anlayışın tüm yönetime etkin olmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

ADAMAN, Fikret ve Diğerleri, **Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, Ankara, TESEV, 2001.

AKALAN, Abdullah Recai, “Türk Kamu Hizmetinde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi, SBE), 2006.

AKÇAY, Selçuk, “Yolsuzlukla Mücadelede Dünya Bankası’nın Rolü”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:3, 2004.

AKTAN, Coşkun Can, “Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma”, **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997.

AKTAN, Coşkun Can, “Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997.

AKTAN, Coşkun Can, “Siyasal Hastalıklarla Mücadele Stratejileri”, <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/yolsuzlukla-mucadele-stratejileri/tum-yazilar/siyasa-hastalıklarla-mucadele-stratejileri.pdf>, (E.T.:20.01.2010)

AKTAN, Coşkun Can, Yolsuzlukla Mücadele Strajileri, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-ahlak/aktan-toplam-ahlak.pdf, (E.T.:15.01.2010)

AKTAN, Coşkun Can, “Hukuk ve Ahlak”, <http://www.canaktan.org/din-ahlak/ahlak/ahlak-felsefesi/hukuk-ahlak.htm>, (E.T.:20.01.2010)

AL, Hamza, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, 2005.

ANAYURT, Ömer, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, Seçkin Yay., Ankara, 2002.

ARAP, İbrahim – YILMAZ, Levent, “Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, 2005.

ARSLAN, Cem Barlas, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklarla Mücadele Sürecinde Örgütlenme”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi S.B.E. Kamu Yönetimi Anabilimdalı), 2005.

ATEŞ, Hamza – BAĞCE, Emre – ŞEN, Mustafa Lütfi, Tapu Hizmetleri Ve Etik, http://www.etik.gov.tr/duyurular/etikhaftasi2008_konf/akademikarastirmaraporlar/Tapu_Hizmetleri_ve_Etik.pdf, (E.T.:12.11.2009)

BADİOU, Alain, **Etik-Kötülük Üzerine Bir Deneme**, çev. Tuncay Birkan, Metis Yay., İstanbul, 2004.

BAYRAKÇI, Bayram, “Siyasal Yozlaşma ve Ekonomik Gelişmeye Etkileri: Türkiye Uygulaması (1983-1998)”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), 2000.

BERKMAN, Ümit, “Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar”, Ankara Üniversitesi, *SBF Dergisi*, Cilt:43, No:34, 1988.

BERKMAN, Ümit, **Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE, Ankara, 2009.

BODUR, Sait, “Kamu Yönetiminde Etik ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanun Tasarısı”, (Proje Ödevi, TODAİE), Ankara, 2004.

ÇAĞLAR, A. Attila, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği ve Örgütler”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara Üniversitesi SBE), 2007.

ÇAHA, Havva, “Türkiye’de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:12, Sayı:1, 2009.

ÇULPAN, Refik, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:13, Sayı:2, 1980.

DEMİRCİ, Mustafa – GENÇ, Neval, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:41, Sayı:2, 2008.

DEMİRTAŞ, Tolga, “Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Dürüstlük Sisteminin Temel Direği: Yüksek Denetim Kurumları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:39, Sayı:2, 2006.

EKEN, Musa – ŞEN, Mustafa Lütfi, “Yönetimde Yozlaşmaya Karşı Yönetimsel Etik Ve Açıklık”, **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997.

EKEN, Musa, “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:38, Sayı:1, 2005.

EKEN, Musa, **Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama**, Sakarya Kitabevi, Adapazarı, 2005.

EL ATTAS, Seyyid Hüseyin, **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, çev. Cevdet Cerit, Pınar Yay., İstanbul, 1988.

EREN, Erol, **Yönetim ve Organizasyon**, Beta Yay., İstanbul, 2001.

ERGÜL, Ergin, “Türkiye’de Kara Para Aklama”, http://www.turkhukuksitesi.com/makale_47.htm, (E.T.:02.04.2010)

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002.

ERYILMAZ, Bilal, “Yolsuzluklarla Mücadelede Etik Projesi”, <http://www.etik.gov.tr/duyurular/bilaleryilmazkonusmametni.pdf>, (E.T.:12.01.2010)

GAZALİ, İmam, **Yöneticilere Altın Öğütler**, Mütercim: Hüseyin Okur, Sistem Matbaacılık, İstanbul, 2008.

GİRİTLİ, İsmet – BİLGİN, Pertev – AKGÜNER, Tayfun, **İdare Hukuku**, Der Yay., İstanbul, 2006.

GÖKCAN, Hasan T., **Görevi Kötüye Kullanma, Zimmet, Banka Zimmeti, İrtikap, Rüşvet Suçları ve Kamu İdaresine Karşı İşlenen Suçlar**, Seçkin Yay., Ankara, 2008.

GÜNEY, Salih, **Açıklamalı Yönetim-Organizasyon ve Örgütsel Davranış Terimler Sözlüğü**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2004.

GÜVEN, Turhan, “Yolsuzlukla Mücadelede Denetimin Rolü”, **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997.

HASANOĞLU, Mürteza -ALİYEV, Ziya, **Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri**, Nobel Yayınları, İstanbul, 2007.

HİÇYILMAZ, Semih, **Soygun Rüşvet Cinayet İşte Derin Devlet**, Evrensel Basım Yayım, İstanbul, 2008.

Hürriyet, 28.Aralık.2009.

KARACAN, Bülent, “Türk Kamu Yönetiminde Yozlaşma”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE), 2002.

KESİK, Ahmet, “Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi & Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye’de Uygulanabilirliği”, ed. Ahmet Nohutçu - Asım Balcı, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**, Beta Yay., İstanbul, 2005.

KESİM, Erdoğan, “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verilebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, 2005.

KILAVUZ, Raci, **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Seçkin Yay., Ankara, 2003.

KÖPRÜ, Burcu, “Türk Kamu Yönetiminde Etik ve Değerlerden Sapma ve Yönetimsel Yozlaşma”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, SBE, Gazi Üniversitesi), 2007.

KÖSEOĞLU, Özer – YURTTAŞ, Fatma – SELEK, Cihan, “Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, 2005.

MUMCU, Ahmet, **Osmanlı Devleti’nde Rüşvet (Özellikle Adli Rüşvet)**, İnkılap Basımevi, Ankara, 1969.

NOHUTÇU, Ahmet, “Etik ve Kamu Yönetimi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, Ed.M.Acar ve H.Özgür, Ankara, Nobel Yayıncılık, 2004.

ÖZSEMERCI, Kemal, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri”, (TODAİE Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programı), 2002.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, “Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:32, Sayı:2, 1999.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, “Yolsuzluklarla Mücadelede İtalya’dan Ders Alınabilir Mi?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:34, Sayı:1, 2001.

ÖZTÜRK, Namık Kemal, “İtaatkar Kamu Görevlilerinin Etik Sorunları”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, 2005.

PEHLİVAN, İnayet, **Yönetimsel Mesleki ve Örgütsel Etik**, Pegem Yay., Ankara, 1998.

PIEPER, Annemarie, **Etiğe Giriş**, çev. Veysel Atayman-Gönül Sezer, Ayrıntı Yay., İstanbul, 1999.

Radikal, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=247183> (03.11.2008)

Radikal, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=937720&Date=26.05.2009&CategoryID=77>, (26.05.2009)

Redhouse Sözlük, Hürriyet Yay., 1972.

Resmi Gazete, 05.12.2009, S.27501.

Resmi Gazete, 19.11.1996, S.22822.

Resmi Gazete, 01.8.1999, S.23773.

Resmi Gazete, 04.5.1990, S.20508.

Resmi Gazete, 22.1.2002, S.24648.

Resmi Gazete, 10.9.1983, S.18161.

Resmi Gazete, 24.10.2003, S.25269.

Resmi Gazete, 24.12.2003, S.25326.

SAĞLAM, Görkem, “Kamu Yönetimindeki Etik Çalışmalar ve Türkiye’deki Son Gelişmeler”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üni. SBE.), 2007.

SAYAN, İpek Ö. – KIŞLALI, Mustafa, “Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:37, Sayı:2, 2004.

SEZER, Yasin, “Kamu İhale Kanunu: Şeffalık ve Rekabet”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35, Sayı:4, 2002.

SOYDEMİR, Selim, **Türk Sermaye Piyasasında Etik Değerler ve İş Adabına İlişkin Çalışma Kuralları**, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası Yay. İstanbul, 1998.

STEINBERG, Sheldon S. – AUSTERN, David T., **Hükümet Ahlak ve Yöneticiler**, çev. Turgay Ergun, TODAİE Yay., 1995.

ŞAYLAN, Gencay, “Değişim ve Yolsuzluk”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:28, Sayı:3, 1995.

ŞENER, Nedim, **Siyahbeyaz Dizisi Tepeden Tırnağa Yolsuzluk**, Metis Yay., İstanbul, 2001.

ŞENGÜL, Ramazan, “Kamu Yönetiminde İyi Yönetimin Kurumsallaşmasında Ombudsman Kurumunun İşlevi”, **Causes and Central Asia in The Globalisation Process Economic and international Relations II: international Congress, Qafqaz Üniversitesi, Bakü, Azerbeycan, 02-05 Mayıs 2007, Bildiriler Kitabı**, 2007.

ŞENGÜL, Ramazan, **Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim**, Nobel Yay., Ankara, 2008.

ŞİRİN, Yelım Nur, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde Etik Sorunlar ve Türkiye”, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi SBE), 2006.

TAŞKIN, Mustafa, “Türkiye’de Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadelede Kullanılabilecek Yeni Yöntemler”, <http://www.yeniforumuz.biz/turkiye-cikar-amacli-suc-orgutleriyle-t401502.html>, (E.T.:03.04.2010)

TATAROĞLU, Muhittin, “Kalkınma Sürecindeki Toplumlarda Politikacının Ahlaki Çıkmazı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:35, Sayı:3, 2002.

Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, 1997.

UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, **Osmanlı Tarihi**, Türk Tarih Kurumu Yay., 2.Cilt, Ankara 1983.

YILBAŞ, Mahmut, “Kamuda Yozlaşma”, **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 1, Sayı 14, Ankara, 1997.

YÜKSEL, Cüneyt, “Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu 18-19 Kasım 2005 Bildiriler Kitabı**, Sakarya: Bilge Matbaacılık, 2005.

YÜKSEL, Cüneyt, **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik; Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar**, Cilt:1, İstanbul:TÜSİAD Yayın No.10T/2005-11/412, 2005.

YÜKSEL, Mehmet, “Modernleşme Bağlamında Hukuk ve Etik İlişisine Sosyolojik Bir Bakış”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt:57, Sayı:1, 2002.

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5237.html>, (E.T.:15.11.2009)

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/main.aspx?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2004/11/20041112.htm&main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2004/11/20041112.htm>, (E.T.:25.11.2009)

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/main.aspx?home=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2009/12/20091218.htm&main=http://rega.basbakanlik.gov.tr/eskiler/2009/12/20091218-15.htm>, (E.T.:18.12.2009)

<http://www.transparency.org/>, (E.T.:10.12.2009)

<http://www.hukuki.net/kanun/4208.15.text.asp>, (E.T.:25.01.2010)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, (E.T.:03.03.2010)

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>, (E.T.:11.03.2010)

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/563.html>, (E.T.:11.03.2010)

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/690.html>, (E.T.:11.03.2010)

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1106.html>, (E.T.:14.03.2010)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4982&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>, (E.T.:17.03.2010)

http://www.etik.gov.tr/faaliyetraporlari/faaliyetraporu_2009.doc, (E.T.:21.03.2010)

http://www.etik.gov.tr/mevzuat/kanun_5176.pdf, (E.T.:17.03.2010)

<http://www.etik.gov.tr/kurumsalyapi.htm>, (E.T.:20.03.2010)

<http://www.etik.gov.tr/gorevveyetkiler.htm>, (E.T.:20.03.2010)

<http://www.etik.gov.tr/basvuru.htm>, (E.T.:07.04.2010)