

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE: GELENEKSEL BÜROKRATİK YAPI VE YENİ ETİK DEĞERLER

Yrd. Doç. Dr. Hamza AL

Sakarya Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Birleşmiş Milletler'den Avrupa Konseyi'ne, hükümetlerden parlamentolara, sivil toplum kuruluşlarından bireylere kadar birçok kurum ve kişi tarafından yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminde etik davranışlarının yaygınlaştırılması konusu gündeme getirilmektedir. Artan yolsuzluk ve devlete olan güvenin hızla azalması (OECD, 1996), yolsuzluğun önlenmesi ve etik değerlerin yaygınlaştırılmasını gündeme getirmektedir. Yolsuzluk küresel bir sorun haline gelmiş ve bu sorunla mücadele etmek için çeşitli organizasyonlar oluşturulmuştur.

Basit hatalardan, büyük yolsuzluklara kadar ülkeler yolsuzluklardan korunmuş değildir ve birçok ülke istenmeyen davranış biçimlerini önlemek ve olumlu davranış biçimlerini yaygınlaştırmak için büyük çaba göstermektedir.

Bu bağlamda bir taraftan Türk kamu yönetimi sistemi yeni baştan inşa edilmeye çalışılırken diğer taraftan bir kısım kamu çalışanlarına¹ etik değerlerin aşılması hedeflenmekte ve bu amaçla kurullar oluşturulmaktadır. Yeni değerlerin uygulamaya konulmasına rağmen, bürokratik sistemin geleneksel yapısını hala devam ettirmesi, birtakım endişeleri gündeme getirmektedir.

YOLSUZLUK KAVRAMI VE NEDENLERİ

Yasadışı işlerden etiğe aykırı işlere kadar birçok konu yolsuzluk alanına girmekte ve çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Dünya Bankası'nın benimsediği tanıma göre yolsuzluk, kamu gücünün/görevinin özel menfaat amacıyla kötüye kullanılmasıdır (World Bank, 1997)². Bu tanıma göre yolsuzluk, "kamu" ile "özel" in ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Bu anlamda yolsuzluğun oluşabilmesi için yetkinin kötüye kullanılması ve çıkar ilişkisi olması gerekmektedir. Diğer bir tanıma göre yolsuzluk, kamu kaynaklarının kamusal olmayan amaçlar için kullanılmasıdır. Yolsuzluğun tanımına bakıldığında yapılan tanımların hemen hepsinin yolsuzluğu kamuya

ilişkilendirdiği görülmektedir. Diğer taraftan yolsuzlukları siyasal, yönetsel, ekonomik ya da maddi çıkar ilişkili, maddi çıkara dayanmayan şekilde ayrıma tabi tutmak mümkündür.

Toplumsal yapıdaki karmaşıklıkla yolsuzluk türlerine ve boyutuna da yansımaktadır. Geleneksel toplumlarda yolsuzluk türleri daha az ve basit iken, modern toplumlarda yolsuzluk daha büyük boyutlu ve karmaşıkmıştır. Özellikle teknolojik gelişmeler bir taraftan yolsuzlukların alanını genişletmekte diğer taraftan yolsuzlukların kamuya yansımalarını sağlayarak gündemde kalmasını sağlamaktadır.

Yolsuzluğun nedenlerine bakıldığında özellikle Türk kamu yönetimindeki yolsuzlukların nedeni ile ilgili olarak birçok fikir ileri sürülmektedir. İşsizlik, yüksek enflasyon, hızlı nüfus artışı, vatandaşın sosyal güvencesinin olmaması yolsuzluk ve rüşvete neden olarak gösterilmektedir. Ayrıca yolsuzluk geçmişteki mültezimlik sistemiyle, kültürel yapımızın rüşveti desteklemesiyle, kamu yararı kavramının vatandaşlık bilinci biçiminde gelişmemiş olmasıyla, demokrasinin kamu yararının sağlanmasının aracı değil, bireysel yağmacılığın aracı olarak algılanmasıyla, siyasetin kamuya hizmet etmenin değil, bireysel olarak yükselmenin ve zengin olmanın bir aracı olarak görülmesiyle, memurların sendika kuramalarıyla, 1950'li yıllardan başlayan gecekondulaşma gibi nedenlerle ilişkilendirilmektedir (Kongar, 2005; Ulusoy, 2002).

Diğer taraftan toplumsal gelişmiş düzeyi ile yolsuzluk arasında ilişki kurulmaktadır (Ergun, 1997: 388; Mbaku, 2005). Gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğun, sosyopolitik gelişme ve modernleşmeye paralel olarak, geleneksel değerler ile ithal edilen değerlerin çatışmasından doğduğu ileri sürülmektedir. Buna göre bürokratik yolsuzluk, modernleşmenin ve gelişmenin kaçınılmaz sonucudur.

Gelişmekte olan ülkelerde ücret politikaları ile yolsuzluk ve etik değerlerindeki aşınma arasında tartışmalı da olsa bir ilişki kurulmaktadır. Buna göre kamu çalışanları hak ettiklerinden daha az ücret aldıklarını düşünür ve kendilerini güvende hissetmezse muhtemelen etik kurallarına çok fazla riayet etmezler ve yolsuzluk yapma eğilimine girebilirler.

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 verebilirlik yaklaşımının eksikliği, kamunun kontrol ettiği kaynakların büyüklüğü, yargı bağımsızlığının eksikliği, güçler ayrılığının tam olmayışı ve aksak rekabet, yolsuzlukları artıran temel faktörler olarak sıralanabilir (Quinn, 2004; Eryılmaz, 2004: 156; Şen, 1998: 4-35). Ayrıca sistemdeki devrimsel değişim ile değerlerdeki evrimsel değişim arasındaki gerilim, yolsuzlukların artmasında ve etik değerlerin oluşmamasında önemli rol oynamaktadır. Geleneksel zihniyet ile yeni yönetim yapıları arasındaki gerilim kadar toplumsal değerler ile kamu yönetimi sistemi arasındaki fark da yolsuzlukların artmasına ve etik değerlerin azalmasına neden olabilmektedir.

¹ "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" kurulmasını öngören 5176 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelik tüm kamu çalışanlarını içermemektedir.

² Son yıllardaki yolsuzluk tanımına özel sektörü de katma çabaları söz konusudur. Buna göre yolsuzluk, herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılmasıdır.

YOLSUZLUK VE KALKINMA: YOLSUZLUĞUN OLUMLU ETKİSİ VAR MIDIR?

Yolsuzluğun sistem ve toplum üzerinde olumsuz etki yaptığı genel kabul görse de, bazı olumlu yönlerine dikkat çeken yazarlar da bulunmaktadır (Huntington, 1968: 68-69; Lambsdorff, 2001). Rüşvetin ve yolsuzluğun özellikle ekonomi üzerindeki olumlu yönlerine dikkat çeken bu yazarlara göre, piyasanın sınırlı, bürokrasinin hantal, mevzuatın ağır olduğu durumlarda yolsuzluk ve rüşvet, sisteme ve özellikle de ekonomiye “katkı” yapabilir.

Bu anlamda yolsuzluğun kamusal hantallıkları gidermede ve etkinlik sağlamada bir rolü olup olmadığı tartışma konusu olmaktadır. Gerçekten de rüşvet, oldukça büyük ve hantal olan bürokrasi çarkını hızlandıran bir “yağ” işlevi görebilir mi? Alınan yanlış kararlar yolsuzlukla telafi edilebilir mi? Yolsuzluğun sonuçları her zaman kötü ve büyük müdür? Yolsuzluğun her zaman yatırımları azalttığı ve büyümeyi yavaşlattığı doğru mudur? Yolsuzluk, rasyonellikten uzak ve ideolojik olarak belirlenmiş ekonomi politikalarının olumsuz etkilerini azaltıcı bir işleve sahip olabilir mi? Yasalara uygun bir talebin daha çabuk gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, rüşvet vererek bürokrasi çarkını hızlandırmak sisteme zarar verir mi?

Yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerinde bazı olumlu etkileri olduğunu ileri sürenler olsa da son dönemdeki çalışmalar, genellikle yolsuzluğun ekonomi üzerinde olumsuz etki yaptığı yönündedir (Quinn, 2004; World Bank, 1997). Yolsuzluk, kamuya güveni sarsarak ve sosyal sermayeyi aşındırarak gelişmeyi ve yatırımları önleyici bir engel olarak görülmektedir.

Gerçekten de, rüşvetin bireysel birtakım faydaları olabilir; ya da kötü ve hantal çalışan sistemlerin “hızlandırılması”na katkı yapabilir. Özellikle despotik sistemlerde yönetimin yumuşamasını da sağlayabilir. Fakat rüşvet, sadece bürokrasi yağlayarak hızlandıran bir mekanizma değildir; aynı zamanda sistemi yanlış yerlere kaydıran bir etkiye de sahiptir. Rüşvet yağıyla hızlanan bürokrasi, uzun vadede daha fazla yağ isteyebilir. Rüşvet ve yolsuzluk, kurumsallaşarak bu yönetimler için bir yaşam biçimi olur ve üzerinde bile durulmayan bir kurum haline gelebilir (Ergun, 1997: 391; Heper, 1973: 123).

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUK

Günümüzde kamu kesiminde yolsuzluklar konusunda yaygın bir endişe vardır. Fakat yolsuzlukların boyutunu ve geçmişe göre artıp artmadığını ortaya koymak oldukça zordur. Yolsuzluğun gizlenmeye çalışılması ve tasvip edilen bir davranış olmaması, bunun yanı sıra yeni teknolojilerin yönetimi halkın gözetimine sunması, yönetimdeki şeffaflaşma politikaları, yolsuzluğun boyutunu ve artıp artmadığını tartışmalı hale getirmektedir.

Yolsuzluk günümüze ait bir olgu değildir; tarihten beri az çok yolsuzluk türü görülmektedir. Türk tarihinde en ciddi yolsuzluk ve rüşvet olayının “kayda geçişi”, Sultan Bayazıt dönemine rastlar. Aşık Paşaoğlu Tarihi’inde anlatılanlara göre,

Çandarlı Halil Paşa ve Rüstem Paşa göreve geldikten sonra “aleme” hile karıştırmaya başlamışlardır. Halil’in oğlu Ali Paşa vezir olunca “hileli” fetvalar çıkarılmaya başlanmıştır; Kadıların fesatları ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine, Sultanın emriyle Kadılar bir eve hapsedilmiş ve evin, içindekilerle birlikte, ateşe verilmesi emredilmiştir. Devreye Ali Paşa girmiş, Sultan’ın nedimi olan Maskara Arap’ın da yardımıyla Kadılar cezalandırılmaktan kurtulmuştur (Derviş Ahmet Aşiki, 1992: 62-63). Olayın anlatılış tarzı, olayın gerçekliği konusunda şüpheleri artırmaktadır. Fakat bu tarihi belge, Sultan Beyazıt zamanındaki yolsuzluğun boyutu ile ilgili bize doğru bir bilgi vermese de, yolsuzluk konusundaki hassasiyet ve ilginç çözüm önerisi ile ilgili ipuçları vermektedir.

Osmanlı dönemindeki yolsuzlukla ilgili belleklerde kalan bir diğer kayıt da ünlü şair Fuzuli’nin meşhur “selam verdim rüşvet değildir deyu almadılar” sözüdür. Bunun, bir şairin coşkulu ifadesi mi, kendisine yapılan bir haksızlığa karşı sözlü isyanı mı, yoksa rüşvetin yaygınlığını gösteren tarihi bir gerçeklik mi olduğu konusu da şüphelidir.

Fakat Osmanlı yönetim sisteminin zamanla nasıl bozulduğunu birçok yazar ve bilim adamı ayrıntılı olarak ortaya koymuşlardır. Özellikle Kanuni döneminden itibaren yolsuzluk ve rüşvet artmaya başlamış, askeri yapıdan idari yapıya, adli yapıdan siyasi yapıya tüm sisteme nüfuz etmiştir³.

Şunu da kabul etmek gerekir ki, Osmanlı dönemindeki değerlendirmeler, salt yolsuzluklarla ilgili değil tüm sistemle ilgili genel değerlendirmelerdir. Ayrıca o dönemdeki yolsuzluğun boyutunu ortaya koyacak ve başka ülkelerle karşılaştıracak net veriler bulunmamaktadır.

Günümüzde, yolsuzluğun boyutunu ortaya koymak ve başka ülkelerle karşılaştırmak geçmişe göre daha kolaydır ve bununla ilgili bazı veriler bulunmaktadır. Genellikle ahlak dışı algılanması ve yasalara aykırı olması nedeniyle, 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. Ayrıca özel şirketler tarafından ülkelerin risk haritalarını ortaya koymak amacıyla yapılan çalışmalar da bulunmaktadır.

3 Bu konuyla ilgili bkz.(Koçibey, 1993; Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1990). Osmanlı dönemindeki yolsuzlukları ve bozulmayı ortaya koymak için Yeniçerilerle ilgili iki değerlendirmeyi ortaya koymak yeterli olacaktır. 16. yüzyılda Kanuni Sultan Süleyman’ın huzuruna çıkmak için uzun süre İstanbul’da kalmak durumunda olan Batılı bir elçi, askeri sistemdeki düzene, sistemdeki iltimaslılığa ve liyakate hayrandır ve Yeniçerilere baktıkça kendi geleceklerinden endişe etmektedir (Oqier Ghislain de Busbecq, 2002: 79-21). Daha sonra Esat Efendi, Üssü Zafer adlı eserinde, bu kurumu çöküntü içinde, sokaklarda ve pazarlarda zarardan başka bir iş görmeyen müfsitler yuvası ve arpalık olarak değerlendirecektir (Ahmet Cevdet Paşa, 1994: 266). Tarihe yön vermiş bu kurumun ortadan kaldırılması Vakayı Hayriye olarak görülecektir.

Bu endekslere göre yolsuzluk konusunda Türkiye, hedeflediği Batı dünyasında değil üçüncü dünya ülkeleri içinde yer almaktadır. Yolsuzluk Algılama Endeksinde göre (transparency.org.), Türkiye 2004 yılı itibariyle 10 üzerinden 3,2 puanla 77. sırada yer almaktadır. Sıralamada Türkiye'nin yakınlarında hiçbir demokratik ülke bulunmamaktadır. Türkiye 2005 yılında nispeten daha temiz bir algılanmaya sahip görülmektedir. 2004 yılında 3,2 puanla 77. sıraya yer alan Türkiye 2005 yılında 3,5 puanla 65. sıraya yerleşmiştir (transparency.org.).

Tablo 1. Yıllara göre Türkiye'nin Yolsuzluk Algılama Endeksi

Yıllar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Yolsuzluk Derecesi	4,10	3,54	3,1	3,4	3,6	3,8	3,6	3,2	3,1	3,2	3,5
Yolsuzluk Sıralaması	29	33	38	54	54	50	54	64	77	77	65
Ankete Dâhil Ülke Sayısı	41	54	52	85	99	90	91	102	133	144	158

10 oldukça temiz, 0 oldukça kirli

Kaynak: transparency.org.

Diğer bir ilginç nokta ise demokratik olmayan bazı ülkelerin endekse göre yolsuzluk konusunda ülkemizden daha temiz durumda olmalarıdır. Örneğin 2004 ve 2005 yılları itibariyle Birleşik Arap Emirlikleri 30-29., Bahreyn 34-36., Ürdün 37-37., Katar 38-32., Tunus 39-43., Kuveyt 44-45. sırada yer almaktadır. 2005 yılı itibariyle yolsuzluk konusunda Türkiye'ye yoldaşlık eden ülkeler ise Brezilya, Gana, Meksika, Panama, Peru, Mısır ve Suudi Arabistan gibi ülkelerdir.

Sektör bazında 2004 yılı itibariyle Türkiye'nin kirlilik derecesi ile ülke ortalamaları karşılaştırıldığında en fazla sapma -1,4 ile yerel hizmetlerde görülmektedir. Yetkilerin yerel yönetimlere doğru aktarılma çabasının verildiği bir dönemde, Türk yerel yönetimlerinin yolsuzluk konusunda ülkeler ortalamasından çok aşağıda olması büyük bir şanssızlıktır. Siyasal partilerde hiç sapma görülmemektedir. Siyasal partileri -0,1 ile parlamento, 0,2 ile Silahlı Kuvvetler takip etmektedir.

Tablo 2. Sektör Bazında Türkiye'nin Kirlilik Derecesi

	Siyasi Partiler	Parlamento	Yargı	Polis	İş/Özel Sektör	Vergi Geliri	Gümrükler	Medya	Sağlık Hizmetleri	Eğitim Sistem	Yerel Hizmetler	Lisans/İzin	Silahlı Kuvvetler	Sivil Toplum Örgütleri	Dini Kurumlar
Ülkeler Ort.	4.0	3.7	3.6	3.6	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3	3.1	3.0	3.0	2.9	2.8	2.7
Türkiye	4.0	3.8	3.9	4.0	4.1	4.2	4.1	3.8	4.1	3.9	4.1	3.8	3.1	3.5	3.3
Sapma	0,0	0,1	0,3	0,4	0,7	0,8	0,8	0,5	0,8	0,8	1,4	0,8	0,2	0,7	0,6

1 en temiz, 5 en kirli

Kaynak: saydamlık.org/turkce.html

SİSTEM ETİK İLİŞKİSİ: GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ VE YENİ ETİK DEĞERLER

Türk kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunların aşılması ile ilgili son yıllarda oldukça köklü reform çabaları dikkat çekmektedir. Yolsuzluk ve yozlaşmanın azaltılması, istenmeyen davranışların önlenmesi ve olumlu davranışların geliştirilmesi konusunda adımlar atılmıştır. Bu konuda, başarısız da olsa, en büyük adımlardan birisi, tüm kamu yönetimi sistemini yeniden inşa etmeyi ve ortak temel ilkeleri ortaya koymayı hedefleyen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'dur. Söz konusu Kanun, yolsuzluğun önlenmesini amaçlayan bir sistem getirmeyi de hedeflemekteydi⁴. Nitekim birinci maddede Kanunun amacının saydam, hesap verebilir, adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir kamu yönetimi oluşturmak olduğu ortaya konulmaktadır. Yine temel ilkelerin belirlendiği beşinci maddede kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebirlilik ilkelerinin esas alınacağı; kamu kurum ve kuruluşlarının, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alacağı; kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanacağı belirtilmekteydi.

Söz konusu Kanun çeşitli nedenlerden dolayı yürürlüğe girmemiş olsa da, yolsuzluğun önlenmesi ve etik değerlerin yaygınlaştırılması ile ilgili doğrudan ve dolaylı birçok yasal düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Çok çeşitli olan bu kanunlardan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun ayrı bir yeri vardır. Söz konusu Kanunla (m.1) eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun hareket eden demokratik ve şeffaf yönetim hedeflenmektedir. Yönetimde açıklık, karar verme usullerini bilmeyebilir kılmakta, kamu çalışanlarının kuralları ihlal etmelerini engellemektedir. Kamu yönetiminde etik kurallarının yaygınlaşmasında ve etik düzeyinin yükselmesinde, açıklık, belki de en önemli adımdır (OECD, 1996).

Gizlilik yerine açıklığın benimsenmesi ve vatandaşlara bilgi edinme hakkı tanınması, iyi çalışan medya araçları ve iyi örgütlenmiş baskı grupları ile birleşince, Türk kamu yönetimi üzerindeki denetim çeşitlenmiş ve artmıştır. Kamu faaliyetlerinin artan görünürlülüğü yanlışlıkların örtülmesini güçleştirmektedir.

Etik Kurulu kurulmasını öngören 5176 sayılı Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, yozlaşmayı önlemede Türk kamu yönetimi için diğer bir önemli adımdır. Söz konusu Kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesini amaçlamaktadır (m.1). Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetme-

⁴ Bu durum Kanunun gerekçesinde açıkça ortaya konulmaktadır.

liklerle belirlemek⁵, 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 (m.3).

Kurulun hazırladığı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te (m.5 ve devamı) "etik davranış ilkeleri" belirlenmektedir. Oldukça detaylı ve geniş olan bu ilkelerin bir bölümü "idealler"i ortaya koymakta; bir bölümü ise geleneksel etik konularını aşan niteliktedir.

Bunda etikle ilgili son yıllarda Batıda meydana gelen gelişmelerin etkisi büyüktür. Birçok ülkede, etik değer ve ilkelerin alanı genişlemekte birçok konu etik alanına dahil edilmektedir⁶. Bu yönüyle yönetmelik, dar anlamda değil geniş anlamda etik felsefesine dayanmakta ve yeni kamu yönetimi anlayışından renkler içermektedir. Örneğin; "sürekli gelişim", "katılımcılık", "öngörülebilirlik", "hizmette yerindenlik", "beyana güven", "hizmet kalitesini yükseltmek", "halkın memnuniyetini artırmak", "hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmak" gibi ilkelerin, geleneksel kamusal değerlerle bağdaşması oldukça zordur.

Gerek etikle ilgili düzenlemeler gerek diğer reform çabaları ağırlıklı olarak yeni kamu yönetimi anlayışı üzerine inşa edilmektedir. Geleneksel bürokratik yapıya, yeni kamu yönetiminin öngördüğü bazı değer ve ilkeler aşılanmaktadır. Fakat yerel yönetimler reformu, yönetimde açıklık çabaları ve Etik Kurulu'nun kurulmasına rağmen geleneksel merkeziyetçi Weberyen bürokratik yapı varlığını hala devam ettirmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile yeni kamu yönetimi yaklaşımı arasındaki potansiyel gerilim kendini en somut bir şekilde etik alanında göstermektedir. Son yıllarda tüm dünyada yaygın bir uygulama alanı bulan ve ülkemizde de uygulanmaya çalışılan yeni kamu yönetimi anlayışına dayanan yeni eğilimlerin (performansa dayalı yönetim, katılımcı yönetim, vatandaş odaklılık, yetki devri, mevzuatın sadeleştirilmesi, sonuca odaklılık, kamu yönetimi özel sektör yönetiminin yaklaşması) geleneksel etik değerlerini aşındıracağı yönünde görüşler bulunmaktadır (OECD, 1996). Bu yaklaşıma göre;

⁵ Kanunun etik ilkelerini belirlemek yerine bu yetkiyi oluşturulacak kurula vermesi ve etik ilkelerinin heran değiştirilebilecek yönetmeliklerle düzenlenmesi eleştiri konusu olmuştur (tesev.org.tr).

⁶ Bu konuda öncü olan Amerikan Etik Kodu, üstün ahlak kurallarına bağlılık, anayasa ve yasalara saygı, aldığı ücreti hak etmek, en iyisini yapmaya çalışmak, etkin olmak; çıkar sağlamamak, adil olmak, devlet ile ticari ilişkide bulunmamak, gizli bilgileri çıkar sağlamak için kullanmamak, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin ortaya çıkmasını sağlamak şeklinde kısa olarak düzenlenmiştir (houstonprogressive.org/ethics.html). Fakat daha sonra yayınlanan kamu çalışanları için etik davranış ilkelerinin genişletildiği görülmektedir. Bkz. "Principles of Ethical Conduct for Government Officers And Employees" www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/lrfs_files/exeorders/eo12674.html.

Bir taraftan bütçe kısıtlamaları diğer taraftan performansın artırılması yönünde baskılar, kamu çalışanlarını etik dışı davranışlara itebilir. Performansa dayalı yönetim yöneticiler üzerinde baskılar yaratabilir. Yöneticiler belirli performans hedeflerine ulaşmak için etik kurallarını göz ardı edebilir. Kısıtlanmış bütçe imkânları ile vatandaş/müşteri odaklı yönetim anlayışı, kamu çalışanlarını çift yönlü bir baskı altına alabilir. Hükümetlerin, Vatandaş Bildirgeleri ile halka açıkladığı hizmet standardını gerçekleştirme hedefi ile bütçe kısıtlamalarına uyma yükümlülüğü arasında çatışma çıkabilir.

Geleneksel yönetim anlayışına göre; kamu hizmetlerini sunanlar, mevzuatla karşı karşıya iken, günümüzde tatmin edilmesi gereken farklı "müşteri" talepleri ile karşı karşıyadırlar. Kamu çalışanlarının karar verirken hangi noktaları daha çok göz önüne almaları gerektiğini kestirmeleri günümüzde daha zordur; çünkü mevzuat bu konuda çok fazla yardımcı olmamaktadır. Bu durumda çatışan hedef ve sorumluluklar, doğrudan kamu çalışanları tarafından çözümlenmesi gereken ikilemler yaratabilir.

Kamu yönetimi reformu, merkezden alt birimlere ve devletten özele doğru yetki devrini gündeme getirmiştir. Bunun olumlu birtakım yönleri olsa da, ortak menfaatleri ve geleneksel kamu hizmeti değerlerini aşındırdığına dair kaygılar da vardır.

Kurumların daha fazla özerkleştirilmesi, yöneticilerin yetkilendirilmesi ve ayrıntılı kuralların azaltılması; takdir alanının genişlemesine, daha fazla hareket özgürlüğüne ve daha az denetime yol açmakta, bu da düzensiz davranışlar için uygun ortam hazırlayabilmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü yetki devri, etkinlik, ihtiyaçlara uygunluk ve sonuca odaklılık açısından başarılı olsa da, devletin kolektif çıkarını ve geleneksel kamu hizmeti değerlerini aşındırdığına dair kaygılar da vardır. Yetki devri geleneksel hesapverebilirliği ve sorumlulukların dağılımını etkileyebilmektedir.

Kamu yönetimi ile özel sektör yönetimin yaklaşması, kamuya rekabetin sokulması ve kamunun piyasalaştırılması, bazı sorunlar ve ikilemler yaratabilir. Özel sektör için başarı olarak algılanan bir davranış kamu sektöründe suç, yozlaşma, yolsuzluk ve etik dışı davranış olarak görülebilir.

Geleneksel kamu yönetiminde memurların davranışları önceden belirlenmiş rasyonel kurallara göre düzenlendiği için "teorik olarak" etik bir yönetim olduğu varsayılmaktadır⁷.

Bu iddiaları ayrıntılı olarak cevaplandırmak ayrı bir çalışmanın konusudur. Yine geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi sistemlerindeki etik davranışlardan sapma ve yolsuzlukların boyutunu ortaya koyma bu çalışmanın boyutunu aşmaktadır. Fakat şunu belirtmek gerekir ki, yolsuzlukların en az olduğu ülkelerin önemli bir bölümü, yeni kamu yönetimi anlayışını uygulamaya koymuş ülkelerdir.

⁷ Geleneksel Weberyen bürokrasiyle ilgili farklı değerlendirmeler için bkz. (Eryılmaz, 2004: 11-31).

Yeni reformlarla birlikte, geleneksel kamu yönetimi gibi onun etik değerlerinin de aşındığını kabul etmek gerekir. Diğer taraftan, geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetiminin kendine has etik değerleri olduğu ve kamusal etiğin bir sistem sorunu olduğu unutulmamalıdır⁸.

Türk kamu yönetiminin içinde bulunduğu bu ikilem (geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi ikilemi), özellikle etik bağlamında, geçici de olsa, birtakım potansiyel sorunları içinde barındırmaktadır. Weberyen hukuk-i rasyonel bürokrasinin kendinden önceki Patrimonyal bürokrasi ile olan zıtlığı, yeni kamu yönetimi için de geçerlidir. Yeni kamu yönetimi getirdiği yenilikler ve öngördüğü değerler bakımında kendinden önceki Weberyen modelin yapısını ve değerlerini aşındırmaktadır.

Geleneksel yapıya yeni “etik” değerler enjekte edilmektedir. Örneğin; yönetmelikte öngörülen “sürekli gelişim”, “katılımcılık”, “hizmette yerindenlik”, “beyana güven”, “hizmet kalitesini yükseltmek”, “halkın memnuniyetini artırmak”, “hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık”, “kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranmak”, “hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranmak” gibi ilke ve değerler ile geleneksel kamu yönetimin uyum göstermesi oldukça zordur. Kamu çalışanları, yasalarla inşa edilmiş ve yıllardan beri uygulanan geleneksel kamu yönetimi sisteminde, yönetmelikle enjekte edilen yeni etik değerleri özümsemek durumundadırlar.

Geleneksel yapı ile yeni değerlerin oluşturacağı ikilem, hangi tür davranışların benimsenip hangi davranışlardan kaçınılması gerektiği yönünde açıklık ve görüş birliği sağlanmasını engelleyebilir. Bu da sağlam bir etik kültürü oluşmasını zorlaştırabilir (Langford, 1991: 22 den aktaran OECD, 1996). Katı merkezîyetçi ve uyum eksenli bir etik altyapısıyla, yetkilerin paylaşıldığı, sonuçlara dayalı yönetim sistemlerinin birlikteliği tutarlı olmayacaktır (OECD, 1996).

SONUÇ

Türk kamu yönetiminin içinde bulunduğu sorunların aşılmasında, yolsuzlukların azaltılmasında ve kamu çalışanlarının dürüst, tutarlı, tarafsız, sorumlu, hesap verebilir, güvenilir, yüksek etik değerlerini koruyan kişilerden oluşan bir Türk kamu yönetiminin oluşturulmasında reform çabaları ve Etik Kurulu’nun kurulması oldukça

⁸ Yönetim olgusuna bir sistem sorunu olarak yaklaşma, sanıldığından daha önemlidir. Batı yönetim geleneğini farklılaştıran ve Batıyı Doğu karşısında başarılı kılan Taylor’un “geçmişte insan önce gelirdi, gelecekte sistem önce gelmelidir” cümlesinde saklıdır. Bu anlayışa göre başarı veya başarısızlık olağanüstü kişilerde değil sistemde aranmalıdır (Taylor, 1997: 17). Batıdaki bu kırılmaya rağmen Türk toplumu eski yaklaşımını terk etmeyerek yıllarca umutla iyi siyasetçi, iyi yönetici ve iyi bürokrat bulma peşinde koşmaya devam etmiş; amacına ulaşamayanca da “yok aslında birbirinden farkı” diyerek kendini teselli etmeye çalışmıştır. Yönetim yapısındaki sorunlarının nedenini, geçmişte vezirlere ve kadınlara, günümüzde ise siyasetçilere ve bürokratlara yüklemeye eğilimi oldukça yaygındır. Sorunların giderilmesi için siyasetçilerin dürüst kişilerden seçilmesi ve dürüst bürokratların üst düzey görevlere getirilmesi gerekir düşüncesi hala genel geçerliliğini korumaktadır.

ça önemlidir. Fakat kamu yönetimi sistemini yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yeniden inşa etmeden böyle bir girişimde bulunmak, bu girişimlerin etkinliğini önemli ölçüde azaltacak ve istenen sonucu tam vermeyecektir.

Türk kamu yönetimindeki yolsuzlukların büyük boyuta ulaşması, kamu çalışanlarının dürüst, tutarlı, tarafsız, sorumlu, güvenilir ve etik değerlerden yoksun olmalarından değil, ağırlıklı olarak kamu yönetimi sisteminden kaynaklanmaktadır.

Genel olarak yönetim, özel olarak da yolsuzluk ve etik konusu, ağırlıklı olarak sistem sorunu olarak ele alınmalıdır. Sistemin insan davranışları üzerindeki etkisi sanıldığından daha büyüktür. Kamusal etiğin gelişiminde, çalışanların bireylere karşı tutum ve davranışlarında, yolsuzlukların yaygınlaşmasında sistemin sanıldığından daha fazla etkisi vardır.

Yolsuzlukların önlenmesi ve Etik Kurulu’nun işlevini tam olarak görebilmesi için, öncelikle kamu kesimi tarafından kullanılan kaynakların azaltılması, kaynakların ağırlıklı olarak piyasa ortamında dağıtılması, kamunun elindeki kaynakların daha etkin kullanılması, kamu kesiminin ekonomikleştirilmesi ve piyasalaştırılması, genel sorumluluğun hesap verme sorumluluğuna doğru kaydırılması ve kamu yönetimi sisteminin yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yeniden inşa edilmesi gerekmektedir. Oldukça güçlü bir şekilde varlığını devam ettiren Weberyen bürokratik yapı ve zihniyete, yeni kamu yönetimi anlayışına dayanan etik ilke ve değerler aşılanmış olsa da, istenen sonuç, bürokratik yapının değişmesiyle, tam olarak elde edilebilecektir.

KAYNAKÇA

Ahmet Cevdet Paşa (1994), *Cevdet Paşa Tarihinden Seçmeler*, Cilt II, İstanbul: MEB.

Authority of Public Law 96-303. <http://www.houstonprogressive.org/ethics.html>.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa (1990), *Devlet Adamlarına Öğütler*, Ankara: Kültür Bakanlığı.

Derviş Ahmet Aşiki (1992), *Aşık Paşaoğlu Tarihi*, MEB Yayınları.

ERGÜN, Turgay (1997), “Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Bürokrasinin Sorumluluğu”, *Yeni Türkiye*, Yıl 3, Sayı 13, Ocak-Şubat, ss. 388-393.

ERYILMAZ, Bilal (2004), *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetim*, 2. Baskı, İstanbul: Alfa.

HEPER, Metin (1973), *Modernleşme ve Bürokrasi*, Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.

HUNTINGTON, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, London: Yale University Press.

KOÇİBEY (1993), *Koçibey Risalesi*, İstanbul: MEB.

- KONGAR, Emre (2005), “Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri”, *Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu*, 29 Eylül Pazartesi, İstanbul, www.kongar.org/makaleler/mak_kam.php, 18/03/2005.
- LAMBSDORFF, Johann Graf (2001), *How Corruption in Government Affects Public Welfare, A Review of Theories*, Center For Globalization And Europeanization Of The Economy, Göttingen, January, Germany.
- MBAKU, John Mukum (2005), “Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups”, *Cato Journal*, V. 16n1, Spring 1996, pp. 99-118, <http://meltingpot.fortunecity.com/lebanon/254/mbaki.htm>, 17/03/2005.
- OECD (1996), *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*, OECD.
- OQIER Ghislain de Busbecq (2002), *Türk Mektupları*, Çev. Recep Kibar, İstanbul: Kırkambar.
- Principles of Ethical Conduct for Government Officers And Employees www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/lrfs_files/exeorders/eo12674.html.
- QUINN, John James (2004), *The Effects of Majority State Ownership of Industry or Mining on Corruption: A Cross-Regional Comparison*, March 22, 2004, Oxford, UK. <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2004-GPRaHDiA/papers/5m-Quinn-CSAE2004.pdf> 28/09/05.
- ŞEN, Mustafa L. (1998), *Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetimsel Etik Yaklaşımı*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- TAYLOR, Frederick W (1997), *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- ULUSOY, Kudret (2002), Ülkemizdeki Yolsuzluk, Rüşvet ve Diğer Yasa Dışı Yollarla Sağlanan Kara Parada Gelinek Nokta ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları, <http://denetde.8m.com/sondergi/4.HTM>, 13/03/2002.
- WORLD BANK, *World Development Report-1997*, World Bank, Washington D.C. www.houstonprogressive.org/ethics.html.
- www.saydamlik.org/turkce.html.
- www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_gorevleri_etik_kurul_tesev_gorusu.php.
- www.transparency.org.
- www.transparency.org/cpi/2005/dnld/media_pack_en.pdf.
- www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/lrfs_files/exeorders/eo12674.html.