

YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE ETİK PROJESİ

Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ
Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanı

Siyaset ve yönetim, hem kurum olarak ve hem de aktörler olarak bütün ülkelerde önemli bir güven kaybıyla karşı karşıya bulunmaktadır. Artık toplum-devlet ilişkileri, baskı esasına göre tek taraflı olarak kurulmuyor. Bu ilişkilerinin kalıcı ve sağlıklı olması için, belirli bir etik temele dayılı olarak karşılıklı güven esasına göre kurulması kaçınılmazdır.

Siyasette ve yönetimde yolsuzluk, uzun süre az gelişmiş ülkelere özgü bir hastalık olarak görülürken, gelişmiş ülkelerde, özellikle 1970'li yıllarda ortaya çıkan büyük skandallar ve yolsuzluklar, kamuoyunun dikkatini yolsuzluklarla ilgili önemli olguya çekerek etik sorunlara ilişkin tartışmalar hızlanmıştır. Siyaset ve yönetim kurumları, kendilerine karşı sarsılan güven duygularını yeniden kazanmak için, 1980'den sonra etik alana daha yoğun olarak yöneldiler, kamu ve siyaset etiği konusunda ilkeler ortaya koydular, düzenlemeler yaptılar ve kurumlar oluşturdular.

Siyaset ve yönetim alanında ortaya çıkan yolsuzlukların, yozlaşmanın temelinde, siyaset ve yönetim sisteminin etik değerler ve ilkeler karşısında gösterdiği zafın önemli bir payı bulunmaktadır. Ayrıca bu yozlaşmada toplumsal ve yargı etiğinin erozyona uğraması da önemli bir yer tutmaktadır. Yozlaşma; siyaset, yönetim, yargı ve toplum alanında, birleşik kaplar gibi birbirini tetikleyerek artmaktadır.

1990'dan sonra uluslararası kuruluşlar, bir dizi etik davranış kodları, kurumları ve mekanizmaları oluşturmaya başladılar. Birleşmiş Milletler, 1996 yılında Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı çerçevesinde, Kamu Görevlilerinin Etik Kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayınladı. Ülkemizde, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin onaylanması Kanunla uygun bulunmuş ve OECD Sözleşmesine uyum sağlamak üzere Uluslar Arası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkartılmıştır.

Avrupa Konseyi, 1999 yılında "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu"nu (Group of States Against Corruption-GRECO) oluşturdu. GRECO'nun temel amacı, üye devletlerin yolsuzlukla ilgili mücadele sistemlerini izlemek ve gerektiğinde bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Türkiye, 1 Ocak 2004 tarihinden beri GRECO'nun üyesidir.

Ayrıca 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.

Türkiye Avrupa Konseyinin yolsuzluklarla mücadeleye yönelik sözleşmelerini imzalamıştır. Mayıs 1993 tarihinde, merkezi Almanya'nın Berlin kentinde, yegâne amacı yolsuzluklarla mücadele olan ilk ve tek uluslararası sivil toplum kuruluşu, Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) kuruldu. Bu örgüt her yıl yolsuzluk algılama endeksi yayınlamaktadır. Bu örgütün 2007 yılı için yayınladığı yolsuzluk algılama endeksinde Türkiye, 179 ülke içinde 64. sırada yer almıştır.

Dünyada ekonomik büyüklük olarak 17 sırada olan ülkemizin, temiz toplum sıralamasında 64. sırada yer alması, oldukça düşündürücüdür. Ülkemizde ekonomik kalkınma ile etik gelişme arasında bir açıktan söz edebiliriz. Zaten yolsuzluk olayları da bunu göstermektedir. Görülüyor ki, ekonomik kalkınma ile etik gelişme paralel yürümektedir veya yürütülmemektedir.

Etik, insanların, birbirleriyle ve kurumlarla ilişkilerinde ve kurumlar içindeki davranışlarında iyi, doğru, kötü veya yanlış olarak adlandırdıkları değer yargılarının bütünüdür. 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 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. Bugün gelişmekte olan bir etik hukukundan söz edebiliriz.

Kamu yönetiminde etik davranış ilkeleri, başta anayasa ve ceza kanunları olmak üzere, çeşitli kanunlarda, kamu yönetimi disiplin hükümleri içinde ve yönetime ilişkin klavuz ilkelere düzenlenmektedir. Etik davranış kodları, toplumda ve sözü edilen mevzuatta dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kuralların, açık ve anlaşılır olarak bir bütün halinde bir araya getirilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Gelişen şartlar ve anlayışlar çerçevesinde bu etik davranış ilke ve kuralları, belirli aralıklarla güncellenmektedir. Gerek etik davranış ilkelerinin belirlenmesi ve gerekse bunların güncellenmesi aşamalarında, sivil toplumun ve ilgili aktörlerin katılımı, etik bilincin geliştirilmesi ve etik kültürün yayılması bakımından çok önemlidir.

Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin karar alırken ve hizmetleri yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, nesnellik, saydamlık, hesap verebilirlik, adalet, eşitlik, kamu yararını gözetme, profesyonellik, tutumluluk ve etkinlik gibi ilke ve değerler bütününden meydana gelmektedir. Bu ilke ve değerleri benimseyen, karar ve işlemlerinde bunları uygulayan yönetime, “**etik yönetim**” denilmektedir. Bu kapsamda Farabi'nin “**erdemli şehir**” kurgusunu hatırlayalım. Etik yönetimi kurmak ve sürdürmek; ancak siyaset, yargı, yönetim ve toplumun kararlılığı, nitelikli işbirliği ve desteği ile mümkündür.

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.

Günümüzde kamu görevlilerinin etik değerlere bağlı olarak hareket etmeleri büyük önem taşımaktadır. Teorik olarak kamu görevlileri, özel sektörde çalışan personelden, etik bakımından ne daha kötü ve ne de daha iyidirler. Ancak onları diğerlerinden ayıran en önemli faktör, kamu yararını esas alan ve halka karşı sorumluluk taşıyan demokratik bir idarede görev yapmalarındadır. Bu nedenle kamu görevlilerinin karar verirken ve hizmetleri yürütürken çok önemli sosyal sorumlulukları bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin bu sosyal sorumluluğu, kişiliklerinden değil, yapılan görevin niteliğinden, hükümete ve diğer temsilî organlara verilen yönetme gücünün yapısından kaynaklanmaktadır.

Bir taraftan, kamu görevlilerinin, kendilerine rehberlik edecek etik değerleri ve mesleki standartları geliştirerek içselleştirmek ihtiyacındayız; diğer taraftan da bu ilke ve değerlere aykırı eylem ve işlemler ortaya çıktığında, bunları iyi denetleyecek mekanizmalar oluşturmak zorundayız. Kısacası, hem iç etiği ve hem de dış etiği birlikte geliştirmek durumundayız.

Kamu yönetiminde etik bilincin en tepeden başlayarak aşağıya doğru yerleşmesi, siyaset ve yönetim sisteminin iyi işlediğinin garantilerinden biridir.

Yönetim sisteminde etik değerlerin yerleşmesi, kamu gücünün yanlış veya kamu yararına aykırı olarak kullanılmasını engelleyen önemli unsurlar arasında yer alır. Ayrıca etik, siyaset ve yönetim sistemine karşı güven oluşturmanın ve bunu sürdürmenin vazgeçilmez bir unsurudur. Bir siyaset ve yönetim sisteminin kalitesi, etik davranış ilkelerinin siyasal ve bürokratik toplumda uygulama ve yerleşme düzeyiyle yakından ilgilidir. Bugün siyaset ve yönetim sistemlerinin uluslararası karşılaştırmalarında kullanılan ölçütlerin başında, etik davranış ilkelerinin varlığı ve bunların uygulama düzeylerine ilişkin göstergeler önemli bir yer tutmaktadır.

Ülkemizde etik yönetim için temel düzenleme, 25.05.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanunla başlamıştır. Bu yasa ile oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yetki ve görevleri; 1) kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini ve hediye alma yasağının kapsamını belirlemek, 2) etik davranış ilkelerinin ihlal edilmesi halinde gerekli denetimleri yapmak, 3) kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır.

Kanun hükümleri; Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler hariç olmak üzere tüm kamu yöneticisi, denetleyicisi ve çalışanlarını kapsamaktadır.

Genel olarak "idare" denilen yapının içinde yer alan Üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetleri, Kanun kapsamının dışında tutulmuş olmakla birlikte, söz konusu kurumlarda yasal anlamda etiğe ilişkin bir yapı kurulmamıştır. Ayrıca yargı ve siyaset kurumu bünyesinde de etik düzenlemeler ve bunların uygulamasını gözetleyecek ve denetleyecek bir kurumsal yapı oluşturulmamıştır. Düzenlemelerin paralelliği ilkesi ve etik yönetimde başarının sağlanması, ayrıca bizatihi etik kavramının ruhuna uygunluk bakımından söz konusu kurumlarda da yasal anlamda düzenlemelerin yapılması ve mekanizmaların kurulması gerekmektedir. Çünkü etik hepimiz için gereklidir.

Bazı istisnalar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarında, etik ilke ve değerlerinin oluşturulması, bunların uygulamasına nezaret edilmesi ve toplumda etik kültürünün yaygınlaştırılması konusunda artık görevli bir kamu kurumu bulunmaktadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması bu alanda önemli bir gelişmedir, ancak yeterli değildir.

Yolsuzluklarla etkin mücadele edilebilmesi için, bu alandaki tüm aktörlerin işbirliğine ve ortak stratejilere ihtiyaç bulunmaktadır. Yolsuzluklarla mücadele, konjonktürel olmamalı, tümü devlet organlarının stratejik amaç ve hedefleri içinde yer almalıdır.

Bilindiği gibi, bütün ülkelerde önemli sosyal sorunların çözümü için, DEVLET, SİVİL TOPLUM ve ÖZEL SEKTÖR'ün nitelikli işbirliğine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu işbirliği stratejisine, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği gibi uluslar arası örgütleri de dahil etmek gerekmektedir.

Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliğinin desteği ile yürütülen bu proje, böyle bir stratejik yaklaşımın ürünüdür.

Proje kapsamlı bir çalışmayı öngörmektedir. Bu bakımdan projeyi, kapsam, içerik, toplumsal ve kurumsal beklentiler yani moral öge itibarıyla üç açıdan değerlendirebiliriz. Bir kamu kurumu tarafından, bu kapsamda ilk defa böyle bir çalışma yapılmaktadır ve iki yıl sürecektir. Bu çalışmanın başarılı yürütülmesi için, merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları ile medyanın temsilcileri ve akademisyenlerin bir araya getirilmesi suretiyle, bu sektörlerin görüş, deneyim ve önerilerinden yararlanılmış olacaktır.

İçerik olarak ise, yolsuzluğun nedenleri, hassas sektörlerin belirlenmesi, bu alandaki mevzuatın gözden geçirilmesi, önerilerin ortaya konulması, Etik Kurulunun etkinliğinin artırılması ve en önemlisi, merkez ve yerel düzeyde yaklaşık 35 ayrı grupta etik davranış ilkeleri konusunda seminerlerin yapılması öngörülmektedir.

Kamu kurumlarında etik denetimi ve etik davranış ilkelerinin geliştirilmesi konusu, her düzeyde ortak bir beklenti halindedir. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında ortaya çıkan olumsuzluklar, tüm kamu kurumlarına ve çalışanlarına yayılmak suretiyle total bir değerlendirme yapılmaktadır. Toplum kesimleri olduğu kadar, birçok kamu kurumu ve çalışanları da, bazı sektörlerdeki bu olumsuz manzaradan veya algılamadan rahatsızdır.

Bu proje ile, yönetsel sistemin yapı, işleyiş, kurallar ve politikalar olarak kalitesini iyileştirmeye yönelik öneriler geliştirmek, diğer taraftan da etik bilincin geliştirilmesi suretiyle kamu çalışanlarının etik yönden niteliklerinin artırılması amaçlanmaktadır.

21 Ocak 2008 günü, merkezi yönetim ve yerel yönetimin üst düzey yöneticileri ile, yolsuzluklarla mücadelede etik yönetimin geliştirilmesi konusunda bir atölye çalışması yapılacaktır. Aynı çalışma, 23 ve 24 Ocak 2008 tarihlerinde, sivil toplum kuruluşları, medya temsilcileri ve akademisyenlerle gerçekleştirilecektir. Bu atölye çalışmalarında, ilgili yönetici, temsilci ve akademisyenlerin bilgi, deneyim ve önerilerinden yararlanılacaktır. Bu çalıştaylar, projenin daha sağlıklı yürütülmesi için, ön hazırlık niteliğindedir. 7 Şubat 2008 günü ise, sayın Başbakanımızın katılımıyla, uluslar arası düzeyde bir başlangıç konferansı düzenlenecektir. Bu konferansa, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin Etik Komisyonu başkan ve üyeleri, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve akademisyenlerin katılımı planlanmıştır.