Ekonomi Forumu

Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri

Ofset Hazırlık : Çözüm Reklam (0216) 315 60 52

Baskı ve cilt : Ege Basım (0216) 472 8401

Türkiye

İstanbul, Aralık 2005

Katılımcılar (alfabetik sırayla)

M. Mustafa Açıkalın	İstanbul Milletvekili (AKP)
Murat Apak	Rekabet Kurulu Başkanlığı
Dr. Güler Aras	YTÜ İİBF İşletme Bölümü
Dr. Semra Aşcıgil	ODTÜ İşletme Bölümü
Filiz Avcı	Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı
Volkan Aytar	TESEV
Uğur Emek	DPT (Tebliğ sahibi)
Prof.Dr. Turgay Ergun	TODAİE Başkanı
Yusuf Işık	TBMM Danışman
Mehmet Sait Kirazoğlu	Kamu Görevlileri Etik Kurulu
Dr. Veysi Seviğ	Marmara Üniversitesi İİBF
Prof.Dr. Gencay Şaylan	A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi; TODAİE
Prof.Dr. Sabih Tansal	TEDMER Yönetim Kurulu Başkanı (Oturum Başkanı)
Dr. Celali Yılmaz	SPK Gözetim Daire Başkanı

Toplantı Yeri ve Tarihi	: İstanbul, 18 haziran 2005
Sonuç Raporunu Hazırlayan	: Doç.Dr. Güler Aras, YTÜ, İşletme Bölümü
Toplantıyı Hazırlayan	: Prof.Dr. İsmail Duymaz, FES-Derneği

KAMU YÖNETİŞİMİNDE YENİDEN YAPILANMANIN ETİK TEMELLERİ

Uğur EMEK

1. Giriş

Son yıllarda hem gelişmiş hem de gelişen ülkelerde kamu yönetiminde etiği geliştirme ve güçlü bir biçimde koruma ihtiyacı giderek artmaktadır. Çoğu ülkede ve hemen hemen de yaygın bir biçimde kamu görevlilerinin bireysel çıkarları adına görevlerini kötüye kullandıkları yönünde kuşkular ve özellikle de üst düzey kamu yöneticilerinin varlıklarının denetlenmesi istekleri artmaktadır. Mevcut kuşkular, ciddi ahlaki[1] sorunlar içeren skandallar ile giderek beslenmektedir. Artan yolsuzluk, kural hakimiyetini, demokrasi ve insan haklarını tehdit etmekte, hakkaniyet ve sosyal adalet ile kamuda iyi yönetişimin (good governance) temelini çürütmekte, rekabeti bozmakta, iktisadi büyümeyi engellemekte ve demokratik kurumların istikrarı ve toplumun ahlaki temellerini tehlikeye sokmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un genel gerekçesinde de belirtildiği gibi idare, kamu hizmetlerinin yürütülmesi sırasında açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük, objektiflik ilkeleri teminat altına alındığında ve kamu yararına uygun işlediğinde etkili ve verimli işleyecektir. Dürüst, güvenilir ve adil kamu hizmeti kamuya olan güveni artıracağı gibi, iş dünyası için de uygun bir ortam

[1] Çalışmada "ahlâk" ve "etik" kavramları eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

oluşturacak ve bu suretle piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunacaktır. Kamu yönetiminde iyi yönetimin temel anahtarı niteliğinde olan etik davranış kuralları yasaların zaman zaman düzenlemekte yetersiz kaldığı öznel durumları düzenlemektedir. Kamu görevlilerinin hizmet verdiği kişilere karşı sorumluluk bilinci içerisinde davranmasını sağlayan etik davranış ilkeleri, kamu görevlilerinin hizmetten yararlananlara karşı hukuka uygun, adaletli ve objektif işlem ve eylemlerde bulunmalarını amaçlamaktadır. North, (1994)'un da belirttiği gibi toplumun yasama, yargı ve yürütme gibi formel kurumsal yapılarının yanısıra, etik, din, inanç ve davranış biçimi gibi informel kurumsal yapıları[2] iktisadi aktörlerin müşevviklerini doğrudan etkileyerek ekonomik performansın temel belirleyicileri olmaktadır.

Kamu yönetimine karşı var olan güvenin azalması ve yolsuzluk konusundaki artan endişeler neticesinde çoğu ülke kendi etik kodunu gözden geçirmeye başlamıştır.[3] Örneğin, bu sürece yardımcı olmak amacıyla OECD tarafından hazırlanan etik ilkeler setine göre, etik standartların açık bir biçimde ve yasal olarak belirlenmesi; kamu görevlileri tarafından elde edilebilir olması ve bunların görevlerini kötüye kullanmaları durumunda hak ve yükümlülüklerini bilmesi; siyasi liderlerinkamu görevlilerinin etik davranış biçimini denetlemesi/desteklemesi; karar alma sürecinin saydam olması; kamu ve özel sektör arasındaki etkileşimin kurallarının açık olması; yöneticilerin, yönetim politikalarının, çalışma koşullarının ve insan kaynakları yönetiminin etik davranışı geliştirmesi; kamu görevlilerinin hesap verebilirliklerinin artırılması; ve görevi kötüye kullanma karşısında uygun yaptırımların bulunması gerekmektedir.

Etik davranış kodunun geliştirilmesini amaçlayan ulus devletlerin ve uluslararası kuruluşların çalışmalarına bakıldığında genelde kamu

---

[2] North, (1994) kurumları: "insanlar tarafından oluşturulan ve insan ilişkilerini şekillendiren kısıtlar" olarak tanımlamaktadır.

[3] Bak. Pope (2000: Bölüm 20).

görevlilerinin davranışları üzerinde yoğunlaşıldığı gözlemlenmektedir. Bu yaklaşımın, gerekli olmakla beraber yetersiz olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Çünkü, yönetişim ilgili tüm aktörlerin birbiriyle etkileşen müdahale çabalarının ortak bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da aktörler grubuna indirgenemez. Kamusal ya da özel hiç bir aktör, karmaşık, dinamik ve çok çeşitli problemleri çözmek için gerekli olan tüm bilgilere, belli araçların etkin kullanımını sağlamak için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modelini tek taraflı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir.[4] Bu nedenle bir toplumun etik davranış kodu tartışılırken, en az siyasi etik (political ethics) kadar bireysel etiğin de (personel ethics) göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Nitekim, piyasa ekonomisinin fikir babası Adam Smith 1776 yılında yayımlanan ve siyasi etiği içeren Milletlerin Zenginliği[5] isimli kitabından 17 yıl önce, 1759 yılında yayımladığı Ahlaki Değerlerin Teorisi'nde[6] bireysel etik üzerindeki düşüncelerini yapılandırmıştır.[7]

Çalışmanın izleyen alt bölümlerinde öncelikle Adam Smith'in perspektifinden bireysel etiğin işleyişi incelenecektir. İkinci, üçüncü ve dördüncü bölümlerde Türkiye'deki hakim siyasi kültür çerçevesinde tercih edilen sermaye birikim modeli ve bu sürecin sonuçları analiz edilecektir. Beşinci bölümde iktisadi aktörlerin perfomansı incelenecek; altıncı bölümde Türkiye'deki iktisadi aktörlerin etik kodunu iyileştirmeyi hedefleyen yasal düzenlemeler açıklanacak; son bölümde de genel değerlendirmelere yer verilecektir.

---

[4] Yönetişim ve yönetim kavramları arasındaki fark konusundaki tartışmalar için bak. Kesim (2004) ve çalışmada atıfta bulunulan kaynaklar.

[5] The Wealth of Nations.

[6] The Theory of Moral Sentiments.

[7] Adam Smith'in iki çalışmasını bütünleştiren bir deneme için bak. Herbener (1987).

2. Piyasa Ekonomisi ve Ahlaki Değerler Üzerine[8]

Adam Smith'in önerdiği kapitalist çevrede zorbalık bulunmamakta, değişim gönüllü gerçekleşmekte; hükümet müdahaleleri sınırlandırılmakta; bireyler doğal hukuk sistemi içerisinde faaliyet göstermekte; ve toplum, sosyal düzeni büyük ölçüde kendiliğinden sağlamaktadır. Bu doğal kanunlardan birincisi mülkiyet haklarının korunması; ikincisi de sözleşme serbestisidir. Kapitalist sistemde hiç kimse zorbalıkla gönüllü mübadeleyi engelleyememektedir. Diğer bir deyişle, zor kullanarak imtiyazlı bir sınıf yaratmak ve korumak adına özel haklar tesis edilmesi mümkün değildir. Kapitalizmde, bireylerin hedeflerini başarmasının yegane meşru yolu üretim yapmak ve diğer bireylerin değerlerine göre mübadele etmekten oluşan ekonomik yöntemlerdir.

Smith'in karşı çıktığı merkantilist çevre ise statü toplumudur. Merkantilizmde bütün bireyler doğal hukuk çerçevesinde eşit haklara sahip değildir. Devletin zor kullanarak, diğer sınıfların aleyhine insanüstü bir sınıf yaratmaya çalışması meşrudur. Bu imtiyazlı sınıf refahı ekonomik yöntemler yerine devlet gücünü kullanarak siyasi yöntemlerle elde etmektedir. Devleti yönetenler üzerinden statü kazanımı, refahı karşılaştırmalı üstünlüğü bulunan sınıfa aktarmaktadır. Kamu gücünü kendi çıkarları doğrultusunda etkileme çabaları (rekabeti), verimlilik rekabetine girişme müşevviklerini elimine ederek toplam verimliliğinin gelişmesini ve imtiyazlı sınıflar yaratarak da emeğin optimal bir biçimde iş bölümü yapmasını engellemektedir.

Smith'in, Ahlaki Değerlerin Teorisi'nde önerdiği kapitalist sistemin dört temel özelliği (a) sempati, (b) oto-kontrol (self-command) ve insanlık (humanity), (c) erdemler (virtues) ve (d) genel davranış kurallarıdır. Kapitalist toplumda bireylerin, diğerlerinin tutkularını, kendi amaçlarına uygunlukları açısından onaylamaları,

---

[8] Bu alt bölümde önemli ölçüde Herbener (1987)'den yararlanılmıştır.

bunlara sempati duymaları ile aynı şeydir. Benzer şekilde, bireyler bu tutkulara sempati duymuyorlarsa,bunları onaylamamaktadır (sempati duymamaktadır). Sempatinin toplumdaki işlevi sayesinde bireyler harmoni içerisinde yaşamaktadır. Sadece sözleşme toplumu olan kapitalizmde, bireylerin iç sesleri hoşgörülü bir ortam oluşturulmasına olanak sağlayabilecektir. Statü toplumu olan merkantilizmde ise adam kayırmacılık (favoritizm) kuraldır. Refahın, nepotizim, cronizm ve patronaj gibi gayri ahlaki yöntemlerle yaratılan imtiyazlı sınıftan, kapitalistlere transfer edilmesi, toplam sosyal faydayı da artıracaktır. Çünkü, kapitalistler, diğer bireyleri sürekli mutlu etmek ve üretken ve etik kurallara uygun çalışmak zorundadır.

Farklı ülkelerin ve zamanların öznel koşulları, benzer biçimde o ülkelerde (zamanlarda) yaşayanların çoğunluğuna farklı karakterler vermekte; bireylerin olumlu veya olumsuz belirli bir kalite derecesine karşı olan duyarlılıkları kendi ülkeleri ve zamanlarına göre farklılık göstermektedir. Diğer bir deyişle, farklı koşullar vatandaşlara alışkanlık şeklinde farklı kalite sağlamakta ve bunların davranış ve karakterlerinin doğrulukları açısından duyarlıklıları da farklılık göstermektedir. Sonuçta, erdemlerin ihtirasların kontrolüne (command of the passions) ve bireysel arzuların kısıtına (self-denial) dayandığı toplumlar ile karşılaştırıldığında, erdemlerin insanlığa (humanity) dayandığı toplumlar daha kültürlü hale gelmektedir. Böyle bir ortamda bireyler diğerlerini gözlemleyerek ve sempatilerini geliştirerek gelişmektedir. Kapitalizmde bireyler kendi hedeflerini, ancak diğerlerinin hedeflerini ilerleterek geliştirebilirler. Serbest (gönüllü) piyasa ekonomilerinde gerçekleştirilen her mübadele her iki tarafa da fayda sağlamaktadır. Bu nedenle, bireyler sürekli bir biçimde oto-kontrollü ve insancıl davranmak yönünde rekabet baskısı altındadır. Oysa, rekabetçi baskıya muhatap olmayan korunmalı/imtiyazlı sınıfların oto-kontrollerini geliştirme ihtiyacı bulunmamaktadır. Ayrıca, kendi hedeflerini gerçekleştirmek için şiddet kullanan insanların muhtemelen insancıl olmaları beklenmeyecektir.

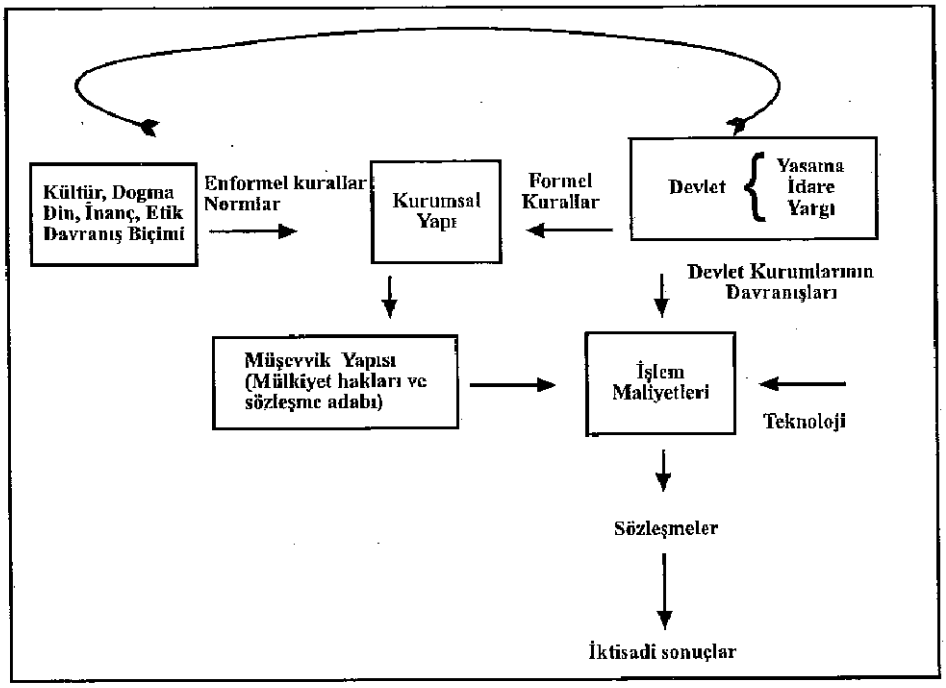
Oto-kontrolü gelişmiş bireyler kendi faaliyetlerinin nihai sonuçlarını ayırdedecek yeteneğe de sahiplerdir. Oto-kontrol, bireyin gelecekte daha fazla mutluluk elde etmek (daha az acı çekmek) için mevcut mutluluktan uzak durmasına (mevcut acılara katlanmasına) olanak sağlamaktadır. Bireylerin kendi hayatlarındaki şöhret, statü, servet ve sağlık gibi rahatlık ve mutluluk unsurları, işlerinin doğru gitmesine bağlıdır. Bu nedenle de kapitalizmde başarılı olmak için mantıklı düşünmek/davranmak (prudence) gerekmektedir. Diğer bir deyişle, serbest piyasalar mantıklı düşünme/davranma erdeminin gelişmesine ortam sağlamaktadır. Oysa, mantıklı düşünmek merkantilizmde başarılı olmanın aracı değildir. Çünkü, bu sistemde refahı elde etmenin yegane aracı devlet baba tarafından korunmak ve desteklenmektir.

Kapitalizmde, davranışları diğer kapitalistlerce gözlemlen bireyler erdemli hareket etmek yönünde müşevvik yapısına sahip olacaktır. Herkes, diğerlerinin erdemleri davranışlarını izlemesi neticesinde, serbest piyasa sisteminde oluşan genel davranış kuralları, çoğu bireyin düzgün bir şekilde hareket etmesine öncülük edecektir. Merkantilizmin genel kuralları ise devlet gücüne erişimi ve şiddet kullanımını gerekli kılan bir davranış biçimine dayanmaktadır. Böyle bir ortamda ise çoğu birey düzgün bir biçimde hareket etmeyecektir. Kapitalistlerin başarılı olmaları için mantıklı düşünüp/hareket etmeleri gerektiğinden, mantıklı hareket edenlere aktarılan refah, aynı zamanda erdemli davrananlara da gitmiş olacaktır. Oysa, merkantilizmde refahın büyük bir kısmı mantıklı hareket eden bireyler yerine, siyasi sistemin gücünü kendi amacı doğrultusunda etkileyebilenlere gitmektedir.

Sonuçta, devletin koyduğu ve ülkenin kurumsal altyapısının önemli bir kısmını oluşturan kanun, kural ve düzenlemeler gibi formel kurumlarının yanısıra ahlak/etik, kültür, din ve doğma gibi ülkenin enformel kuralları iktisadi faaliyetlerin çerçevesini belirlemekte ve işleyişini doğrudan etkilemektedir (Şekil.1). Kurumsal altyapı, bireylerin mülkiyet hakları ve sözleşme adabı konusundaki

müşevviklerini olumlu (olumsuz) etkileyip, işlem maliyetlerini azaltarak (artırarak) iktisadi işlemlerin verimliliğini artıracaktır (düşürecektir). Bu nedenlerle, iyi işleyen bir piyasa ekonomisinin altyapısının güçlendirilmesi amacıyla siyasi etik kodu kadar bireysel etik kodunun da gelişmesi gerekmektedir.

Şekil.1. Formel ve Enformel Kurumların İktisadi Faaliyetleri Etkileme Biçimi



Kaynak World Bank, 1997'den uyarlanmıştır

3. Türkiye'de Hakim Siyasi Kültürün Temelleri

Türkiye'nin siyasi kültürünün önemli bir açıklayıcı değişkeni, kökleri Osmanlı İmparatorluğuna kadar giden patrimonyal devlet geleneğidir (Mardin, 1967 ve 1973; Heper, 1985). Patrimonyal yönetimlerde, meşruiyeti iktidar temsil etmektedir. İktidar otoritesini ülke düzeyine dağılmış oldukça özerk bir sınıf yoluyla değil, gelecekleri kendine bağlı bir patrimonyal bürokrat sınıf aracılığıyla

sağlamaktadır. Patrimonyal bürokratlar ise meşruiyetlerini liyakatlarından değil iktidara olan sadakatlarından almaktadır. Patrimonyal yönetim herhangi bir kümelenmeye göz yumduğu sürece kolayca yara alabileceği için, çabalarını topluluk üstündeki denetimini korumaya/artırmaya çevirmektedir.

Osmanlı İmparatorluğunda merkezi yönetim, yerel dinamikler ile uzlaşma yerine, adalet sağlama adına vatandaşlarını (toplumsal çevreyi) kendi mahallinde tutarak korumayı hedeflemiştir. Merkezin çevreden çekinmesi, çevrenin de merkezin iktidar (güç) zaafiyetinden yararlanma çabaları sürekli bir merkez-çevre gerginliğine neden olmuştur. Bu gerginlik, merkezin şüpheci davranmasına ve keyfi kararlar almasına, çevrenin de etik dışı yöntemlerle devletin koyduğu kuralların uygulamasına karşı direnmesine veya bunları ihlal etmesine yol açmıştır (Heper, 1985: 14-16). Patrimonyal bürokrasinin temsil ettiği merkez-çevre gerginliğinin bir sonucu olarak, politikacılar ve bürokratlar, politikaların oluşumu ve uygulanması konusunda çevreyi temsil eden çıkar gruplarıyla (iş adamları örgütleri, işçi sendikaları ve meslek örgütleri gibi) kurumsal bir ilişkiye girememektedir. Bu çıkar gruplarının politikacı ve bürokratlar ile olan kurumsal ilişki-iletişim zayıflığı patron-müşteri (patron-client) ağlarının gelişmesine neden olmakta ve nihayet patronaj[9] kültürünün geniş ölçekte uygulanmasına imkan sağlamaktadır.

3. Tercih Edilen Sermaye Birikim Modeli

19'uncu yüzyılın ortalarından itibaren meşruluk kazanan bir anlayış çerçevesinde, Türkiye'de devlet gücü ekonomik kalkınmayı hızlandırmak yönünde harekete geçirilmeye çalışılmıştır. Bu çabanın yanı sıra, devlet gücü 20'nci yüzyılın başlarından itibaren bir Türk

---

[9] Siyasal süreç içerisinde, siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan üst düzey bürokratları görevden almaları ve bu görevlere siyasal yandaşlık, ideoloji, nepotizm ve kronizm gibi faktörler esas alarak yeni kimseler atamalarına, literatürde patronaj (patronage) adı verilmektedir (Aktan, 1994).

müteşebbis sınıfın gelişmesini teşvik etmek amacıyla da kullanılmaya başlanmıştır (Mardin, 1980; Buğra, 1995; Tezel, 2002; Toprak, 2003). Bu anlayış çerçevesinde, devlet baba (father state) nüfusun geniş bir kısmının yaşamını garantiye alan bir kurumdur. Devlet baba, düşük gelir grupları için istihdam olanakları, iş adamları, sanayiciler ve girişimciler içinse değişik biçimlerde teşvikler sağlamaktadır (Öniş ve Webb, 1994).[10]

Başlangıçta, Türk girişimci sınıf yaratmak için kullanılan kamu kaynakları, zaman içerisinde farklı amaçlar için harekete geçirilmiştir. Bir taraftan siyasi partilerin liderlik ve organizasyonel özellikleri, diğer taraftan da Türkiye'deki siyasi rekabet anlayışı kamu kaynaklarının yandaş ve yakındaşlara aktarımına yönelik peşkeş politikalarını (distributive policies) canlı tutmuştur (Atiyas ve diğerleri, 1998). Kamu kaynaklarını belirli sosyal tabakalara veya çıkar gruplarına tahsis etmeye yönelik politikalar, özellikle çok partili demokrasiye geçildikten sonra Türkiye'de siyasi rekabet kültürünün belirleyici bir özelliği olmuştur. Liderliğe dayalı siyasi partilerde bir taraftan parti içi, diğer taraftan da genel seçimlerdeki partiler arası mücadeleyi kazanmak amacıyla uygulanan popülist politikalar çerçevesinde, belirli çıkar gruplarına kamu kaynaklarını tahsis etmeye yönelik siyaset yapma anlayışı hemen hemen bir gelenek haline gelmiştir.

Türkiye, sermaye birikiminin yetersizliği ve müteşebbis sınıf eksikliği nedeniyle devlet yardımları ve ithalat denetimleri ile destek sağlayan tek ülke değildir. Örneğin, hem Güney Kore, hem de Tayvan benzer yöntemleri uygulamıştır. Ancak, devlet müdahalesinin

---

[10] Toprak (2003) "I.Cihan Harbi'nin olağan üstü koşullarının Osmanlı topraklarında yaşandığını;Türkiye'de iktisadi devletçiliğin bu savaş yıllarında yeşerdiğini:savaş ekonomisinde devletin temel kaygısının ülkenin birikimi ve kaynaklarının savaşın kazanılması uğruna seferber etmek" olduğunu belirtmektedir. Savaş ekonomisinin temel önceliği ülkenin bağımsızlığını elde etmektir. İktisadın temel önceliği ise, ekonomideki kaynakları etkin bir biçimde tahsis etmek, toplam refahı artırmak ve gelirin âdil bölüşümünü tesis etmektir.

boyutları bakımından Türkiye'nin bu ülkelerden esaslı farklılıkları bulunmaktadır. Güney Kore ve Tayvan'da devlet, uzun dönemli bir sanayileşme stratejisi benimsemiş, tutarlı ve istikrarlı bir biçimde bu stratejiyi uygulamış, sonuç olarak da ekonomide belirsizliği azaltan bir rol oynamıştır. Doğu Asya'da devlet müdahalesinin oynadığı bu piyasa geliştirici rolün aksine, Türkiye'de devlet müdahalesi ekonomik faaliyetleri etkileyen en önemli belirsizlik unsuru olarak ortaya çıkmaktadır (Buğra, 1995).

Sak (2001)'a göre, Türkiye'nin devlet desteğiyle müteşebbis yaratmak amacıyla siyasi ve bürokratik yapıya geniş taktir yetkisi veren (belirsizlik yaratan) sermaye birikim modeli, aynı zamanda ülkede yaşanan yolsuzlukların önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Çünkü, uygun görülen müteşebbislerin devlet tarafından desteklenmesini öngören sermaye birikim modelinin gerektirdiği taktire dayalı yönetişim anlayışı müteşebbisler arasında fırsat eşitsizliğine neden olmakta ve piyasalarda rekabeti bozucu bir etki yaratmaktadır Sonuç olarak, "bu tür bir rekabette mücadele piyasada değil, Ankara'daki hükümet ve bakanlık binalarında yapılmaktadır " (Buğra, 1995).

4. Türkiye Ekonomisi'nin Öne Çıkan Özellikleri

1900'lerin başlarından itibaren Türkiye'de ithal ikameci bit iktisat politikası uygulanmıştır. 1970'lerin sonlarına gelindiğinde Türkiye küçülen bir ekonomi, yüksek enflasyon ve ödemeler dengesi güçlükleri içerisinde ciddi bir ekonomik kriz ile karşı karşıya kalmıştır. 1980'li yıllar boyunca dış ticaret rejimi ve mali sistem önemli ölçüde serbestleştirilmiş ve 1989 yılında sermaye hareketlerinin dolaşımına tam serbesti getirilerek, küresel pazar ile gerçek anlamda bütünleşme sağlanmıştı.[11] Ancak, devletin ekonomiye müdahalelerini sınırlandırmaya yönelik bu serbestleşme girişimlerine

[11] Türkiye ekonomisinde yaşanan gelişmelere açısından 1980 öncesi için bak. Tezel (2002); sonrası için bak. Öniş ve Webb (1994) ile Ertuğrul ve Selçuk (2001).

rağmen, kural oluşturma sürecinde belirsizlik, ekonomik faaliyetlerde istikrarsızlık ve idari işlemlerde yolsuzluk bir türlü azaltılamamıştır. Türkiye'de yaşanan belirsizlik, istikrarsızlık ve yolsuzluk nedeniyle kamu ve özel sektör ile işgücünün performanslarında verimlilik kazanımı sağlanamamıştır.

4.1.Belirsizlik

Türkiye'de hükümetler, devlet gücünü tekelinde bulundurma ve bürokrasiyle, hukuku kontrol etme hakkına sahip olduğu inancıyla, ülkedeki yerleşik kuralları kendi politikalarına uydurmak amacıyla, sonu gelmez bir biçimde değiştirip yeniden tanımlamaya çalışmaktadır (Buğra, 1985). Bu belirsizlik geleneğinin bir sonucu olarak, örneğin 1930'larda sadece beş yıl için çıkartılan Türk Parasını Koruma Kanunu 50 yıldan fazla uygulanarak 1980'lere kadar hükümet politikalarının önemli bir aracı olmuş; on yedi yıl yürürlükte kalan Milli Koruma Kanunu on iki defa değiştirilmiş ve bu Kanunun uygulamasına yönelik olarak 1135'den fazla koordinasyon kararı alınmış; 1982 Anayasasını hazırlayanlar bile, Anayasa hükümlerinin çoğunun kesin anlamı ve nihai etkileri konusunda görüş birliğine varamamış; 1980 yılından önce yıllık yasa çıkarma sıklığı 84 iken, 1980 sonrası bu sayı 223'e ulaşmış ve 1984-1989 arasında sadece 16 vergi yasasında 69 kez değişiklik yapılmış; 1980 sonrası dönemde kanun çıkararak kural belirleme yerine bakanlar kurulu kararları ile keyfiliğe açık düzenlemeler yapılmış; getirmiş olduğu esneklik ve keyfilikle ekonomik kararların önemli bir uygulama aracı olan bütçe dışı fonların sayısı artmış ve toplam 86 bütçe dışı fonun 59'u 1980 sonrasında, bunların yarısına yakını da (23 fon) bakanlar kurulu kararıyla kurulmuş; 1980'ler sonrasının en önemli politika tercihi olan dış ticaret rejiminde sık ve şeffaf olmayan değişiklikler keyfi uygulamalara yol açmış; 1980'lerin diğer bir önemli önceliği olan özelleştirme uygulamalarında bakanlar kurulu kararı ile düzenleme yapma isteği nedeniyle hukuki kargaşa yaratılmış ve başarısız; yine 1980 ve 90'larda önem verilen finansman yöntemi olan Yap-İşlet-Devret mevzuatında sıkça değişiklik yapılmış; özellikle enerji

projelerinin akıbeti belirsizliğini sürdürmüş; ve nihayet bu tür keyfi karar alma alışkanlıklarının bir sonucu olarak kamu harcama sistemi modern bir ekonomiyi yönetemeyecek hale gelmiştir.

4.2. İstikrarsızlık

Tablo:1'de 1970-2001 yıllar arasında yıllar itibariyle seçilmiş ekonomik göstergeler yer almaktadır. Tablodan da kolayca görülebileceği gibi son 30 yılda GSMH büyüme hızı kalıcı bir biçimde düşmüş ve enflasyon artmıştır. Bunun yanısıra büyüme hızı ve enflasyondaki oynaklığın göstergesi olan standart sapmalar da artış göstermiştir.

Tablo: 1. Seçilmiş Ekonomik Göstergeler: 1970-2001

1970 -79	1980 – 89		1990 - 2001
GSMH büyümesi (yüzde)	4.8 (3.2)*	4.0 (3.5)*	3.2 (5.9)*
TÜFE (yüzde değişim)	24.1 (15.7)*	51.0 (26.7)*	74.87 (21.9)*
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği / GSMH	6.0	5.0	9.4
İç Borç Stoku/ GSMH	..**	18.6	19.7

** Standart Sapmalar; ** 1983 yılından bu yana elde edilebilir.*
Kaynak: DPT, 2003.

Artan enflasyonun neden olduğu belirsizlik ortamı, orta ve uzun dönemli yatırım ve tüketim kararlarını olumsuz etkilemektedir. Karar alma mekanizmasının neden olduğu belirsizliğin yanısıra enflasyonun neden olduğu belirsizlik iktisadi aktörlere yanlış müşevvikler sağlamış ve 1994 ve Kasım 2000 ve Şubat 2001 finansal krizlerinin nedenlerini de oluşturmuştur. Sonuçta, Ertuğrul ve Selçuk (2001)' da belirttiği gibi "1980'lerin iktisadi kalkınma açısından örnek [Türkiye] ekonomisi, 1990'larda göreli olarak daha düşük bir büyüme hızı ve yüksek oynaklık oranı ile ders kitaplarına konu inişli-çıkışlı (boom-bust) istikrarsız bir büyüme performansının örneği hale gelmiştir

4.3. Yolsuzluk

1980 yılında uygulamaya konulan ekonomik program öncesinde, Türkiye ekonomisindeki kötü performansın bir nedeni olarak rant yaratan hükümet müdahalelerinin neden olduğu hükümet tökezlemeleri (government failures) gösterilmiştir. Kruger (1990)'ın belirttiği gibi hükümet tökezlemeleri, ekonomik performansı geliştirmek adına yapılması gerekenlerin yapılmaması (errors of omission) ve ekonomik performansı olumsuz etkileyecek şeylerin de yapılmasıyla (errors of comission) ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede, 1980'li yıllarda uygulamaya konulan serbestleşme düzenlemelerinin temel amacı devletini ekonomideki rolünü sınırlandırmak, kural alma sürecini saydamlaştırmak ve rant yaratan kamu müdahalelerinin kapsamını azaltmaktır.

Tablo 2. Transparency International Ülke Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI)

Yıllar	Türkiye'nin CPI puanı	Türkiye'nin endeks içerisindeki sıralaması	Endeks kapsamındaki ülke sayısı
1995	4,10	27	40
1996	3,54	33	54
1997	3,21	38	52
1998	3,4	54	85
1999	3,6	54	99
2000	3,8	50	90
2001	3,6	54	91
2002	3,2	64	102

Kaynak:TransparencyInternational, http://www.transparency.org

1990'lı yıllarda yolsuzluk Türkiye'de iktisadi işlemlerin önünde en önemli engel olarak yer almıştır. Yolsuzlukla mücadele etmeyi amaçlayan uluslararası sivil toplum örgütü Uluslararası Saydamlık

Örgütü'nün[12] verileri Türkiye'deki yolsuzluk algılamasının seviyesi hakkında önemli ip uçları vermektedir. Yolsuzluk algılama endeksi (Corruption Perceptionm Index) iş adamları, akademisyenler ve risk analistlerinin gözlemledikleri yolsuzluk derecesini yansıtmaktadır. Endeks puanı 10 (temiz) ve 0 (yolsuzluk) arasında değerler almaktadır. 1995 yılından 2001 yılına kadar Türkiye'nin endeks puanı sürekli düşmüştür. Yıllar itibariyle çalışma kapsamındaki ülke sayısı artsa da Türkiye'nin sıralamadaki yeri değişmemiştir.

Öte yandan, firma seviyesinde düzenlenen anket bulgularına istinaden Arslan ve Hellman (2001) ankete katılanların idari işlemlerdeki yolsuzluk sıralamasını şu şekilde yaptığını bildirmektedir: gümrükler (% 22,6); lisanslar (% 1,6); kamu alımları (% 21); kamu hizmetleri (%14,2); vergi (% 8,6); denetim (% 8,6); yargı (%4,3)[13] . Bu veriler aynı zamanda, yolsuzlukla mücadele edilmesi gereken alanları da göstermektedir.

5. İktisadi Aktörlerin Performansları

Bu bölümde, kısaca rant yaratma/dağıtma faaliyetlerinin piyasalarda faaliyet gösteren 3 temel aktörün (kamu ve özel sektör ile işgücü) genel performansı tartışılacaktır. [14]

5.1. Kamu Sektörü

Tablo.1'den görüleceği gibi 1990'lı yıllar boyunca hem kamu kesimi borçlanma gereği hem de iç borç stokunun GSMH'ya oranı sürekli artmıştır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin altı unsuru,

---

[12] Transparency International

[13] Parantez içerisinde değerler ankete katılımcıların bu alanlarda yolsuzluk algılama oranını göstermektedir.

[14] Her ne kadar bu iktisadi aktörlere tarım sektörünü de dahil etmek gerekse de, çalışmanın kapsamını genişletmemek adına sadece kamu ve özel sektör ile çalışma hayatının performansı incelenmektedir. Bu alanların da ekonominin genel performansı için yeterince kanıt sunduğu düşünülmektedir.

merkezi hükümet, bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler, sosyal güvenlik kuruluşları ve döner sermayeli kuruluşlardır. Borçlanma gereğine katkı sağlayan diğer bir unsur ise 1990'lı yıllar boyunca kamu bankalarının aktifinde (gizlice) biriktirilen ve 2000/2001 finansal krizlerinde ortaya çıkan görev zararı uygulamasıdır. Borçlanma gereğine katkı sağlayan bu unsurlar aynı zamanda kamunun rant dağıtma mekanizmasının araçlarıdır. Örneğin, Türkiye Halk Bankası görev zararları küçük esnafa, Türkiye Ziraat Bankası görev zararları çiftçiye aktarılan devlet yardımlarından kaynaklanmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarının açıkları emekliye, KİT zararları ve mekezi ve yerel hükümet harcamaları ise işadamlarına aktarılan rantların araçları olagelmiştir.

Kaynakları etkin ve etkili bir biçimde tahsis etmeyi hedefleyen iyi bütçe yönetimi etkili kurum, kural ve mekanizmaları gerektirmektedir. Bu tür bütçe mekanizması taktir yetkisini sınrlandırmalı, saydamlık ve hesap verebilirliği artırmalıdır. Aksi taktirde, kamu yönetiminde sürekli olarak stratejik, bütçe, performans ve güven açıklarından kaçınmak mümkün olmayacaktır. Bu çalışmanın hazırlandığı dönemde Cumhurbaşkanı'nca TBMM'ne iade edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın genel gerekçesinde belirtildiği gibi "stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığı oluşturmakta; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir".

5.2. Özel Sektör

Türkiye'de iş dünyası ile devlet arasındaki ilişkiler üzerine ilginç bir saptamaya göre,"her ne kadar iş adamları açısından devlet tartışılmaz bir şekilde sorunlarının ve temel kaygılarının bir kaynağını oluşturmakta ise de, ..., iş adamları devletin ekonomide ağırlıklı bir

şekilde yer almasını normal bir olgu olarak kabul etmektedir... Bir çok durumda, [iş adamları açısından] bürokrasinin kendisi de bir yakınma konusu oluşturmamaktadır. Temel sorun, Türkiye'deki devlet müdahalesinin belirsizlik yaratan özelliğinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, iktisat politikalarında sıkça yapılan değişiklikler, bürokratik mevkilerde sürekli yer değiştirmeler ve stratejik bir planlama anlayışının olmayışı, Türk işadamlarının devletin ekonomideki rolüne yönelttikleri eleştirilerin merkezini oluşturmaktadır" (Buğra, 1985).

Buğra'nın "Türk libaralizminin paradoksu" olarak isimlendirdiği olgu çerçevesinde, Türkiye'de piyasa ve özel sektör yanlısı hükümetler olağanüstü karışık müdahale mekanizmaları ile piyasaları daraltmış, bu müdahaleci politikaların zorladığı iş adamları da iş alanı seçimlerini belirleyen uzmanlaşmayı belirli bir stratejiye dayanmaksızın rasgele yapmıştır. Belirli bir dönemde ortaya çıkan fırsat alanlarından yararlanmaya çalışan Türk iş adamları sanayi alanına uzun dönemli girmekten kaçınmakta ve normalin üstü gelir ve hızlı bir amortisman beklemektedir. Nihayetinde, Türkiye'de iş anlayışı sanayi merkezli değil, ticaret merkezli olagelmiştir (Buğra, 1995) .

Diğer taraftan, genelde devlet desteği ile gelişen aile holdingleri ekonomide monopolsitik bir konuma gelmiştir. Türkiye'deki holding şirketleri çeşitli teşvik mekanizmaları ile desteklenmiştir. Ayrıca, bunlara sağlanan kota tahsisatları neticesinde batının yüksek teknoloji yatırımlarına sağlanan erişim önceliği ölçek avantajı yaratmış bu da bir tür pazar giriş engeli oluşturmuştur. Öte yandan, banka sahibi olmasına izin verilen holdingler topladıkları ucuz mevduatı grup şirketlerine tahsis etmiştir.[15] Sonuçta sağlanan bu imtiyazlar nedeniyle

---

[15] Kuşkusuz, 1990'lı yıllarda Türk bankacılık sektöründe yaşanan dramatik bir gelişme de yaklaşık 6 milyar ABD doları tutarında mevduatı resmi kayıtlarında göstermeyen İmar Bankası olayıdır. BDDK resmi raporlarında İmar Bankası'nın bu işlemi "bankacılık sektöründe daha önce karşılaşılmayan çok büyük ölçekli organize yolsuzluk olayı" olarak nitelendirmektedir. Bu dönemde

ortaya çıkan monopolistik güç, rekabetçi bir piyasa yapısının gelişimini engellemiş, verimliliği düşürmüş ve kaynak tahsisatındaki etkinliği bozmuştur.

Sonuçta, ortak aklın beklentilerinin aksine 1980'li yıllarda uygulamaya konulan serbestleşme düzenlemelerinden sonra ne kamu ne de özel sektör işletmeleri verimli bir biçimde faaliyet göstermiştir. Zaim ve Taşkın (2001), 1974-1991 yılları arasında imalat sanayiinde firma davranışlarını inceledikleri çalışmalarında, hem özel hem de kamu sektörü kuruluşlarının teknik etkinliklerinin azalış trendinde olduklarını tespit etmiştir. Yazarlar, sanılanın aksine Türkiye'de

---

Türk bankacılık sisteminde gözlemlenen bir diğer problem ise bankaların hakim ortaklarının sahip oldukları diğer reel sektör şirketlerine kredi tahsis etmesidir. İmar Bankası olayında olduğu gibi açık bir yolsuzluk olmasa da iştiraklere ve ilişkili şirketlere tahsis edilen bağlantılı kredi (connected lending) istikrarı tehdit eden bir diğer unsur olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun 10/01/2003 tarih ve 2003/1 sayılı Tasfiye Edilen Veya Yönetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna Devredilen Bankalarla İlgili Araştırma Ve Denetleme Raporu Özeti'nde ise "grup içi kredi kullandırma" işlemi şu şekilde açıklanmaktadır: "Banka kaynakları hileli yöntemlerle Bankalar Yasasında belirtilen kredi sınırlamaları aşılarak hakim sermayedar gruplara aktarılmış, kredilerin geri dönmemesi nedeniyle likidite krizine düşen bankaların yüksek faizle mevduat toplamaları sonucu hasılat gider dengeleri bozulmuştur. 'Fiduciary loan' ve 'back to back' yöntemleriyle bazı bankalarda toplam kredilerin %80'lere varan kısmı grup firmalarına kullandırılmıştır. Hakim hissedara ait taşınır taşınmaz malların veya sair değerlerin yüksek bedelle satın alınması, bankaya ait değerlerin düşük bedelle satılması, off-shore bankalardan yararlanılması, reklam ve bakım onarım giderleri yoluyla kaynak aktarımı yapılması, paravan şirketlere kredi kullandırılması, bankada hesabı olmayan kişilere geri dönüşsüz havaleler yapılması gruba kaynak aktarılmasının dolanlı yöntemleri arasında gösterilebilir. Belirtilen yöntemlerle banka kaynaklarının hakim sermayedarlar tarafından kullanılması sonucu bankalar likidite krizi ve sermaye yetersizliği ile karşı karşıya kalmışlar ve zarar üretmeye başlamışlardır. Ürettikleri zararlar öz kaynaklarını eritmiş ve yabancı kaynaklara sirayet etmiş bulunan bankalar TMSF'ye devredilmişlerdir".

sadece KİT'lerde değil, özel sektör kuruluşlarında da teknik etkinliğin artan bir hızda azaldığını ileri sürmektedir.

5.3. Çalışma Hayatı

Devlet ve çalışma hayatı arasındaki etkileşimin iki temel alanı kamu istihdamı ve sosyal güvenlik sistemidir. Tablo.3'de seçilmiş AB üyesi ülkelerde kamu istihdamının dağılımını vermektedir. Tablodan da rahatça görüleceği gibi, ortak inanışın aksine Türkiye'deki toplam nüfus içerisinde kamu istihdamının payı (4,6) diğer ülkelerden düşüktür. Ancak, istihdamın dağılımı açısından bakıldığında, önemli farklılık ortaya çıkmaktadır. Öncelikle, Türkiye dışındaki ülkelerde kamu işletmeciliği istihdamı bulunmamaktadır. Türkiye'de KİT'lerde 1990 yılında 720.183, 2000 yılında ise 505.404 kişi istihdam edilmiştir. Diğer taraftan, eğitim, sağlık, polis ve asker gibi nitelikli işgücü açısından bakıldığında Türkiye'de kamu istihdamının düşük, vasıfsız istihdamın göstergesi olan merkezi hükümet istihdamının ise yüksek olduğu görünmektedir. Bu veriler, Türkiye'de devletin vasıfsız işgücü için bir tür istihdam kapısı olduğunu göstermektedir.

Tablo 3: Seçilmiş Ülkelerde Kamu İstihdamının Dağılımı*

Nüfusa oranı (%)	Türkiye	İspanya	İtalya	İrlanda
Merkezi Hükümet **	1.8	1.8	3.4	5.3
Yerel Yönetimler**	0.3	2.0	2.5	0.7
Eğitim	0.4	0.9	2.1	1.7
Sağlık	0.3	0.8	1.2	1.8
Polis	0.3	0.3	0.6	0.4
Asker	0.3	0.2	0.5	0.3
Toplam	3.9	6.0	10.2	10.2
KİT'ler	0.8	-	-	-
Genel Toplam	4.6	6.0	10.2	10.2

** 1997-1999 ortalaması; ** Eğitim, sağlık, polis ve asker dışı.*
Kaynak: TÜSİAD, 2002.

Bu tür istihdam politikası ülkedeki sendikalaşmanın yapısını da etkilemektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilerine göre 2003 yılında özel sektörde sendikalaşma oranı %44,06 iken kamuda %100'dür. Çünkü, sıkı bütçe kısıtı altında çalışan özel sektör işletmeleri ile karşılaştırıldığında, gevşek bütçe kısıtı altında çalışan kamu işletmeleri ile ücret pazarlığı sürdürmek daha kolaydır. Bu kolaylık nedeniyle, özel sektör işletmeleri ile karşılaştırıldığında, sendikaların kamu işletmelerinde daha rahat faaliyet göstermesini sağlamaktadır.

Türkiye'de çalışma hayatında yaşanan diğer bir sorun ise sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarıdır. Geçmişte bu kurumların kaynaklarını oluşturan emeklilik primleri verimli alanlarda değerlendirilmediği için mevcut durumda emekli maaşları ödenemez hale gelmiştir. Daha da önemlisi, 1991 seçimlerinden sonra emeklilik yaşının 40'lara kadar indirilmesi hem sosyal güvenlik kurumlarının açıklarını artırmış hem de piyasa ekonomisinin ruhuna aykırı biçimde tembelliği teşvik etmiştir.

6. Türkiye'de Etik Kodu Dönüştürme Çabaları

Sonuç olarak, devletin iktisadi faaliyetler üzerindeki bu olumsuz etkileri giderek sürdürülemez bir noktaya gelmiştir. Türkiye'deki hakim siyaset kültürü olan patrimonyalizm ve devlet eliyle müteşebbis yaratma politikası öncelikle kapitalizmin bütün iktisadi aktörlerin eşit haklara sahip olması gerekliliği ilkesine uygun değildir. Adam Smith merkantilist toplumlarda devletin imtiyazlı sınıfları destekleyerek piyasalarda rekabet kısıtı yarattığını; gayri âdil ve ahlaki yöntemler ile refah aktarılan bu imtiyazlı sınıfların sempati, oto-kontrol ve insancıl yapılarının gelişmediğini; bu imtiyazlı sınıfın erdem zaafiyeti içerisinde bulunacağını; sonuçta da toplumun genel davranış kodunun gayri ahlaki bir yapıya dönüşeceğini belirtmektedir. Nitekim, Türkiye'deki devlet piyasa ilişkilerine tarihi perspektiften bakıldığında kapitalizmin doğal kanunları olan mülkiyet haklarının korunması ve sözleşme adabı ilkelerinin iyi işlemediği görülmektedir. Devlet baba

geniş halk yığınları için istihdam kapısı, imtiyazlı iş adamları için de destek ve koruma mekanizması haline gelmiştir. 2000'li yıllara gelindiğinde bu mekanizma tıkanmış; kamu açıkları sürdürülemez noktalara gelmiş; hem özel hem de kamu işletmelerinin verimliliği düşmüş; nihayet kaynak tahsisatında etkinlik bir türlü sağlanamamıştır.

1994 finansal krizinden sonra uygulamaya konulan yasalarla öncelikle mülkiyet haklarının ve rekabetin korunması hedeflenmiştir. Özellikle de 2000 yılından itibaren uygulamaya konulan yasal düzenlemeler ile Türkiye'de yönetişim alanında radikal bir dönüşüm yaşanmaya başlanmıştır. Bu düzenlemeler kamu yönetiminde saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirliğinin artırılmasını, düzenlemelerin tutarlılığının sağlanmasını ve etkili bir biçimde uygulanmasını hedeflemektedir.

Kamu sektörüne yönelik yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, bütçe dışı fonlar tasfiye edilmiştir. Kamu yatırımlarında rasyonalizasyona gidilmiş; saydam ve rekabetçi bir kamu alımları kanunu çıkartılmış; kamu harcama sistemi değiştirilmiş; kamu finansmanı ve borçlanma ilkeleri yasal olarak belirlenmiştir. Elektrik ve telekomünikasyon sektörü gibi doğal tekel niteliğindeki sektörlerde rekabetçi piyasalar oluşturmak amacıyla yasal düzenlemeler yapılmıştır. Öte yandan, şeker ve tütün gibi sektörlerde yeniden yapılanmaya gidilerek tarımsal destekleme sisteminde iyileştirici düzenlemeler yapılmıştır. Bu çalışmanın, önceliğini oluşturan etik sorunsalının üstesinden gelmek amacıyla 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun çıkartılarak Kurul oluşturulmuştur. Ayrıca, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanununda öngörülen sebeplere dayanılarak verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

Diğer yandan, Merkez Bankasının kamu kesimine avans vermesi ve kredi açması yasaklanmış; enflasyon hedeflemesi çerçevesinde para politikası araçlarını doğrudan belirleyebilmesi için Bankaya bağımsızlık tanınmıştır. Mali sektörün yeniden yapılanması çalışmaları çerçevesinde, bankacılık sektörü yeniden yapılandırılmış; kamu bankalarının yönetimi bağımsızlaştırılmış; bankacılık sisteminin gözetimi ve denetiminden sorumlu bağımsız bir kurum kurulmuştur. [16]

Diğer yandan, şirketler kesiminin yönetişiminde verimliliği artırmak amacıyla, şirketlerin mali sektöre olan borçlarının piyasa temelli bir yaklaşımla yeniden yapılandırılması için yasal çerçeve getirilmiş; enflasyon muhasebesi de dahil olmak üzere, uluslararası muhasebe standartları benimsenmiş; İcra ve İflas Kanununda değişiklikler yapılmış; yatırım ortamını iyileştirilen düzenlemeler getirilmiştir.

7. Sonuç Yerine

1980'li yıllarda Türkiye'de uygulamaya konulan serbestleşme düzenlemeleri North (1994)' un belirttiği gibi "piyasaların nasıl gelişeceğinden çok nasıl işleyeceği" üzerinde yoğunlaşmıştır. North (1994) bir başka ekonominin resmi kurallarını benimseyen ülkelerin, farklı enformel normlara ve yaptırımlara sahip olması nedeniyle, kuralların iktisap edildiği ekonomilerden farklı bir performans sergileyebileceğini bildirmektedir. Özellikle, gelişen ülkelerin, sanayileşmiş ülkelerin resmi siyasi ve ekonomik kurallarını aynen transfer etmesi, başarılı bir ekonomik performans için yeterli olmayacaktır. Nitekim, 1990'lı yıllarda Türkiye ekonomisinde gözlemlenen olumsuz performans ve yüksek maliyetli 2000/2001 finansal krizi de bu önermeyi desteklemektedir.

---

[16] Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun ilk faaliyetlerinden birisi, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Üyeleri ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Personelinin Uyacakları Mesleki İlkelere İlişkin Kararı yayımlamak olmuştur (23.02.2003 tarih ve 25029 sayılı Resmi Gazete).

Tam listesini vermek bu çalışmanın kapsamını aşsa da bir önceki alt bölümde sayılan yeniden yapılanma çabaları, 1980'lerde uygulamaya konulan ve piyasaların işleyişine yoğunlaşan düzenlemelerden farklı olarak, Türkiye'de piyasaları geliştirmeyi hedeflemektedir. Adam Smith'in önerdiği kapilatist ortamın doğal kanunları Türkiye'de yasal düzenlemeler aracılığı ile uygulanmaya çalışılmaktadır. Gerçekten de Türkiye'de uygulamaay konulan bu düzenlemeler mülkiyet haklarını ve rekabeti korumayı, bireylerin serbest iradeleri ise sözleşme yapabilmelerine ve icra edebilmelerine ortam sağlamayı; devlet-piyasa ilişkilerinde saydamlık, katılımcılık ve hesap verebilirliği artırmayı hedeflemektedir.

Ancak, bu yeniden yapılandırma çabalarının önemli bir zaafiyeti, son yıllarda Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi kurumlar ile sürdürülen ilişkilerin ürünleri olması veya geniş halk yığınlarınca bu şekilde algılanmasıdır. Şekil.1'de de görüleceği gibi ekonomideki kurumsal altyapı yasama, yürütme ve yargı gibi formel kurumların yanısıra, ahlak/etik, inanç, din ve davranış kodu gibi enformel kurumları da içermektedir. Kamu yönetişiminde yeniden yapılanma çalışmaları kamu görevlilerinin etik davranış kodunu (Smith'in anlayışında siyasi etiği) değiştirerek bütün bir toplumun etik kodunu (Smith'in anlayışında bireysel etiği) dönüştürmeyi hedeflemektedir. Böyle bir dönüşümün toplumun geniş bir kesiminin kabulü olmaksızın gerçekleşmesi kolay değildir. Bu nedenle, toplumdaki kanaat önderlerinin öncelikle, varsa bu yeniden yapılanma çalışmalarının faydalarını halka iyi anlatması gerekmektedir. İkincisi, her iktisadi kriz ve sonrasında gerçekleşen yeniden yapılanma çalışmaları gelirin yeniden bölüşümüne neden olmaktadır. Bu çerçevede, yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde avantajını kaybeden imtiyazlı kesimin, yeniden yapılanma çabalarına karşı doğal olarak göstereceği direncin kırılması gerekmektedir. Bu durumda, uluslararası kuruluşlar ile yaşanan ilişkilerden dışsal çıpa olarak faydalanılması gerekebilecektir. Son olarak, yeniden yapılanma sonrası ekonomik sistemde var olan kayıtdışı sektörün kayıt içine alınması gerekecektir. Bu sektörde

çalışanların kayıt altına alınması ise, bunların daha çok vergi vermelerini, kaçak işçi çalıştırmamalarını ve enerji giderlerine gerçekten katılmalarını gerektirecektir. Bu tür gider artışları da bu işletmelerin maliyet yapılarını, kendileri açısından olumsuz etkileyecektir. Bu nedenle, bu tür işletmelerin rekabet gücünü artırmak ve yeni sisteme intibaklarını sağlayacak destekleme mekanizmalarının ve sürelerinin de fayda-maliyet analizlerinin ayrıntılı bir biçimde yapılması gerekmektedir. Aksi taktirde, tüm bu yasal düzenlemeler gerçek anlamda icra edilemeyecektir.

KAYNAKÇA

Arslan, İ. And J.S. Hellman (2001). "Corruption In Turkey: Evidence from A Firm Level Survey", paper presented at the Anti-Corruption Conference In Turkey, organized by The Undersecretariat of Treasury of Turkey and World Bank.

Atiyas İ., Y.B. Gündüz, F. Emil, C.M.Erdem and D.B. Özgün. (1999). "Fiscal Adjustment in Turkey: The Role of Quasi-Fiscal Activities and Institutional Reform", Undersecretariat of Treasury Research Papaer.

Buğra A. (1995). Devlet ve İşadamları, Translated by Fikret Adaman, İletişim Yayınları.

Devlet Planlama Teşkilatı - DPT - (2003). Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2003, DPT Yayınları.

Emek, U. (2002a). "Devletin Kapasitesi ve İktisadi Kalkınma Sürecindeki Yeri", Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması (Editör: TÜSİAD) içinde, TÜSİAD -T/2002-12/349, İstanbul, 41-76.

Emek, U. (2004). "Understanding Structural Reforms in Turkey", Turkey and the EU Enlargement: Processes pf Incorporation, (Editörler: R.T Griffits ve D. Özdemir) içinde, İstanbul Bilgi Üniversity Press.

Ertuğrul A. and F. Selçuk (2001). "A Brief Account of the Turkish Economy", Russian&East European Finance&Trade, 37, 41-50

Heper M. (1985). The State Tradition in Turkey, The Eothen Press.

Herbener, J. (1987). "An Integration of Wealth of Nations The Theory of Moral Sentiments", Journal of Libertarşan Studşes 3(2), 275-288.

Kesim, K. (2004). "Avrupa Birliği'nde meşruiyet Sorununun Çözümüne İlişkin Bir Model Önerisi: Usul Meşruiyeti", Çağdaş Kamu Yönetimi II, (Editörler: M. Acar ve H. Özgür) içinde, Nobel Yayınları.

Krueger, A. (1990). "Government Failures in Development", Journal of Economic Perspectives, 4(3), 9-23.

Mardin Ş. (1967). "Historical Determinants of Stratification: Social Class and class Consciousness in Turkey", Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 22(4), 111-142.

------ (1973). "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics", Daedalus, Winter, 169-190.

-------(1980). "Turkey: The Transformation of an Economic Code", The Political Economy of Income Distribution in Turkey (Editörler: E. Özbudun ve A. Ulusan) içinde, New York: Holmes and Meier.

North D. (1994). "Economic Performance Through Time", American Economic Review, 84(3), 359-368.

OECD (1998). "Improving Ethical Conduct in Public Service: Principles for Managing Ethics in The Public Service", OECD Council Recommendation, 23 April.

Öniş Z., and S.B. Webb (1994). "Turkey: Democratization and Adjustment from Above", Voting For Reform: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment, (Editörler: S. Haggard, S.B Webb) içinde, Oxford University Press.

Pope, J. (2000). TI Source Book 2000, Transparency International.

Sak, G. (2001). "Formulating a Policy Framework for Good Governance and Anti- Corruption in Turkey", Background paper for Anti-Corruption Study in Turkey.

State Planning Organization (2003). Economic and Social Indicators: 1950-2003, Ankara.

Tezel Y. S. (2002). Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi, Tarih Vakfı Yurt Yayınları Beşinci Baskı.

Toprak, Z. (2003). İttihad-Terakki ve Cihan Harbi: Savaş Ekonomisi ve Türkiye'de Devletçilik, Homer Kitabevi.

TÜSIAD (2002). Karşılaştırmalı Bir Perspektiften TÜRKİYE'de Kamu Sektörü Göstergeleri.
TÜSIAD-T/2003/12-370.

Zaim O. and Taşkın F. (2001). "The relative efficiency of the public manufacturing industry in Turkey", State Owned Enterprises in the Middle East and North Africa: Privatization, Performance and Reform, (Editör: M. Celasun) içinde, Routledge Studies in Development Economics

KAMU YÖNETİŞİMİNDE YENİDEN YAPILANMANIN ETİK TEMELLERİ

- Toplantı Sonuç Raporu -

Doç. Dr. Güler ARAS
Yıldız Teknik Üniversitesi
İİBF İşletme Bölümü

İstanbul, 18 Haziran 2005

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ

İyi yönetişim (good governance) özellikle son yıllarda toplum tarafından önemle üzerinde durulan ve dikkate alınan bir olgudur. Son dönemlerde artan usulsüzlük ve yolsuzluklar, devlet kurumlarında ve yönetimindeki aksak işleyiş tarzı, toplumun tahammül sınırlarını zorlar hale gelmiştir. Bu gelişmeler, kamunun hesap verme sorumluluğuna ve kamu yönetimindeki şeffaflığa duyulan ihtiyacı de giderek arttırmıştır. Bütün bunlar kamu yönetiminden, kurumların işleyişinden ve denetiminden sorumlu olanların, bu konuda daha hassas ve titiz davranmalarını zorunlu hale getirmiştir.

Kamu yönetiminde etik kural ve ilkelerin oluşturulmasındaki amaç, sistemin sağlıklı ve bütün taraflar için eşit işleyişini sağlamaktır. Kamu yönetimi, etkin yönetim, kontrol, gözetim sorumluluğuna sahip olarak politikaların gerçekleştirilmesi sürecince topluma gerekli güvenceyi sağlayabilmeyi hedeflemektedir. En üst yönetim kademesinden en alt kademelere kadar devam eden bütün basamakları kapsayan kamu yönetişimi, aynı zamanda hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olanların hesap verebilir olmalarını sağlamayı hedeflemektedir. Kamuda iyi yönetişim, bütün gelişmiş ülkelerin gündemindeki ana konularının başında gelmektedir. Özellikle son yıllarda bütün ülkelerde güçlü ve etkin yönetişimin geliştirilmesi için yoğun çabalar gösterilmektedir. Gelişmiş ülkelerde merkezi yönetimlerde her kademede, etkin yönetişimi geliştirmek için çalışmalar yapılarak, performans temelli değerlendirme, kurumlarda ve ilişkilerde şeffaf yönetim süreçleri hayata geçirilmeye çalışılmaktadır.

Globalleşme ile birlikte ülkelerin bir bloğun içinde olma ihtiyacının artması ve bu blokların belirlediği ilke ve kurallara uyumun ön koşullar arasında yer alması etik kodlarının oluşumu ve uyumu ile ilgili seri düzenlemelere gidilmesine neden olmaktadır. Türkiye'nin Avrupa Birliği, OECD, IMF, Dünya Bankası vb. oluşumlar ile sürdürdüğü ilişkilerin bu konuda belirleyici ve motive

edici faktör olduğu söylenebilir. Bu anlamda, Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılamanın bir başlangıcı olarak kabul edilebilecek kamu yönetişiminde etik ilke ve kuralların belirlemesi ve bunların kurumsallaştırılması önemli bir dönüşümü ifade etmektedir. Bu ölçüde bir dönüşümün, toplumla birlikte ve toplumun kabulü ile gerçekleşmesi, uzun vadede idarenin ve toplumun tamamını kapsamasını sağlayacaktır.

Bu çalışma, "Kamu Yönetişiminde Yeniden Yapılanmanın Etik Temelleri" konulu bir çalıştayda ortaya çıkan görüşlere yer verilerek hazırlanan bir sonuç raporudur. Kamu yönetişiminde etik konusunun tartışıldığı toplantıda, önce konuya ilişkin genel çerçeveyi çizen ve uzman bir araştırmacının hazırladığı tebliğ sunulmuş ve katılımcıların görüşleri çerçevesinde derinlemesine değerlendirmeler yapılmıştır.

Başlıca tartışma konuları olarak; kamu yönetiminde ortaya çıkan etik sorunlar ve mevcut düzenlemeler, yolsuzluk ve etik ilişkisi ile bunun topluma olan maliyeti, etik ve hukuk bağlantısı ile sivil toplum örgütlerinin ve medyanın bu konudaki etkileri yer almaktadır. Çalışmada aynı zamanda konu ile ilgili olarak Türkiye'de ilgililer tarafından yapılan düzenlemeler ve yapılması gerekenler ortaya konulmuştur. Son olarak da, tartışılan konu hakkında katılımcıların üzerinde anlaşma sağladıkları ve anlaşma sağlayamadıkları temel noktalar ve yaklaşımlar ayrı ayrı belirlenmeye çalışılmıştır.

I. BAŞLICA TARTIŞMA KONULARI: KAMU YÖNETİŞİMİNDE YENİDEN YAPILANMA SÜRECİNDE ETİK UYGULAMALAR VE BU KONUDAKİ GELİŞMELER

1. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Etik

Genel olarak etik kavramına bakıldığında ahlâkla, dinle, inançla gelenek ve göreneklerle, kültürle, bazen de kanun ve düzenlemelerle

bağlantısı kurulmaya çalışılan tanım ve yaklaşımlar karşımıza çıkmaktadır. Etik değerler her ne kadar evrensel nitelik taşısalar da, aynı zamanda, ülkeler, toplumlar ve kültürler arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu durum, kamu yönetişiminde etik konusunda da farklı kültürlerde ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı süreçlerin yaşanmasına ve farklı yapıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Kamu yönetişiminin dört temel unsurunu; yönetim, kontrol, gözetim ve hesap verme sorumluluğu oluşturmaktadır. Bu dört unsurun sonuncusu, aynı zamanda yönetim, kontrol ve gözetim işlevlerinin de tam ve doğru olarak yerine getirildiğine dair bir kontrol mekanizması oluşturmaktadır. Kamu yönetimi, belirli periyotlarda ve talep edildiği zamanlarda icraatlarını kamuya açıklayabilecek şeffaflıkta olmak durumundadır. Toplumun yönetime dair güveninin azaldığı dönemler, genellikle kamu yönetiminin toplum önünde hesap vermek konusunda yetersiz kaldığı ve geciktiği dönemlerdir. Hesap verebilirlik ve şeffaflık, aynı zamanda etik değerlerin başında yer almaktadır.

Kamu yönetiminde etik uygulamalara duyulan ihtiyaç son yıllarda çok daha artmıştır. Bunda toplumun bu konudaki hassasiyetinin artmasının önemli etkisi vardır. Zira giderek artan yolsuzluk dosyaları, banka hortumlamaları, yaşanan skandallar vb. Olaylar, toplumda infiale neden olmaktadır. Bu gelişmeler sonrasında öncelikle düzenleme ve kontrol altına alınması gerekenin kamu kesimi olduğu ve kamunun denetim sorumluluğunun gerektiği gibi kullanılmadığı görüşü ağırlık kazanmaktadır. Zira sistemin işleyişini düzenleyecek ve kontrol edecek olanlar, kamu yönetiminden sorumlu olanlardır. Ancak bu sanıldığı gibi sadece gelişmekte olan veya geri kalmış ülkelerin değil, boyutları farklı olsa da, gelişmiş ülkelerin de sorunudur. Özellikle küreselleşme ile birlikte ulusal devlet ve ulusal pazarın önemini yitirmesi, ulusal devletin kontrol gücünü kaybetmesi, küresel bir dönüşüm yaşanması; üretim, bölüşüm ve değişim kararlarının artık küresel iletişim süreçleri içinde verilmesine yol açmış ve bu şekilde

bir yolsuzluk dalgası ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler, gelişmiş ülkelerde de yolsuzluğu ciddi bir sorun haline getirmiştir. Öyle ki, oluşturulan bloklarda ve işbirliklerinde (OECD, AB vb.) bu konunun çok ciddi olarak tartışılmaya başlandığı görülmektedir. Önemli farklılık, gelişmiş ülkelerde adli sistemin daha iyi işlemesi nedeniyle bu tür sorunlar daha etkin ve hızlı şekilde çözülebilirken, gelişmekte olan ülkelerdeki çözüm süreçleri zaman zaman tıkanmakta ve başarısızlıklar önemli ekonomik kayıplara ve toplumsal güvensizliklere neden olmaktadır. Başka bir ifade ile, somut hukuk kuralları ile yolsuzluklar daha kolay önlenebilmekte iken, etik kurallarla daha zor çözümlenebilmektedir. Önemli değişimlerin yaşandığı dönemlerde ve geçiş toplumlarında çok sağlıklı işletilemeyen bir sistemin içinde bu kuralların eklenmesi ve hayata geçirilmesi hiç de kolay olmamakta ve önemli sıkıntılarla karşılaşılmaktadır.

1.1. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanmada Ortaya Çıkan Etik Sorunlar

Kamu yönetiminde etik kural ve ilkelerin yerleştirilmeye çalışılması ile amaçlanan, Türkiye'yi evrensel değerleri benimsemiş, daha iyi yönetilen bir ülke haline getirmektir. Dünyada da bu yönde örnekler görülmektedir. Bu konuda bir takım evrensel, ortak ilkeler belirlenmiş olmakla birlikte, ülkelere özgü yapılar ve kurallar da bulunmaktadır. Bunlar üzerinde ekonominin işleyişinden alışkanlıklara, ülkelerdeki tercihlerden yapılanmalara kadar bir çok faktör etkili olmaktadır. Burada önemli olan, kural ve ilkelerin oluşturulmasında ülkelere özgü düzenlemelerde ulusal geleneklerin arkasına sığınılarak mazeret aramaktan ve keyfilikten kaçınılmasıdır.

Öte yandan, gelişmiş ülkelerin yaptığı düzenlemelerle, gelişmekte olan ülkeler arasında büyük farklılıklar olduğu da göz önünde tutulmalıdır. Türkiye'de bir anlamda sözü geçen kural ve ilkelerin yapılandırma ve oluşturma boyutu da önem taşımaktadır. Üstelik bu boyut dünyanın bilgi ekonomisine dönüştüğü bir ortamda çok daha

karmaşık hale gelmiştir. Çünkü, bu konudaki keyfi uygulamalar, hiyerarşik yapılanmanın aksine bilgi ekonomisinin gerektirdiği yatay yapılanma düzeninde ve objektif kriterlere dayalı olmasını gerektiren bir ekonomik ortamda doğru sonuçlar vermekten uzak kalmaktadır. Türkiye'de teknolojik gelişmenin bu kadar zayıf olmasının nedenlerinden birisinin de bu olduğu söylenebilir. Bir başka ifade ile, emir komuta ilişkisi ve subjektif kriterlerle teknolojik gelişmenin sağlanması mümkün değildir. Bu alanda gelişme sağlamak için bağımsız düşüncenin varlığı ve bunu uygulamaya geçirebilecek uygun ortamın hazırlanmış olması çok kritik bir önem taşımaktadır.

Kamu yönetiminde etik kuralların oluşturulması sırasında kendi kendini denetleyen bir sistem de yaratılmaya çalışılmaktadır. Kamu etik ilkelerini oluşturacak ve uygulamayı denetleyecek yine kamunun kendi kurum ve kuruluşları olacaktır. Durum böyle olmakla birlikte, yönetim ve denetim çakışmasına neden olabilecek bir işleyişin zaman zaman bazı soru ve sorunları da ortaya çıkarması sözkonusu olmaktadır.

Kamu yönetişiminde etik ile ilgili önemli tespitlerden biri de, temsilcilik sorunudur. Temsilciler seçilerek ya da atanarak kamunun hak ve çıkarlarını korumaya ve sorumluluklarını adil bir şekilde yerine getirmeye söz vermiş kişilerdir. Acaba seçilmişlerin seçenlerin haklarını tam ve doğru bir şekilde yerine getirmesi nasıl sağlanacaktır? Temsilcilerin seçmenlerinin haklarını ve yetkilerini ne kadar sağlıklı ve doğru kullandığı kamu etiğinin dışında ayrıca siyasi etik başlığı altında incelenmesi gereken bir konudur. Bu aynı zamanda, etik ilke ve kurallarının oluşturulması ve uygulanmasındaki temel faktörlerden birisini oluşturmaktadır. Zira kamu etik ilkelerinin oluşturulması ve takibi de seçilmişlerin kararları doğrultusunda gerçekleşecektir.

Kamu sektöründeki bir yönetici konumunun kendisine yüklediği sorumluluğu ve içerdiği riskleri bilmek durumundadır. İyi yönetişimin temel noktalarından birisi durumun farkında olmak ve bu yolla işleyişi

denetleyebilmektir. Sistemin oluşturulması ve bunun bir sürece bağlanmış olması her zaman iyi işleyeceği anlamına gelmemektedir. Mükemmel sistemlerde dahi insan unsuru ve yönetsel faktörler ihmal edilirse istenen sonuçlar elde edilemeyecektir. Yönetici davranışları ve kararlardaki temel alınan değerler ve kurallar sistemin sağlıklı çıktılar vermesinde önemli rol oynamaktadır.

Bu çerçevede sorgulanabilecek konulardan birisi şudur; kontrol yeteneğine sahip olduğunu düşündüğünüz mekanizmaların kendisi acaba gerçekten bu değerlere sahip midir? Yani bürokrasiyi kim kontrol eder? Acaba bürokrasi beklenen düzeyde etik davranışlara sahip midir? Bunların bağımlı bir mekanizması olarak ortaya çıkan bürokrasideki dış kontrolün ve bu kontrolü yapacak dış mekanizmaların da her zaman etik davranışlara sahip olmadığı görülebilmektedir.

Burada karşımıza çıkan bir başka çelişki de şudur; bürokrasiyi güçlendirmek bireysel özgürlükler için bir tehlike oluşturur mu? Verilen sınırsız yetkiler zaman zaman kötüye kullanılabilir mi? Ulusal güvenlik ve bireysel özgürlükler dengesi nasıl kurulacaktır? Bürokratlar atanmış kişilerdir, ama aynı zamanda uzman profesyonellerdir. Dolayısıyla, demokratik temsil, özgür seçimler, bağımsız yargı, gereklidir ama yeterli olup olmadığı dikkate alınması gereken diğer sorulardır.

Etik uygulamalara bağlılık ve ekonomik refah arasında genellikle doğrusal bir ilişki kurulmaktadır. Özellikle kurumlarda büyük fonların yönetiminden ve kontrolünden sorumlu olanların yeterli yaşam standartlarına sahip olmalarının önemi büyüktür. Gelişmiş ülkelerde yolsuzlukların ve kaçakların daha az görülmesinin nedeni, etkin denetim ve caydırıcı yaptırımlar uygulanması olduğu kadar, çalışanlara bu tür yollara başvurmaya gerek bırakmadan, normal yaşam standartlarının sürdürülmesi için gerekli olanakların sistem tarafından sağlanmış olmasıdır. Zira, iyi işlemeyen sistemlerde genellikle çalışanın gelir açığını bir yol bularak kapatma eğiliminde

olması sözkonusu olabilmektedir. Bu görüşün zaman zaman sistemin içinde bulunanlar ve yöneticiler tarafından da onay gördüğü durumlar görülmüştür. Bu sorunu çözümlemenin yolu, ülkedeki gelir dağılımı dengesini sağlamak ve milli gelir seviyesini arttırmaktır. Bu sonuç yine, ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyi ile etik ilkelere bağlılık arasında bir ilişki olduğu savını doğrulamaktadır.

Öte yandan, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kısa yoldan kazanç elde etme yollarının çok daha açık olması, bunların toplumda zaman zaman övgüyle anılması ve yaptırımların uygulanmaması toplumu ve bireyleri yanlış yönlendirmektedir. Burada çoğunlukla medyaya ve hukuk sistemine önemli görevler düşmektedir. Etik olmayan davranışlar takip edilerek amaçlara kolay ulaşma yolları kapatılmalıdır. Toplumda yanlışların cezalandırılması ve bireylerin eşit fırsatlara sahip olmasının sağlanması, sistemin bütününün sağlıklı işleyişi açısından gerekli görülmektedir. İyi işleyen organizasyonlarda sağlanan güven ve istikrar, etik ilkelere uyulmasını sağlayan en önemli faktörlerden biridir.

1.2. Yolsuzluk ve Ekonomik Maliyetleri

Ekonomide etik ilke ve kuralların uygulanır olması, kaynakların etkin kullanımını desteklemektedir. Etkin kaynak kullanımı, âdil istihdamın sağlanması ve yolsuzluğun önlenmesi, bu durumun yaratacağı ekonomik maliyetlerin önüne geçilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda, yolsuzluk ekonomideki adil gelir dağılımının da önündeki en önemli engellerdendir. Öte yandan yolsuzlukların maliyetinin boyutu ve bunların kimlere ödetildiği ya da ödetileceği kamu yönetimindeki diğer önemli etik sorunlarından birisidir.

Kamu yönetimi, verimlilik ve âdil gelir dağılımı arasındaki ilişkiyi bozan önemli bir diğer faktör de siyasi kültürde gayri resmi ilişkilerin kullanılmasıdır. Kişisel ilişkilere bağlı yönetim, seçilenin ya da atananın görevinin suistimali, kurumlarda başarısızlığa neden olmakla birlikte, ciddi istikrarsızlık ve belirsizlik yaratmaktadır. İşe

göre eleman yerine, kişiye göre iş kararları da, bir başka yolsuzluk türüdür. İnsanların yetenekleri ve bilgileri dışındaki faktörlerin etkili olduğu seçimler ve atama kararları, hem kurumların yönetimi ile ilgili sorunlara neden olmakta, hem de eşit hakların varlığından söz edilmesine engel olmaktadır.

Bütün ekonomilerde, etik ve ekonomik verimlilik ilişkisi içerisinde etik ilkelere göre işlerin sürdürülememesinin yarattığı kaynak israfı, işlerin zamanında tamamlanamamasının yol açtığı aksaklıklar ve dolayısıyla gelir dağılımındaki dengesizlik ön plana çıkmaktadır. Ayrıca sürecin denetimi, gözetimi ve problemlerin çözümü için sarfedilen zaman, emek ve kaynak maliyeti de dikkate alındığında, etkin denetim sisteminin kurulamaması ve etik ilkelerinin tam yerleştirilememesinin sonuçlarının ve maliyetinin ağır olduğu söylenebilmektedir. Bütün bunların tam olarak ortaya konulması ile yapılacak tespitler sonucunda, etik ilke ve kuralların uygulanmasının kamu sektörünün etkin işleyişi ve dolayısıyla ekonomide verimlilik ve büyemeye katkıları artı değer dikkate alınmalıdır. Bu aynı zamanda, ekonomideki güven ortamının tesis edilmesinde önemli katkılar sağlayacaktır. Öte yandan, ekonomik istikrarın sağlandığı, hukuk sisteminin sağlıklı işlediği ve etik ilke ve kuralların etkili bir biçimde uygulandığı bir ülkede sermaye yatırımlarının yapılabilmesi için de daha uygun zemin hazırlanmış olacaktır. Kısaca, sistemin sağlıklı işlemesi, ülkenin gelişmesinde ve gelir düzeyinin arttırılmasında temel faktörlerden birisidir.

Kamu kurumlarının verimliliğinin artırılması için getirilen önerilerin başında özelleştirme gelmektedir. Çünkü yolsuzluk kamusal ve özel kesimlerin kesişme noktasında ortaya çıkıyorsa, özelleştirme ile, bu da önlenecektir görüşü ileri sürülmektedir. Bu da tartışılan konulardan birisidir. Başka bir soru ise; ekonomide devletin rolünün ne kadar olması gerektiğidir. Neoliberal kurama göre, devlet daha az müdahaleci olmalıdır. Devletin daha az müdahaleci olması, resmi görevlilerin otoritesinin azaltılması anlamına gelmektedir. Eğer yolsuzluk siyasetle yönetimin ve iş çevrelerinin ortak noktasında

oluşan bir özellik olarak görülüyorsa, devlet daha az müdahale ettiğinde, iş çevreleri özgür kalacaktır ve dolayısıyla yolsuzluk olmayacaktır. Bu varsayımın doğruluğu da tartışmaya açıktır. Karşı görüş olarak ise; minimal devlet düzeninin her zaman çok da iyi sonuçlar vermediğinin de göz önüne alınması gerektiği ileri sürülmektedir. Buna göre, yöneten devlet; daha katılımcı, kural hakimiyetini sağlayan, piyasadaki iktisadi aktörler arasındaki birbirlerinin mülkiyetini gaspetmesini engelleyen, rekabeti ve mülkiyet haklarını koruyan ve hukukun üstünlüğünü sağlayabilen devlet olmalıdır. Piyasa ekonomisi, sadece piyasadaki aktörlere bırakılamayacak kadar önemlidir. Bu durumda, devletin de piyasada varlığına, gözetimine ve denetimine ihtiyaç vardır. Önemle üzerinde durulması gereken konu ise, yapılan düzenlemelerin ilgili taraflarca içselleştirilmesinin sağlanmasıdır.

Burada şunu da belirtmek gerekir ki, büyük yolsuzluklar sadece geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelere özgü bir gerçek değildir. Son yıllarda yaşanan büyük şirket skandallarının neredeyse tamamı gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmıştır. Amerika'da Enron Skandalı, İtalya'da Parmalat'ın iflâsı, Güney Kore'de Sun Kill'in iflâsı, Rusya'da Yukos olayı son dönemlerin en büyük yolsuzlukları olarak tarihe geçmiştir. Bunların hemen hemen tamamında çeşitli boyutlarda olmakla birlikte, kamu ile rüşvet ilişkisine girmek, yolsuzluğa göz yummak, bilgi saklamak vbg. illegal ilişkilerin bulunduğu da bir gerçektir.

1.3. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde Kamu Etik Kurulu'nun Oluşturulması

Kamu yönetiminde etik ile ilgili olarak son dönemde atılan somut adımlardan birisi Kamu Etik Kurulu'nun oluşturulmasıdır. Kurul'un amacı, kamu görevlilerinin uyacağı etik ilke ve kuralları belirleyerek bunların uygulanmasını ve denetimini sağlamaktır. 5176 sayılı kanunla kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu 11 kişiden oluşmaktadır. Kurul üyeleri daha önce bakanlık yapmış bir kişi,

belediye başkanlığı yapmış bir kişi, üç yüksek yargı üyesi, daha önce müsteşarlık, valilik gibi görevlerde bulunmuş üç kamu görevlisi ve TOBB temsilcisinden oluşmaktadır. Üyeler, Bakanlar Kurulu kararıyla atanmaktadır.

Kanunla Kurula verilen bir çok yetki vardır. Bunların başında, öncelikle kamu görevlilerinin uyacağı "etik davranış ilkelerini" belirleme yetkisi, bu Kurula verilmiştir. Bu çerçevedeki çalışmalarını tamamlayan Kurul, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ve Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hazırlıklarını tamamlayarak, 13 Nisan 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlamıştır. Kurul, bundan sonra faaliyetlerini kanun ve bu yönetmelik hükümleri çerçevesinde yürütecektir. Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, üniversiteler, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları bu kanun kapsamı dışında tutulmuştur. Bunun dışında bulunan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personel ilgili kanunun kapsamında bulunmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Yönetmeliği'nin amacı, yönetmelikte belirtildiği şekli ile; "kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve kurula başvurusunu düzenlemektir".

En az genel müdür veya üzeri düzeyindeki kamu görevlileri için etik davranış ilkelerine aykırı davranışlarda bulundukları iddiasıyla başvuruda bulunduğu takdirde, kurul gerekli incelemeyi yapıp, etik davranış ilkesine aykırılığı tespit ederse, kurul kararı olarak bunu resmi gazetede yayınlayabilmektedir. Kurulun en önemli görevi; etik kültürün geliştirilmesi, yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır. Bu

anlamda, iş dünyasında etik konusunda kurumlarda eğitim, kamu görevlilerinin bu konuda bilinçlenmesi gibi diğer eğitim programlarının yürütülmesi için çalışmalar yapılmaktadır. Kurul, özellikle üniversitelerin, Milli Eğitim Bakanlığının, Diyanet İşleri Başkanlığının, TRT Genel Müdürlüğünün bu yöndeki katkılarını çok önemsemekte olup, bu çerçevede yoğun diyaloglar başlatmıştır. 2005 yılı sonuna doğru bu çalışmaların ilk sonuçlarının alınması beklenmektedir.

Kamu görevlileri etik sözleşmesi, yönetmelikle öngörülmektedir. Dünyadaki örnekleri incelendiğinde de böyle bir sözleşmenin veya taahhütname niteliğindeki böyle bir belgenin kamu görevlileri tarafından deklare edildiği görülmektedir. Bu konudaki bilinçlendirme çalışmalarının önemli bir başlangıcı olarak; kamu görevlileri etik sözleşmesi düzenlenmiş ve kapsam içindeki bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri bu sözleşmeyi en geç üç ay içinde imzalamakla yükümlü tutulmuşlardır.

Bu çerçevede gerçekleştirilen bir başka çalışma, kurumlarda etik komisyonu kurulması kararıdır. En az üç kişiden oluşan bakanlık merkez teşkilâtları, bağlı ilgili kuruluşlar, valilikler ve belediyeler bünyesinde etik komisyonu kurulması ve bu komisyonların kamu görevlileri etik kurulunun belirlediği ve yönlendirdiği çerçevede kurum içinde etik faaliyetlerini organize etmesi, eğitim konusundaki düzenlemelere hız kazandırması amaçlanmaktadır. Şu ana kadar önemli sayıda kurum bu komisyonu oluşturmuş, sözleşmeyi imzalamışlardır. Bu konudaki genel eğitime, bilinçlenmeye yönelik çalışmaların artarak devam etmesi beklenmektedir.

Kamu Etik Kurulu ile ilgili olarak genel görüş, kamu etik kurulunun gerekli olduğu, fakat tam anlamıyla yeterli olmadığı yönündedir. Diğer bir eleştiri ise, sadece kamu görevlilerinin bu kapsam içinde düşünülmesinin düzenlemenin eksik yönlerinden birisi olduğu yönündedir. Bir ülkede etik ilke ve kurallarının yerleştirilmesinin bütünsel bir yaklaşımla ele alınması ve düşünülmesi

gerekliliği temel yaklaşımdır. Tek başına etik kurulunun oluşturulması ve işlerlik kazandırılması etik sorunların tamamen çözümlenmesi için yeterli olmayacaktır. Kamu etik kuruluna verilen yetkiler ve kurulun kendisinin denetimi ise, sorgulanan diğer konular arasında yer almaktadır.

2. Kamu Yönetiminde Etik ve Hukuk İlişkisi

Acaba hukuk kuralları ile hukuk devleti olmak mı önde geliyor, yoksa etik kontrole dönük bir yapısal dönüşüm mü söz konusu olabilir? Burada hukukçuların genel görüşü; etik konularının hukuk ile ilgili olduğu yönündedir. Örneğin kamu etik kurulunun oluşumu da hukuki bir süreçte gerçekleşmiştir. Hukuk, kimin kime nasıl bir zarar vereceğini veya kimlerin kamuya zarar vereceğini değerlendiren ve normlara bağlayan bir sistemdir. Bir ülkede eğer hukuk normları yoksa veya hukuk olgusu yara almışsa, etik kurallarını oturtmaya çalışmak neredeyse olanaksızdır. Bu nedenle de, öncelikle hukuk devletini oluşturmak önem taşımaktadır. Hukuk normlarının oluşması uzun zaman Türkiye'de de ihmal edilmiştir.

Hukuk sisteminin yerleştiği gelişmiş ülkelerde, ortaya çıkan bir yolsuzlukta sorumlu olan yönetici ve bürokratların görevden ayrıldığı, istifa ettiği ya da sistemin bu sorumluları görevden uzaklaştırdığı görülürken, gelişmekte olan ülkelerde benzer olaylarda sorumlular görevlerine devam edebilmekte, çoğu zaman uzun süren davlarda sonuç alınamamaktadır. Örneğin, Amerika'da Watergate skandalında bir cumhurbaşkanı görevinden ayrılmak zorunda kalmıştır. Benzer örneğin, gelişmekte olan ülkelerdeki sonucu ise büyük ihtimalle bu olayın kısa sürede gündemden kaldırılması yönünde olabilecektir.

Gelişmiş ülkelerde etik ilke ve kurallarının oluşturulabilmesinin olanaklı olmasının arkasında bu ülkelerde hukuk sisteminin bir şekilde daha iyi yerleşmiş olması bulunmaktadır. Kamuyu ve kamunun haklarını koruyan hukuki bir sistem yoksa etik kuralların yerleşmesi ve uygulanması zorlaşacaktır. Bu nedenle, kamu yönetişiminde etik

ilkelerin oluşturulabilmesi için, öncelikle o ülkede hukuk sisteminin sağlıklı bir şekilde tesis edilmesi ve işleyişi sağlanmalıdır.

3. Etik, Medya ve Sivil Toplum Kuruluşları Etkisi

Medyanın olayların aktarılmasında çok büyük bir etkisi olduğu açıktır. Medya kamuoyunu oluşturan toplumu her türlü haberde ikna etme gücüne sahip olabilen bir kurumdur. Tarafsız bir medyanın varlığı da bu nedenle çok önemlidir. Bu alanda etik ilkelerin yerleşmesi aynı zamanda tarafsız ve objektif bilgi aktarımı için büyük önem taşımaktadır. Çoğu zaman gelişmekte olan ülkelerde gözlenen bir gerçek; bağımsız bir medya bulunmakla birlikte, aynı zamanda, politik çevrelerin ve büyük sermayenin etkisi altındaki bir medyanın toplumu yanlış yönlendirmesinin olanaklı olduğudur. Üstelik medyanın taraflı bilgi aktarması aynı zamanda gelişmiş ülkelerde de çokça örneğini gördüğümüz etik dışı bir durumdur. Piyasa mekanizmasının işleyişi ve sektördeki oligopolistik yapı bu etkiyi çok daha fazla arttırmaktadır.

Aynı zamanda, bir düşünce üretim merkezi olarak sivil toplum örgütlerinin olayların değerlendirilmesinde ve ilgili mercilere sonuçların aktarılmasında etkisi büyüktür. Bu anlamda toplumun bilinçlendirilmesinde, medyanın doğru yönlendirilmesinde, bu kuruluşların varlığı ayrı ve kritik bir önem taşımaktadır. Özellikle sivil toplum örgütlerinin yaptıkları araştırmalar ve toplumsal olaylardaki yüksek duyarlılıkları, toplumsal gelişmeler için önemli bir kılavuz teşkil etmektedir. Bu anlamda sivil toplum örgütlerinin hem kamu yönetimini hem de toplumu birlikte yönlendirici etkisinden yararlanılmalıdır.

Özellikle bu konularda araştırmaları ve çalışmaları ile katkısı olan sivil toplum örgütlerinin başlıcaları arasında; Türkiye Etik Değerler Merkezi (TEDMER), Toplumsal Saydamlık Derneği, TÜSİAD ve TESEV bulunmaktadır. TEDMER'in son araştırmalarından birisi, Türk işgücünün etiğe yaklaşımı konusunda olmuş ve bu çalışmanın

sonunda işgücünün etik yaklaşımı ve algılaması ile ilgili çok çarpıcı sonuçlar elde edilmiştir. TEDMER bu araştırmayı her yıl düzenli olarak tekrarlamakta ve elde ettiği istatistiki sonuçlarla iş gücünün etiğe yaklaşımındaki gelişmeyi takip etmektedir. Toplumsal Saydamlık Derneği (TSD), uluslararası boyutta yolsuzluk endeksini her yıl açıklayarak Türkiye'nin bu endeksteki yerini takip etmektedir. TSD aynı zamanda her yıl Türkiye'de çalışmaları ve davranışları ile dürüstlük ödülüne layık görülen bir kişiye ödül vermektedir. TÜSİAD "devlette etik, etik devlet"adı altında geniş çaplı bir çalışma yapmıştır. Etik yolsuzluk ve kamu ilişkisi ile ilgili olarak TESEV'in yapmış olduğu çeşitli araştırmalar bulunmaktadır. Bunların başlıcaları; hane halkı ve iş dünyası gözünden yolsuzluk araştırmasının yer aldığı iki ayrı çalışma yayınlanmıştır. Bir diğer çalışma, bilgi edinme hakkı, kanunu izleyen, bunun yurttaşlar tarafından nasıl kullanıldığını araştıran çalışmadır. Burada devlet sırları yasa tasarısı incelenmiştir. TESEV'in ayrıca, yurttaş memnuniyeti ve yurttaşlarla bürokratlar arasındaki algı ve bunun nasıl işlediğine ilişkin çalışmaları ve demokratikleşmenin önündeki engelleri araştıran ayrı bir çalışması bulunaktadır. Son araştırmada, devlet ve yurttaş arasında yurttaşı ezen bir devlet ve zavallı bir vatandaş ilişkisi değil, daha çok devletle korku ve fayda üzerinden ilişki kuran bir yurttaşın var olduğunu tespit edilmiştir. Bu çalışmalardan ortaya çıkan ortak sonuçlardan birisi de, devletten maddi çıkar beklemeyi yaratan bir sistemin var olduğu, sonuçta tek suçlunun sadece kamu yada özel sektör değil, yurttaşın da fayda ilişkisinde önemli beklentileri olan bir kesim olarak önemli sorumluluğu bulunduğudur.

4. Yapılan ve Yapılması Gereken Düzenlemeler

4.1. Mevcut Gelişmeler

- 2005 yılında yürürlüğe giren son düzenleme ile kamu yönetimi etik kurulu oluşturulmuş, "Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi" hazırlanarak, bu sözleşmenin kamu görevlileri tarafından imzalanması zorunluluğu getirilmiştir.

- Türkiye Etik Değerler Merkezi Vakfı (TEDMER) Türkiye'de etik bilincinin ve anlayışının yaygılaştırılması amacıyla kurulmuş olan ilk vakıftır. Vakfın etik kodlarının oluşturulmasındaki katkısı, vermekte olduğu etik eğitimleri ve yaptığı araştırmaların sonuçları toplumda, kurumlarda ve özellikle iş dünyasında etik bilincinin oluşturulması açısından önemli bir katkı sağlamaktadır.

- Diğer sivil toplum örgütleri Toplumsal Saydamlık Derneği, TESEV , TÜSİAD vb kurumlar da bu alanda çalışmalar ve çeşitli araştırmalar yapmakta olup, bunların kamusal alandaki etik düzenlemelerine yol göstermesi beklenmektedir

- E-devlet uygulamasına geçilmesi şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlayabilecek gelişmelerden birisidir.

- Kamunun işe eleman alınması sırasında Kamu Personeli Sınavının temel alınması adil istihdam için bir ölçüde de olsa etkili olmuştur.

- AB uyum sürecinde gerçekleşen uygulamalar büyük ölçüde etik ilke ve kurallarının yerleştirilmesini de destekleyici niteliktedir. Özellikle çevre koruma, fikri mülkiyet haklarının korunması düzenlemeleri önem taşımaktadır.

- Kamu ihale sistemini düzenleyen ve uzun yıllardır çıkartılamayan kamu ihale yasasının çıkartılması da olumlu gelişmeler arasında yer almaktadır.

4.2. Yapılması Gerekenler

- Kamu yönetiminde etik ilke ve kurallarının yerleştirilmesinde temel koşullardan birisi hukuk devletinin yerleşmiş olmasıdır. Hukuk

kurallarının iyi işlediği ülkelerde etik ilke ve kurallarının da daha kolay ve etkin bir şekilde yerleştiği gözlenmektedir.

- Yapılan araştırmalar, etik anlayışı ve bilincinin kazanılmasının küçük yaşlarda başlatılması gereken bir süreç olması gerektiğini ortaya çıkartmıştır. Buna göre etik, önce aileden başlayıp kurumlara ve sisteme doğru ilerleyen devamlı bir süreç olmalıdır. Zira sistemi oluşturan ve yöneten bireyler ve kurumlardır. Kurumların iyi yönetimini bireylerin davranışları belirlemektedir. Bu nedenle etik ilke ve kurallarını benimsetilmesine ve bu konudaki eğitimlere aileler ve çocuklardan başlanması gerekmektedir. Eğitimin her aşamasında bu konunun üzerinde önemle durulmalıdır.

- Etik, ilke ve kuralların belirlenmesinin tek başına yeterli olmayacağı açıktır. Kuralların kurumsallaştırılması, uygulamanın içselleştirilmesi ve denetimi gereklidir. Bireyler ve mevcut aktörler bunları benimsemeli ve hayata geçirmelidir.

- Kamu etik kurulunun oluşturulması yerinde bir gelişme olmakla birlikte bu kurumun yeterliğinin ve etkinliğinin arttırılması beklenmektedir. Etik ilke ve kurallarının yerleştirilmesi bütünsel bir yaklaşımla ele alınması ve düşünülmesi gereklidir. Tek başına etik kurulunun oluşturulması ve işlerlik kazandırılması sorunların tamamen çözümlenmesi için yeterli olmayacaktır.

- Mevcut uygulamaların iyileştirilmesi için, iyi uygulamaların ödüllendirilmesi yanlışların ise gerektiği gibi cezalandırılması oldukça önemlidir. Sistem doğruyu iyiyi ödüllendirerek bunları kazanmalı, yanlışı cezalandırmalıdır. Yolsuzluklarla ilgili ortaya çıkan davaların daha hızlı ve hukuk kurallarının gerektirdiği gibi sonuçlandırılması toplum tarafından önemle talep edilmektedir. Bu davaların zaman aşımına uğraması ya da çok küçük cezalarla serbest kalanların tekrar benzeri faaliyetlere devam etmeleri toplumda umutsuzluk, adalete karşı güvensizlik ve hayal kırıklığı yaratmaktadır.

- Sivil toplum örgütleri hem kamu yönetimini hem de toplumu yönlendirici güce sahip olmaları nedeniyle çok daha etkili olabilirler. Özellikle Türkiye Etik Değerler Merkezi Vakfı, Toplum Saydamlık Derneği gibi doğrudan bu konularla ile ilgili sivil toplum örgütlerinin çok daha etkin çalışmaları sağlanmalıdır. Bu tür örgütlerin çalışmaları duyurulmalı ve desteklenmelidir.

- Medya, kendisi etik ilke ve kurallar konusunda hassasiyet göstermesi gereken bir kurum olmasının yanısıra, toplumu etkileme gücü nedeniyle, toplumsal etik kural ve ilkelerinin yaygınlaştırılmasında etkin olabilmelidir.

- Toplumda daha modern, dünya ile daha entegre, kendi kimliğini de yitirmemiş ve AB'ye güçlü bir şekilde katılacak bir Türkiye için konsensus oluşmalıdır. AB üyelik sürecinde etik uygulamalar aynı zamanda uyum sürecinin bir parçası olarak hızla hayata geçirilmek durumundadır. Bunun için de yine öncelikle hukuk devletinin yerleştirilmesi gerektiği bilinmelidir. Ancak etik ilkelerin, hukuk devletinin ikâmesi olmadığı bilinmelidir.

- Bazı spesifik konularda çözüm oluşturabilecek ombudsmanlık sistemi hayata geçirilmelidir.

- Siyasi partiler ve siyaset artık içine girilmez kurumlar olmaktan çıkartılmalıdır. Politikanın doğru yapılırsa karşılığının alınacağı ve amacına ulaşacağı bir kurum olarak işlerliği arttırılmalı ve bu anlamda güven sağlanmalıdır.

- Kamu görevlileri etik kurulunun düzenlediği kamu görevlileri etik sözleşmesini imzalamakla yükümlü olmayan kurumlar da (TBMM üyeleri gibi) bu uygulama kapsamına alınmalıdır.

- Etik değerlerin yerleştirilmesi ve uygulanması amacına yönelik olarak yapılması gereken; yurttaş merkezli, bireyi de işin içine katan,

yalnızca kurumsal olmayan, içselleştirilmiş ve daha katılımcı etik oluşumudur.

II. ÜZERİNDE UZLAŞMA SAĞLANAN KONULAR VE YAKLAŞIMLAR

- Toplumun her kesiminde bireyler, iş dünyası ve kamu yönetiminde etik ilke ve kurallarının yerleştirilmesi gerekliliği tartışmasız kabul edilen bir görüştür. Ancak, sadece kamu etik kurallarının oluşturulması bunun başarılması için tek başına yeterli değildir. Önemli olan aynı zamanda bunlara işlerlik kazandırabilmektir. Tanımlanan ve geliştirilen etik ilke ve kuralları toplumda ve kurumlarda ne şekilde uygulamaya geçirilebileceği ve yaygınlaştırılacağı ana sorunlardan birisidir. Bunun üzerinde odaklanılması gerektiği, ortak görüş olarak ortaya çıkmıştır.

- Bir diğer önemli ve üzerinde uzlaşma sağlanan konu, bu düzenlemelerin kamunun her aşamasındaki görevlilere eşit uygulanması gerekliliğidir. Her düzeydeki yetkililere ve bürokratlara uygulanabilmelidir. Özellikle politikacıların bu kapsam içerisinde çok daha fazla mercek altına alınması gerekliliği vardır.

- Kamu etik kuruluna verilen yetkiler ve kurulun kendisinin denetimi sorgulanan konular arasında yer almaktadır. Kurulun oluşumu ve çalışmaları konusunda ne tür bir işleyişin olacağı konusunda tartışmasız tam bir şeffaflık ve objektiflik sağlanmalıdır.

- Etik kuralların benimsendiği toplumlarda sistemi, ilişkileri, kurumları ve işleyişini hukuk ve yasalar yanısıra daha çok etik ilkeler düzenlemektedir. Bu nedenle gelişmiş toplumlarda hukuki yaptırımlar yanında etik kurallara uymamaktan kaynaklanan tepkiler önem taşımaktadır. Aynı şekilde hukuk devletinin koşullarının oluşturulmadığı bir ortamda hukuk devletinden bahsetmek ve bunu işlevselleştirmek olanaklı değildir. Bu nedenle, öncelikle hukuk

devletinin bütün organları ile tam olarak yapılandırılması üzerinde durulmalıdır.

- Etik ilkelerin bütün kesimlerce kabul edilip uygulanması ile herkes ve her kesim kazanacaktır. Kaynakların etkin kullanımı ve maliyetlerin düşürülmesinde etik ilke ve kurallarının uygulanmasının olumlu etkisi gözardı edilmemelidir. Öte yandan, etik ilkelerin önemsenmemesinin vereceği zarar kurumlar ile sınırlı olmayıp işletme çevresine ve topluma etki etmektedir. Etik ilkelere bağlılığın sağlayacağı bireysel yararların toplumsal yararlar ile bağdaştırılması önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

- Bireylerin algılamasında ve yaklaşımlarında değişiklik sağlayabilmek etik ilke ve kurallarının yerleştirilmesi için temel koşullardan birisi olarak ortaya çıkmıştır. Bunun sağlanabilmesi ve etik ilkelerin yerleştirilmesinde en temel ön koşulu "eğitim" oluşturmaktadır. Etik değerlere ilk öğretim, hatta okul öncesinde verilmesi ve yerleştirilmesi gereken bir öğretidir. Zira etik bireyden başlayarak kurumlara ve sisteme kadar uzanan bir zincirdir. Bu nedenle de uzun vâdeli bir eğitim plânlaması ve yatırımını gerektirmektedir.

- Karmaşık sorunların çözümlenebilmesinde bir çeşit danışmanlık mercii olarak değerlendirilebilecek ombudsmanlık müessesesinin yerleştirilmesi yarar sağlayacak bir diğer uygulama olarak hayata geçirilmelidir.

- Etik ilkelerinin uygulanması sırasında doğrular ve iyiler ödüllendirmeli, yanlışlara gerekli yaptırımlar uygulanmalıdır. Hızlı ve etkin yaptırımların uygulanması toplumun önemle talep edilmektedir.

III. ÜZERİNDE UZLAŞMA SAĞLANAMAYAN KONULAR

- Kamu etik kurulunun işlevselliği ve imzalatılacak kamu etik sözleşmesinin etkisi konusunda farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Burada, kamu etik kuruluna işlevselliği ve yeterliliği tartışmalıdır. Öte yandan, bazı kamu görevlilerinin kapsam dışı tutulması da, bu girişimi tartışılır hale getirmektedir. Bazı görüşlere göre, bütüncül bir yaklaşım sergilenerek, bütün kamu kesiminin bu kapsama alınması beklenmektedir. Diğer yandan, bu tür bir girişimin etik ilkelerinin benimsenmesi konusunda önemli bir başlangıç oluşturduğu görüşüdür. Diğer bir görüşe göre de, bütün bu düzenlemelerden önce yapılması gereken asıl iş, hukuk devleti ilkelerinin tam olarak yerleştirilmesi ve işlerlik kazandırılmasıdır.

- Kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleştirilmesi ve uygulanması konusunda gerçekleşebilirliğine dair olumlu görüşler olmakla birlikte, sistemin tümüne uygulanmasının zorluklarının ön plana çıkarıldığı görüşlerde ağırlık taşımaktadır. Bu görüş değişimin şimdiden başlaması halinde dahi sonuçlarının çok uzun yıllar sonra alınabileceğini ileri sürmektedir. Etik ilke ve uygulamalarını toplumun bütün kesimlerine yaymak, son derece zahmetli ve zaman gerektiren bir süreçtir.

- Tartışılan diğer bir konu da, etiğin toplumları kurtaran bir güç olarak görülmesidir. Etiği bir savunma aracı olarak kullanıp, toplumda yanlış giden konularda etiğe sarılmak ne kadar doğrudur?. Yanlış uygulamaları ve davranışları etik ilkelerin uygulanmamasına yüklemek doğru mudur? Bu yaklaşım etiğin bazı toplumsal sorunların çözümünü sağlayan bir kuvvet olarak görülmesini sorgulamaktadır.

SONUÇ

Gerek kamu yönetişiminde, gerek iş dünyasında, gerekse bireyler arasında etik ilke ve kuralların benimsenmesi ve uygulanması, orta ve uzun vadede toplumun bütün kesimlerine yarar sağlayacaktır. Etik kural ve ilkelere uyulara göre işleyen bir ekonomik sistemde kaynakların daha etkin kullanımı sağlanacak ve verimlilik artacaktır. Etik değerlerin benimsenmesi ile kurumlarda doğru işlerin uzman kişilerce ve optimum şekilde yürütülmesi sağlanabilecektir. Yolsuzlukları, kayıt dışılığı ve hileli işleri onaylamayan etik kurallar, kurumsal ve bireysel zaafları ortadan kaldırarak, alınacak kararlardaki rasyonelliği artıracaktır. Böylece, kurumun ve sistemin yararına, dolayısıyla toplumun çıkarına sonuçlar elde edilmesi sağlanabilecektir. Etik değerlere uygun davranışlarla elde edilen bireysel ve kurumsal fayda sayesinde toplumsal yarara da ulaşılacaktır. Öte yandan, etik değerlerin önemsenmemesi ve bunlara uyulmamasının, toplumlara ve bireylere zarar vereceğini bilmek gerekir.

Kamu yönetiminde etik konusundaki en önemli talep toplumdan gelmektedir. Toplum, kamu yönetiminde güçlü ve âdil yönetimi beklemektedir. Denetlenen, denetlenebilir ve hesap verebilir şeffaf bir yönetim, her zaman özlenen ve istenen bir işleyiş modelidir. Toplumların eğitim seviyesi arttıkça, teknoloji geliştikçe, fikri mülkiyet haklarına ve bireysel haklara ilişkin yol alındıkça bu alandaki ihtiyaçlar daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu durum, aynı zamanda etik ilke ve kurallarının uygulandığı bir yönetişim sisteminin sözkonusu olduğu gelişmiş ülkelerde, daha önemli mesafe alınmasının da nedenini oluşturmaktadır.

Etik kuralların uygulanması kadar önemli bir konu da, toplumun her kesimine bu ilkelerin öğretilmesi ve benimsetilmesidir. Bunun ne şekilde olacağı, bireysel ve toplumsal yararın nasıl bağdaştırılacağı ile ilgili sadece kamu yönetimi sorumlu değildir. Etik değerlerin

benimsetilmesi ve uygulanması için devlet, sivil toplum örgütleri, iş dünyası, aileler, eğitim kurumları ve medya birlikte hareket etmelidir. Burada en önemli başlangıç noktası, erken dönemlerde bireylere bu değerlerin aktarılabilmesi ve hayata geçirilmesinin sağlanmasıdır.

Sonuç olarak, kamu yönetişiminde etik konusunda öne sürülen görüşler ve bunlara ilişkin yapılan tartışmalar sonunda ortaya çıkan temel noktaları aşağıdaki başlıklar altında özetlemek mümkündür:

- Toplumun bütününde etik değerleri yerleştirmek hedeflenmeli ve etik uygulanabilir olmalıdır. Bireysel etiğin toplumsal etiğe dönüştürmesi için, kurumsal yapılarda etiğin yerleştirilmesi gereklidir.

- Kamu Etik Kurulu'nun oluşturulması önemli bir başlangıç olarak görülmeli ve kuruluş amacına uygun ve işlevsel hale getirilmesi için her türlü gayret gösterilmelidir.

- Bireylere, kurumlara ve sisteme etik değerlerin nasıl kazandırılacağı ve toplumun etik değerlerde önceliklerinin neler olması gerektiği belirlenerek; bu değerlerin nasıl yerleştirileceği konusunda kamu, sivil toplum örgütleri, eğitim kurumları ve medya işbirliği içinde çalışmalıdır.

- Etik değerlerin benimsenmesi ve uygulanmasının sağlanması ekonomide kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacağı; ekonomideki belirsizliği azaltarak istikrarın sağlanmasını destekleyeceği dikkate alınmalıdır.

- Öte yandan, gelir dağılımındaki dengesizlik ve fırsat eşitsizliğinin etik ilkelerin yerleşmesinde olumsuz etkileri olduğu unutulmamalıdır.

- Sivil toplum örgütleri ve medyanın bu konudaki gelişmelerde önemli etkileri vardır. Sivil toplum örgütleri, toplum ve medya

baskısı, etik dışı davranışları cezalandırma, caydırma ve engellemede yararlı araçlar olarak görülmelidir.