

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DEĞERLERDEN SAPMA: BİR KAMU
ÖRGÜTÜ ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Kadir ÇALIK**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK**

Ankara-2012

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DEĞERLERDEN SAPMA: BİR KAMU
ÖRGÜTÜ ÜZERİNE ALAN ARAŞTIRMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Kadir ÇALIK**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK**

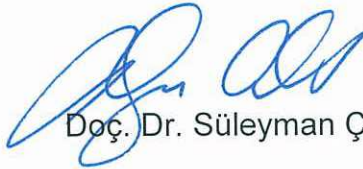
Ankara-2012

ONAY

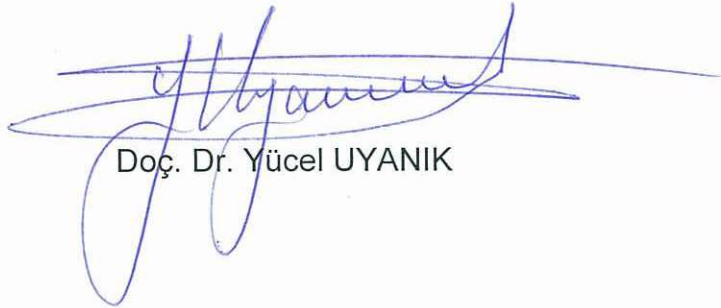
Kadir ÇALIK tarafından hazırlanan "Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma: Bir Kamu Örgütü Üzerine Alan Araştırması" başlıklı bu çalışma, 08.10.2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Hikmet KAVRUK



Doç. Dr. Süleyman ÇELİK



Doç. Dr. Yücel UYANIK

ÖNSÖZ

Kamu yönetiminde etik, adaletli ve faziletli bir toplumsal yaşamın ve iyi bir kamu politikasının önkoşuludur. Bu anlamda başka herhangi bir politikadan daha önemlidir, çünkü tüm politikalar ona dayanır. Kamu yönetiminde etik, kamu yönetiminden istenen iyi nitelikteki ilkelerin belirlenmesini ve bu ilkelerin kamu görevlilerince benimsenmesini içermekte ve bunun için bazı araç ve mekanizmaları gerekli kılmaktadır. Tesis edilen araç ve mekanizmalar ile kamu yönetimde etik dışı davranışlar elimine edilecek ve ahlak felsefesi kamu yönetimine hâkim kılınacaktır.

Türkiye'nin en büyük sorunlarından birisi de etik dışı faaliyetlerin kamu yönetiminde yaygınlığıdır. Türk kamu yönetiminde sıkça görülen etik dışı davranışlar, vatandaşların devlete olan güvenini azaltmakta ve devletin kamu ihtiyaçlarını karşılamasındaki etkinliğini ve verimliliğini düşürmektedir. Türk Gümrük İdaresinin örnek alınarak incelendiği "kamu yönetiminde etik değerlerden sapma" konulu bu çalışma, öncelikle kamu yönetiminde etik dışı davranışlarla ilgili teorik bir çerçeve çizip, peşinden Türk Gümrük İdaresinde uygulanan alan araştırmasının sonuçlarını değerlendirmektedir. Çalışmada kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle mücadele edilmesi, etiksel bir altyapının kamu yönetimine hakim kılınmasına bağlanmış ve bu tür altyapının sağlanması, kamu kurumlarının etkin ve verimli şekilde çalışmasının da bir yolu olarak görülmüştür.

Bu çalışmanın hazırlanması aşamasında değerli katkılarını ve rehberliğini esirgemeyen Tez Danışmanım sayın Prof. Dr. Hikmet KAVRUK'a ve görüşleri ve desteğiyle yanımda olan sayın Doç. Dr. Tevfik ERDEM'e teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca alan araştırmasının uygulandığı İstanbul Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğüne bağlı Atatürk Havalimanı Kargo, Ambarlı, Halkalı, Haydarpaşa ve Erenköy gümrük müdürlüklerinde çalışan personele şükranlarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	xi
TABLolar VE GRAFİKLER	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR

1.1. TANIMLAR, KAVRAMLAR VE YAKLAŞIMLAR	5
1.1.1. Etik Kavramı	5
1.1.2. Etik ve Ahlak	6
1.1.3. Etik ve Hukuk	8
1.1.4. Etik Davranışa Yön Veren Unsurlar	9
1.1.4.1. Görev ve Sorumluluk	9
1.1.4.2. Vicdan ve İyi Niyet	10
1.1.4.3. Eylemlere Yön Veren Öğeler	10
1.1.5. Bireysel Etik ve Meslek Etiği	11
1.1.5.1. Bireysel Etik	11
1.1.5.2. Meslek Etiği	11
1.1.6. Kamu Yönetimi Etiği	12
1.1.7. Kamu Yönetimi Etiği İle İlgili Felsefi Yaklaşımlar	13
1.1.7.1. Teleolojik Yaklaşım	14
1.1.7.2. Deontolojik Yaklaşım	14
1.2. KAMU YÖNETİMİNDE TEMEL ETİK DEĞERLER VE ETİK	
DAVRANIŞ STANDARTLARI	15
1.2.1. Kamu Yönetiminde Temel Etik Değerler (Etik Davranış İlkeleri)	15
1.2.1.1. Tarafsızlık	16
1.2.1.2. Saydamlık (Şeffaflık)	17
1.2.1.3. Hesap Verilebilirlik	17
1.2.1.4. Hukukilik	18

1.2.1.5. Eşitlik	18
1.2.1.6. Adalet	19
1.2.1.7. Dürüstlük	19
1.2.1.8. Sadakat	19
1.2.1.9. Profesyonellik	20
1.2.1.10. Nezaket ve Saygı	20
1.2.1.11. Saygınlık ve Güven	20
1.2.2. Kamu Yönetiminde Etik Davranış Standartları	21
1.2.2.1. Etik Kanunları	22
1.2.2.2. Etik Davranış Kodları	23
1.3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR	25
1.3.1. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışların Türleri	26
1.3.1.1. Siyasal Etik Dışı Davranışlar	27
1.3.1.2. Yönetimsel Etik Dışı Davranışlar	27
1.3.2. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranış Biçimleri	28
1.3.2.1. Maddesel Bedel İçerikli Etik Dışı Davranışlar	28
1.3.2.1.1. Rüşvet	28
1.3.2.1.2. İrtikap (Haraç-Zorla Yiyicilik)	29
1.3.2.1.3. Zimmet ve İhtilas	29
1.3.2.2. Dayanışma Şeklinde Gerçekleşen Etik Dışı Davranışlar	30
1.3.2.2.1. Kayırmacılık (İltimas)	30
1.3.2.2.2. Patronaj	32
1.3.2.3. Diğer Maddesel İçerikli Etik Dışı Davranış Biçimleri	32
1.3.2.3.1. Aracılık	32
1.3.2.3.2. Lobicilik	33
1.3.2.3.3. Rant Kollama	33
1.3.2.3.4. Oy Ticareti (Logrolling)	34
1.3.2.3.5. Kamu Sırlarını Sızdırma ve Vurgunculuk	34
1.3.2.3.6. Siyasal Dalavere (Siyasal Manipülasyon)	35
1.3.2.4. Psikolojik İçerikli Etik Dışı Davranışlar	35
1.3.2.4.1. Ayrımcılık	35
1.3.2.4.2. Dogmatik Davranma	36

1.3.2.4.3. Yobazlık - Bağnazlık.....	36
1.3.2.4.4. Psikolojik Yıldırma (Mobbing).....	36
1.3.2.4.5. Bencillik	37
1.3.2.4.6. Şiddet - Saldırganlık	37
1.3.2.4.7. Bedensel ve Cinsel Taciz	37
1.3.2.4.8. Sömürü (İstismar).....	38
1.3.2.4.9. Yaranma ve Yakınlığı Kullanma (Dalkavukluk).....	38
1.3.2.4.10. Engelleyici Olma ve Yanlış Yönlendirme	38
1.3.2.4.11. Dedikodu (Söylenti)	38
1.3.3. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması	39
1.3.3.1. Çıkar Çatışması Halleri.....	39
1.3.3.1.1. Kendi Yararına İşlem (Self-dealing).....	40
1.3.3.1.2. Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız ve Kanunsuz Tesir	40
1.3.3.1.3. Kamu Hizmetleri için Özel Ücret.....	40
1.3.3.1.4. Memuriyet Görevinin Suiistimali	41
1.3.3.1.5. Kamu Görevinden Özel Menfaatler Elde Edilmesi.....	41
1.3.3.1.6. Görev Sonrası İstihdam - Döner Kapı	41
1.3.3.2. Çıkar Çatışması Politikası.....	42
1.3.4. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışların Nedenleri.....	43
1.3.4.1. Kişisel Özelliklerden Kaynaklanan Nedenler	43
1.3.4.1.1. Kişinin Değerleri, Öncelikleri ve Tecrübeleri	43
1.3.4.1.2. Psikolojik Nedenler	44
1.3.4.1.3. Liyakatsiz Personel Davranışları	45
1.3.4.1.4. Fakirlik ve Ücret Düşüklüğü	46
1.3.4.2. Örgütsel Nedenler	47
1.3.4.2.1. Devlet Hacmindeki Büyüme	47
1.3.4.2.2. Merkeziyetçi - Hiyerarşik Yapı	48
1.3.4.2.3. Yönetimde Gizlilik, Dışa Kapalılık ve Tutuculuk.....	49
1.3.4.2.4. Şekilcilik ve Aşırı Kurallara Bağlılık	50
1.3.4.2.5. Takdir Yetkisinin Kullanımı	52
1.3.4.2.6. Aşırı İstihdam	53
1.3.4.2.7. Hızlı Personel Devri.....	53

1.3.4.2.8. Bürokratik Ayrıcalıklar	54
1.3.4.2.9. Vatandaşların Talepleri	54
1.3.4.2.10. Denetimin Yetersizliği	54
1.3.4.2.11. Kamudaki Küçülmeler	55
1.3.4.2.12. Örgütlenme Bozuklukları	55
1.3.4.2.13. Siyasilerin Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkisi	56
1.3.4.2.14. Kamuda Etik Kültürünün Yerleşmemiş Olması	57
1.3.4.2.15. Kamuda Hukuk Devleti İlkesinin Yerleşmemiş Olması ...	57
1.3.4.3. Toplumsal ve Ekonomik Nedenler	58
1.3.4.3.1. Geleneksel Yapıların Güçlü Olması	58
1.3.4.3.2. Hediyeleşme Geleneği	59
1.3.4.3.3. Eğitim Eksikliği	59
1.3.4.3.4. Bürokrasi Dışı Toplumsal Örgütlenmelerin Eksikliği	60
1.3.4.3.5. Toplumsal Değişimin Etkisi.....	61
1.3.4.3.6. Hızlı Nüfus Artışı ve Kentleşme.....	62
1.3.4.3.7. Enflasyon Artışı ve Devletin Ekonomideki Ağırlığı	62
1.3.4.3.8. Kayıt Dışı Ekonomi.....	63
1.3.5. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışların Etkileri	64
1.3.5.1. Etik Dışı Davranışların Olumlu Etkileri	64
1.3.5.2. Etik Dışı Davranışların Olumsuz Etkileri	65
1.3.5.2.1. Kamu Yönetimine Olan Güvenin Erozyona Uğraması.....	65
1.3.5.2.2. Kamu Yönetiminin Felce Uğraması	65
1.3.5.2.3. Kamu Hizmetlerinin Pahalılaşması	66
1.3.5.2.4. Ekonomi Üzerine Etkisi	67
1.4. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN	
ÖNLENMESİNE YÖNELİK ÇABALAR: ETİK ALTYAPI	68
1.4.1. Siyasi İrade	70
1.4.2. Hukuki Çerçeve	70
1.4.3. Hesap Verebilirlik Mekanizmaları.....	71
1.4.4. Davranış Kuralları	71
1.4.5. Mesleki Sosyalleştirme Mekanizmaları	71
1.4.6. Kamuda Uygun Çalışma Koşulları	72

1.4.7. Eşgüdüm Kuruluşları	72
1.4.8. Sivil Toplum Denetimi	73

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI

2.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİKLE İLGİLİ YASAL

DÜZENLEMELER74

2.1.1. Türkiye'nin Kamu Yönetimi Etiği İle İlgili Taraf Olduğu	
Uluslararası Düzenlemeler	75
2.1.2. Türkiye'de Kamu Yönetimi Etiği İle İlgili Yasal Düzenlemeler	76
2.1.2.1. Anayasa.....	77
2.1.2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	78
2.1.2.3. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu	82
2.1.2.4. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve	
Yolsuzlukla Mücadele Kanunu.....	85
2.1.2.5. 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların	
Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun	90
2.1.2.6. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	91
2.1.2.7. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı	
Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	93
2.1.2.8. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve	
Esasları Hakkında Yönetmelik	97

2.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK YÖNETİMİ: KURUMSAL ETİK

YAPI, MEKANİZMALAR VE KÜLTÜR OLUŞTURULMASI SÜRECİ .108

2.2.1. Kamu Yönetiminde Etik Alanda Kurumsallaşma Çabaları: Kamu	
Görevlileri Etik Kurulu, Etik Komisyonları ve Disiplin Kurulları	108
2.2.1.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	108
2.2.1.1.1 Kurulun İnceleme Alanı	108
2.2.1.1.2. Kurulun Yapısı	111
2.2.1.1.3. Kurulun Görev ve Yetkileri	112
2.2.1.1.4. Kurulun İşleyişi	114
2.2.1.1.5. Kurulun Yaptırım Mekanizması	118

2.2.1.2. Etik Komisyonları	120
2.2.1.3. Disiplin Kurulları	121
2.2.2. Hesap Verebilme Mekanizmaları	122
2.2.3. Bildirim Mekanizması	124
2.2.4. Türk Kamu Yönetiminde Etik Kültürü Oluşturulması Süreci	125
2.2.4.1. Etiğe Dayalı Yönetim Kültürünün Oluşturulması Yönünde Organizasyonların Faaliyetleri	125
2.2.4.1.1. Toplumsal Saydamlık Derneği - TSD	125
2.2.4.1.2. Türkiye Sanayiciler ve İş Adamları Derneği - TÜSİAD ...	126
2.2.4.1.3. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı - TESEV	127
2.2.4.1.4. Türkiye Etik Değerler Merkezi - TEDMER	127
2.2.4.1.5. Türkiye Personel Yönetimi Derneği - PERYÖN	128
2.2.4.1.6. Üniversiteler ve Akademik Çevrelerdeki Çalışmalar	129
2.2.4.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Eğitimi ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Etik Kültürü Oluşturulması Yönünde Faaliyetleri	130
2.3. ULUSLARARASI ÖRGÜTLERDE VE BAZI ÖRNEK ÜLKELERDE ETİK	135
2.3.1. Kamu Yönetiminde Etikle İlgili Uluslararası Kuruluşların Çalışmaları	135
2.3.1.1. Birleşmiş Milletler	136
2.3.1.2. Avrupa Konseyi	137
2.3.1.3. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)	138
2.3.1.4. Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International)	140
2.3.2. Kamu Yönetiminde Etikle İlgili Örnek Ülke İncelemeleri	141
2.3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri	143
2.3.2.2. Yeni Zelanda	144
2.3.2.3. Kanada	144
2.3.2.4. Fransa	145
2.3.2.5. Finlandiya	146
2.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI SORUNLARI İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	149

2.4.1. Kurumsal Yapı ve Süreçlere Yönelik	149
2.4.1.1. Kamu İşlemlerinin Basitleştirilmesi ve Hızlandırılması	149
2.4.1.2. E-Devlet Uygulamaları, İyi Yönetişim ve Yerelleşme	150
2.4.1.3. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi	151
2.4.1.4. Rüşvetçiler İçin Tuzak Kurulması	152
2.4.1.5. Hassas Alanlar İçin Özel Etik Standartlarının Geliştirilmesi ve Bu Alanlara İlişkin Süreçlerin Yeniden Düzenlenmesi.....	152
2.4.1.6. Takdir Yetkisinin Sınırlandırılması	153
2.4.1.7. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	153
2.4.1.8. Etik Hattı ve Sorun Bildirme Sistemleri	155
2.4.1.9. Hesap Verilebilirlik Mekanizmalarının Geliştirilmesi.....	156
2.4.1.10. İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY)	156
2.4.1.11. Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması	158
2.4.2. Yasal Düzenlemelere Yönelik	159
2.4.2.1. 5176 Sayılı Kanun ve İlgili Uygulama Yönetmeliği.....	159
2.4.2.2. Diğer Mevzuat	163
2.4.3. Etik Kültürü Oluşturulmasına Yönelik.....	166
2.4.3.1. Liderlik ve Etiğin Kurumsallaşması	166
2.4.3.2. Etik Eğitimi.....	167
2.4.3.3. Ahlaki Değerlerin Hakim Kılınması	168

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK GÜMRÜK İDARESİNDE ALAN ARAŞTIRMASI

3.1. TÜRK GÜMRÜK İDARESİNİN ETİK PROFİLİ ÜZERİNE YAPILAN ARAŞTIRMALAR.....	170
3.1.1. TESEV ve TEPAV'ın Yolsuzluk Üzerine Yaptırdıkları Araştırmalar	170
3.1.2. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Gümrük Hizmetleri Üzerine Yaptırdığı Araştırma.....	174
3.2. TÜRK GÜMRÜK İDARESİNDE GENEL ETİK SORUNLAR	176
3.3. TÜRK GÜMRÜK İDARESİNİN ETİK DIŞI DAVRANIŞLARI ÖNLEMELERE YÖNELİK ÇALIŞMALARI	179

3.3.1. Arusha Deklarasyonu	179
3.3.2. Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları	180
3.3.3. İstanbul Deklarasyonu	180
3.3.4. Gümrük Personeli Meslek Etik İlkeleri Genelgesi	181
3.3.5. Kolluk Etik İlkeleri Metni	182
3.3.6. Etik Eğitim Programları	183
3.3.7. Etik Sözleşmesi	183
3.3.8. Etik Komisyonu	184
3.4. ARAŞTIRMANIN AMACI VE YÖNTEMİ.....	184
3.5. ARAŞTIRMADAN ELDE EDİLEN BULGULAR	186
3.5.1. Demografik Bulgular	186
3.5.2. Çalışanların Mesleklerine Bakışı.....	189
3.5.3. Çalışanların Etik Algıları.....	192
3.5.4. Mevcut Duruma İlişkin Gözlemler	197
3.5.5. Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı	202
3.5.6. Etik Dışı Davranışların Nedenleri.....	205
3.6. ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI	207
3.7. DAHA ETİK BİR GÜMRÜK İDARESİ OLUŞTURULMASI İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	209
3.7.1. Gümrük İşlemlerine Yönelik	210
3.7.1.1. Asgari İdari Düzenlemeler	210
3.7.1.2. Dış Ticaret Politikası Araçları ve Teşvik Sistemi.....	212
3.7.1.3. Otomasyon Sistemi ve Risk Analizi	213
3.7.1.4. Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetleri	214
3.7.1.5. Gümrük Müşavirliği Mesleğinin Disipline Edilmesi.....	214
3.7.1.6. Performans Standartlarının Belirlenmesi	215
3.7.2. Profesyonel Yönetim Oluşturulmasına Yönelik	215
3.7.2.1. Yöneticilerin Sorumluluğu	215
3.7.2.2. Özel Sektörle İlişkiler	216
3.7.2.3. Etkili Denetim Sistemi ve Bildirim Mekanizmaları	217
3.7.2.4. Etkili İnsan Kaynakları Yönetimi	218
3.7.2.5. Uygun Maaş ve Çalışma Koşulları.....	220

3.7.2.6. Etik Eğitimi.....	223
3.7.2.7. Kurum İmajının Düzeltilmesi	223
3.7.2.8. Teşkilat Yapısının Gözden Geçirilmesi	225
3.7.2.9. Yetki Devri	226
3.7.2.10. Stratejik Planlama Odaklı Yönetim Anlayışı.....	227
3.7.2.11. Kayıt Dışı Ekonomi İle Mücadele	227
SONUÇ	229
KAYNAKÇA	233
EKLER.....	248
EK 1: ANKET FORMU	248
EK 2: GRAFİKLER.....	253
ÖZET	283
ABSTRACT	286

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
A.Ü.	: Ankara Üniversitesi
A.Ü.S.B.F.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
BM	: Birleşmiş Milletler
C	: Cilt
CPI	: Corruption Perception Index
çev.	: Çeviren
der.	: Derleyen
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
GRECO	: Group of States Against Corruption
IMF	: Internatioanal Monetary Fund
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
OECD	: Organization for Economic Co-Operation and Development
OGE	: Office of Government Ethics
PUMA	: Public Management Service
S	: Sayı
s.	: Sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TI	: Transparency International
TİD	: Türk İdare Dergisi
TMMOB	: Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Birliği
UK	: United Kingdom
USA	: The United States of America
vb.	: Ve benzeri
Vol.	: Cilt
Y	: Yıl

TABLOLAR VE GRAFİKLER

Tablo 1: 2005-2010 Yılları Arasında Kurula Yapılan Başvuruların Konuları ve Sayıları	117
Tablo 2: 2005-2011 Döneminde Yıllar İtibariyle Kurula Yapılan Başvuru Sayısı	117
Tablo 3: 2005-2011 Yılları Arasında Kurul Kararlarının Türü ve Sayısal Dağılımı	118
Grafik 1: OECD Ülkelerinde En Çok Benimsenen Kamu Yönetimi Temel Etik Değerler (Ülke Sayısı)	21
Grafik 2: Dünyada Etik Dışı Davranışların En Yaygın Olduğu Kurum ve Kuruluşlar	26
Grafik 3: Etik Altyapı	69
Grafik 4: Kamu Yönetimine ve Etik Rejimine Göre Ülkeler	148
Grafik 5: Türkiye'nin Çözülmesi Gereken En Önemli Sorunu	171
Grafik 6: Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet	172
Grafik 7: Rüşvet (Kurumlarda Algılanan Rüşvet Düzeyi)	173
Grafik 8: Kamu Hizmetleri Hakkında Bilgi Düzeyi	174
Grafik 9: Cinsiyet	186
Grafik 10: Medeni Durum	187
Grafik 11: Eğitim Durumu	187
Grafik 12: Gümrük İdaresinde Çalışma Süresi	188
Grafik 13: Size Göre, Aşağıdaki İfadelerden Hangisi Çalıştığınız Kurumu Daha İyi İfade Etmektedir?	189
Grafik 14: Mesleğinizi Neden Tercih Ettiniz?	190
Grafik 15: Gümrük Müdürlüğünde Çalışmaktan Memnun musunuz?	191
Grafik 16: Bugün Meslek Seçiyor Olsaydınız, Gümrük Müdürlüğünde Yine Çalışmak İster miydiniz?	192
Grafik 17: Gümrük Hizmetlerini Yerine Getirirken Uyulması Gereken Etik İlkeleri Ne Derece Biliyorsunuz?	193
Grafik 18: İşinizi Yaparken Etik Bulmadığınız Şeyleri Yapmak Zorunda Kalıyor musunuz?	194

Grafik 19: Etikle İlgili Hizmet İçi Eğitim Aldınız mı?	195
Grafik 20: Etikle İlgili Hizmet İçi Eğitim Aldıysanız Bunun İşlerinize Katkıda Bulunduğunu Düşünüyor musunuz?	196
Grafik 21: İş Arkadaşınızın veya Amirinizin/memurunuzun Etik Dışı Bir Davranışını Üst Makamlara İletir misiniz?	196
Grafik 22: Maaşınız Giderlerinizi Karşılamaya Yetiyor mu?	198
Grafik 23: Yaptığınız İş ile Aldığınız Ücret Arasındaki İlişki Aşağıdakilerden Hangisine Uygundur?	198
Grafik 24: Çalıştığınız Dairede Hizmetten Yararlananlara Gümrük İşlemler İle İlgili Aydınlatıcı/Açıklayıcı Bilgiler (Bilgilendirme Panoları, El Kitapçıkları, Broşürler, İş Akış Şemaları vb.) Verilmekte midir, Veriliyorsa Ne Derece Yeterlidir?.....	199
Grafik 25: Yaş, Cinsiyet Nedeniyle Ayrımcılık	253
Grafik 26: Etnik Ayrımcılık.....	253
Grafik 27: Dinsel/Mezhepsel Ayrımcılık	254
Grafik 28: Siyasi Görüş Nedeniyle Ayrımcılık.....	254
Grafik 29: İşe Alım	255
Grafik 30: Terfi	255
Grafik 31: Yer Değiştirme/Rotasyon.....	256
Grafik 32: Lojman Tahsisi	256
Grafik-33: İşe Alım Sürecinde Adaylarda Hangi Özelliklere Önem Verilmektedir?	201
Grafik-34: Görev ve Pozisyonu Kötüye Kullanarak Menfaat Sağlama	257
Grafik-35: Yapılan İşlemlerle İlgili Hediye Kabul Etme	257
Grafik-36: Siyasilerin veya Üst Düzey Yöneticilerin Etik Dışı Talepleri	258
Grafik-37: Vatandaşları Eksik veya Yanlış Bilgilendirerek İşlemleri Sürüncemede Bırakma, Engelleyici Olma	258
Grafik-38: Vatandaşları Gümrük Müşavirlerine ve İş Takipçilerine Yönlendirme.....	259
Grafik-39: Tanıdıklara veya Yakınlara Ayrıcalıklı İşlem Yapılması, Öncelik Tanınması	259
Grafik-40: İşin Gerekleri Dışında Kurum Amirlerinden Gelen Müdahale	260

Grafik-41: Kağıt, Toner, Kalem vb. Kırtasiye Malzemelerinin İş Takipçilerinden Temin Edilmesi	260
Grafik-42: Kurumun Araç ve Gereçlerinin (Telefon, Fotokopi, Faks, Yazıcı vb.) Kişisel Amaçlarla Kullanılması	261
Grafik-43: Kurum Mallarını Hor Kullanma, İsrar, Savurganlık	261
Grafik-44: Amirlerinin veya İş Arkadaşlarının Hatalarını Örtbas Etme, İlgili Yerlere Bildirmeme	262
Grafik-45: Kurum İçi İlişkilerde Akraba, Eş-Dost, Hemşehri Kayırmacılığı, Partizanlık	262
Grafik-46: İş Çalışma Saatlerinde Görevde Bulunmama, İş Sıvıslama ..	263
Grafik-47: Kuruma Ait Gizli Bilgileri Dışarı Sızdırma	263
Grafik-48: Vatandaşlara veya Mesai Arkadaşlarına Kötü Davranma, Hakaret, Şiddet/Saldırganlık	264
Grafik-49: Psikolojik Yıldıma (Mobbing) veya Taciz	264
Grafik-50: Kişisel Çıkarları Kurumun Çıkarlarından Üstün Tutma, Bencillik	265
Grafik-51: Yöneticilere Yaranmak, Dalkavukluk	265
Grafik-52: Yöneticilerin Sabit Fikirli Olması, Başka Fikirliye Yeniliklere Kapalılık	266
Grafik-53: Arkadaş İlişkilerinde Üstünlük Göstermek, Aşağılayıcı ve Alaycı Tavırlar Sergilemek	266
Grafik-54: İşyerinde Çalışma Arkadaşları Hakkında Olumsuz Konuşmak, Dedikodu	267
Grafik-55: Özel Hayatını İş Ortamına Yansıtmak	267
Grafik-56: Çalışanların Kişisel Amaçlar İçin Kullanılması, Sömürü	268
Grafik-57: Güç Elde Etmek İçin Bilgi Saklamak	268
Grafik-58: İşlemler Konusunda Hizmetten Yararlananların Yeterince Bilgilendirilmemesi, Yönlendirilmemesi	269
Grafik-59: Çalışanların Maaşlarının Düşüklüğü	269
Grafik-60: Siyasi Baskı ve Etkilerin Olması	270
Grafik-61: Gümrük Müşavirlerinin ve İş Takipçilerinin Varlığı	270

Grafik-62: Fiziki Şartların (Bina, Araç-Gereç, Teknik Donanım) Kötü veya Yetersiz Olması	271
Grafik-63: Yeterli Sayıda Personel İstihdam Edilmemesi.....	271
Grafik-64: Yetki Devrinin Yeterince Gerçekleşmemesi	272
Grafik-65: Örgütlenme Bozuklukları	272
Grafik-66: Çalışanların Sorumluluğu Fazla Olan İşlerin Altına İmza Atmaları.....	273
Grafik-67: Ağır İş Yüğü.....	273
Grafik-68: Başka Kurumlara göre Gümrükte Çalışanların Sosyal ve Mali Haklarının Az Olması	274
Grafik-69: Gümrük Personeli Meslek Etik İlkelerinin Bilinmemesi veya Benimsenmemesi.....	274
Grafik-70: Hizmetten Yararlananların Ayrıcalıklı İşlem İsteği ve Beklentisi.....	275
Grafik-71: Karmaşık ve Ağır İlerleyen Gümrük Prosedürleri	275
Grafik-72: Sık Sık Değiştirilen ve Farklı Yorumlara Neden Olan Çok Sayıda Mevzuatın Varlığı ve Karmaşıklığı	276
Grafik-73: Kurum İçi Denetim Sisteminin Yetersizliği	276
Grafik-74: Personeldeki Kişilik Bozuklukları (Kin, Aşağılık Kompleksi, Saldırganlık Dürtüsü vb.).....	277
Grafik-75: Personelin Ahlak Anlayışı ve Değerleri (Hırs, Açgözlü Olma, Bencillik, Aşırı Kazanma İsteği vb.)	277
Grafik-76: Kayıt Dışı Ekonominin Varlığı.....	278
Grafik-77: Kurumun Kamuoyundaki Olumsuz İmajı	278
Grafik-78: Sağlanan Teşviklerin Fazlalığı ve Kötüye Kullanılması	279
Grafik-79: Kurum İçinde Ayrımcı, Eşitsiz Uygulamalar.....	279
Grafik-80: Birimler Arası İlişkilerin Zayıflığı ve Bilgi Paylaşımındaki Aksaklıklar.....	280
Grafik-81: İş Dağılımının Adil Olmaması.....	280
Grafik-82: Etik Dışı Davranışların Yeterince Cezalandırılmaması veya Örtbas Edilmesi.....	281

Grafik-83: Yöneticilerin Etik Dışı Davranışları Önlemekte Yetersiz Kalması	281
Grafik-84: Kurum Kültürü ve Aidiyet Duygusunun Güçlü Olmaması, Motivasyon Eksikliği	282
Grafik-85: Ast-Üst İlişkilerinde İletişim Bozukluğu	282

GİRİŞ

Kamu yönetiminde etik tartışmaların kökeni, çok eski zamanlara gitse de, modern anlamıyla bu tartışmaların 1970'lerden itibaren yoğunlaştığını görmekteyiz. Gelişmiş batı ülkelerinde 1970'lerde görülen siyasi-bürokratik sistemdeki küçük ihlallerden büyük skandallara kadar etik dışı davranışlar, kamuoyunun dikkatini etik olgusuna çekmiş ve bu durum mevcut mekanizma ve düzenlemelerin yetersizliğini ortaya çıkararak yönetimleri yeni arayışlara itmiştir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 231). Siyasi-bürokratik sistemdeki yozlaşma ve etik yıpranmanın giderek artan bir nitelik arz etmesi, birçok ülkenin sosyo-ekonomik yapısını negatif yönde etkilemekle birlikte, kamu hizmetlerinin felce uğramasına ve devletin meşruiyetinin sorgulanmasına neden olmuştur. Devlete olan güvenin yeniden inşası ve kamuda etik dışı davranışların minimize edilmesi için kamu yönetiminde etik değerlere bağlı bir altyapının oluşturulması büyük önem arz etmektedir.

Evrensel olarak doğru davranışı tanımlayan etik, tüm insanlar için iyiyi kötüden ayırmaya yarayan ilke, kural ve değerler bütünüdür. Kamu yönetiminde etik kavramı ise devletin idari alanda etik davranış değerleri ve standartlarına karşılık gelir. Kamu yönetiminde etik değerlerin egemen kılınması, etik davranışları destekleyen etik bir altyapının oluşturulmasına bağlıdır. Kamu yönetiminde etik altyapı, kamu gücünün etik dışı kullanılmasına set çeken düzenlemeler ve mekanizmalar bütünüdür.

1990'lardan itibaren özellikle Batı Avrupa ülkelerinde iyi ve etik bir kamu yönetiminin oluşturulması yönünde gelen baskılar karşısında devletler, kamu yönetiminde etik ilkeler ve kurallar oluşturma ve yönetim içinde bir takım mekanizmalardan faydalanma çabası içine girmişlerdir. Ülkemizde de son çeyrek yüzyılda yoğun şekilde görülen yolsuzluk olayları, etik kavramına olan ilgiyi artırmış ve kamu yönetiminde etik bir altyapı oluşturulması yönünde bir takım çalışmaları hızlandırmıştır. 25.04.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, kamu yönetiminde etik dışı davranışların önüne geçilmesine yönelik en

önemli adım olmuştur. 5176 sayılı Kanun'da kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkeleri belirlenmekte ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmaktadır.

Ülkemizde etik altyapıya yönelik son yıllarda oluşturulan yasal düzenlemeler ve idari mekanizmalara rağmen kamu yönetiminde yolsuzluk ve etik dışı davranışlar yaygın bir şekilde varlığını sürdürmektedir. Bu durum uluslararası kuruluşların etik konusunda ülkeleri mercek altına aldıkları ve düzenli olarak yayımladıkları raporlarda da gözlenebilmektedir. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (Transparency International) son olarak 2011 yılında yayımladığı Yolsuzluk Algılama Endeksinde, Türkiye 183 ülke arasında 4,2 puanla Litvanya ve Küba ile birlikte 61. sıradadır. Aynı örgütün 2004 yılında yayımladığı Küresel Yolsuzluk Barometresine göre, Türkiye'de vatandaşların etik dışı davranışların en fazla yaygın olduğunu düşündüğü kurum ve kuruluşlar sıra ile vergi daireleri, gümrükler, özel sektör kuruluşları, polis ve siyasi partilerdir (www.transparency.org). Dünya Bankası'nın Global Yatırım İklimi-2005 Raporu'na göre, Türkiye'deki firmalar yıllık satışlarının binde 6'sı kadar tutarını, yetkililere "hediye" almak için, müfettiş ve denetimlerden kaçmak için, izin ve ruhsat almak veya bürokratik süreci hızlandırmak için ya da bir ihaleyi kazanmak için gayri resmi şekilde yaptıkları ödemelere harcamaktadırlar. Ayrıca, Türkiye'de yatırımcıların %33'ü hukuka güvenmemektedir. Dünya Bankası'nın 2004 yılındaki çalışması da yatırımcıların büyük bir çoğunluğunun bürokrasiyi bir engel olarak gördüklerini ortaya çıkarmaktadır. Bu durum, ülkemizin uluslararası itibarını zedelemektedir. Üstelik, Avrupa Birliği'yle (AB) müzakerelere devam ettiğimiz bu günlerde, AB'nin tam üyeliğimize bakışlarında kamuda etik dışı faaliyetlerin yaygınlığı ciddi bir rahatsızlık konusudur (Yüksel, 2005b: 17). AB'nin 2011 yılında Türkiye ile ilgili yayımladığı ilerleme raporlarında ise, kamu yönetiminde yolsuzluğun Türkiye'de büyük bir sorun olarak devam ettiği, son zamanlarda yapılan düzenlemelere rağmen yolsuzlukla mücadele ve etik standartların yerleşmesinde sınırlı bir ilerlemenin yaşandığı altı çizilmektedir (www.abgs.gov.tr).

Ülkemizde ekonomik refahın artması, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesi ve devlete güvenin tekrar kazanılması, etiksel bir altyapının kamu yönetimine hakim kılınmasına bağlıdır. Kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulması için devleti meydana getiren bütün erkleri içeren etik davranış ilkelerinin belirlenmesi, bu ilkeler etik davranış kodlarında ve yasalarda düzenlenmesi ve sağlıklı bir uygulamanın sağlanması için bir takım mekanizmalar ve süreçlerle desteklenmesi gerekir. Tesis edilen etik altyapı ile kamu yönetiminde etik dışı davranışlar elimine edilecek ve ahlak felsefesi kamu yönetimine hâkim kılınacaktır.

Türk Gümrük İdaresinin örnek alınarak incelendiği bu çalışma, öncelikle kamu yönetiminde etik dışı davranışlarla ilgili teorik bir çerçeve çizip, ardından uygulanan alan araştırmasının sonuçlarını değerlendirmektedir. Çalışmanın teorik kısmında kamu yönetiminde etik değerler incelenerek etik değerlerden sapan davranış biçimleri ve bu davranışların nedenleri açıklanmaktadır. Ayrıca kamu yönetiminde etik dışı davranışlara karşı geliştirilecek etik altyapı üzerinde durularak ülkemizde bu konuda oluşturulan yasal düzenlemeler, mekanizmalar ve süreçler eleştirel bir bakış açısıyla ele alınmaktadır.

Türk kamu yönetiminde etik dışı davranışların yaygın olduğu düşünülen kurumlardan birisi de gümrük idareleridir. Paranın ve gücün etkin olduğu sektörlerde yolsuzluk olayları ve etik dışı faaliyetler daha yaygın görülmekte, dolayısıyla kamuoyunun bu alanlara ilgisi ve hassasiyeti daha yüksek çıkmaktadır (www.bulentbalkan.com). Çalışmanın sonunda gümrük idarelerinde bir anket çalışması yapılarak gümrük çalışanlarının etik algıları, uygulamada karşılaşılan etik sorunlar ve bu sorunların kaynağı araştırılmaktadır. Türk Gümrük İdaresinde etik dışı davranışların yaygınlığı, bilinçli şekilde yapılan davranışlar kadar çeşitli bürokratik uygulamalar, yapısal sorunlar ve idari kültürden kaynaklanmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, kamu yönetiminde etik dışı davranışları inceleyerek etik değerlere bağlı kamu yönetiminin önemine vurgu yapmak, bu

bağlamda etik değerlere bağlı Türk kamu yönetiminin özel olarak da Türk Gümrük İdaresinin oluşumuna katkı sağlamaktır.

Çalışmanın literatür taramasının yapıldığı teorik kısmında, yerli ve yabancı bilimsel çalışmalar, makaleler, tezler ve internet sayfalarından faydalanılmıştır. Teorik çerçeve ortaya konduktan sonra gümrük idarelerinde uygulanan anket öncesi, Türk Gümrük İdaresinin etik profili üzerine yapılan araştırmalar ve uygulamada karşılaşılan genel etik sorunlar hakkında bilgi toplanmıştır. Ayrıca gümrük teşkilatının etik profili üzerine daha önce yapılan bilimsel çalışmalardan da faydalanılmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. I. Bölümde, ilk önce etik kavramsal olarak ele alınmakta, sonra kamu yönetiminde etik değerler, etik değerlerden sapan davranış biçimleri ve bu davranışların nedenleri incelenmekte ve daha sonra etik altyapı oluşturulması süreci üzerinde durulmaktadır.

II. Bölümün ilk kısmında, ülkemizde kamu yönetiminde etik ile ilgili oluşturulan yasal düzenlemeler, mekanizmalar ve süreçler eleştirel gözle ele alınarak Türk kamu yönetiminin etik altyapısı açıklanmaktadır. Bu bölümün ikinci kısmında, uluslararası örgütlerde ve bazı örnek ülkelerde etik çalışmalara değinilerek Türk kamu yönetiminde iyi bir etik altyapı oluşturulması için çözüm önerileri üretilmektedir.

Son bölüm olan III. Bölümde, önce anket öncesi ülkemiz gümrük idaresinin etik profili, uygulamada karşılaşılan genel etik problemler ve teşkilatın etik konusunda yaptığı çalışmalar konusunda teorik çerçeve çizilmektedir. Daha sonra ülkemiz gümrük idaresinde etik problemlerin araştırılmasına ve çözümüne yönelik uygulanan anket çalışmasının sonuçları değerlendirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR

1.1. TANIMLAR, KAVRAMLAR VE YAKLAŞIMLAR

1.1.1. Etik Kavramı

Etik, insanların törel ilişkilerini, tutum ve davranışlara ilişkin değer sorunlarını ele alan bir felsefe dalı olmanın yanında, günümüzde daha yaygın bir kullanım kazanarak iş yaşamı içinde özellikle kamu yönetiminde kendine özgü değer ve normlara vurgu yapan kapsayıcı bir kavram haline gelmiştir (Kuçuradi, 2001: 16).

Etik, Yunancada “karakter” anlamına gelen “ethos” sözcüğünden türetilmiş olup iki farklı kullanıma sahiptir. Birinci kullanımında, alışkanlık, töre, gelenek anlamını taşımakta ve hareketlerini antik kentte geçerli olan töreye uygun olarak düzenlemeye alışkın kişi “etiğe” uygun davranmış kabul edilmektedir. Daha dar ve ikinci kullanımında ise etiğe uygun davranan kişi, aktarılan değer ve kural ölçülerini kavrayarak ve üzerinde düşünerek iyiyi gerçekleştirmek amacıyla alışkanlığa dönüştürendir. Böylece alışkanlık, töre veya gelenek karakter anlamını da almakta ve etik, erdemli olanın temel tavrı haline gelmektedir (Pieper, 1999: 30). Pieper’in tanımlamasından hareketle etik, toplumsal süreçte insan ilişkilerinin temelini oluşturan değer ve normlara ilişkin törel uzantılı ölçütler olarak ele alınabilir. Örgütsel açıdan ise etik, törel nitelikli ilke ve standartlardır (Uluğ, 2009: 5).

Halk dilinde “ahlak” ile aynı anlamda kullanılan etik için Türk Dil Kurumu’nun Türkçe Sözlüğü (2005); “töre bilimi”, “çeşitli meslek kolları arasında tarafların uyması veya kaçınması gereken davranışlar bütünü”, “etik bilimi”, “ahlaki, ahlakla ilgili” sözcüklerini kullanmaktadır. Etik kavramı üzerine literatürde çeşitli tanımlamaların yapıldığı görülmektedir.

Kaplan'a göre etik, insanların kurduğu bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelinde bulunması gereken değeri ve yargıları; iyi-kötü, doğru-yanlış gibi ahlâksal açısından araştıran bir felsefe disiplindir (Kaplan, 2009: 344). Kısaca etik, ahlaki eylemin bilimidir (Bolay, 1997: 6).

Solomon, etik kavramının temelde belli insan grubunun ya da toplumların tutumlarını ve karakterlerini birbirinden ayıran özellikler üzerinde yoğunlaştığını belirterek, etiğin iyi insan olmanın gerektirdiğı özellikler ile insanların davranışlarını belirleyen ve sınırlayan kuralların neler olması gerektiğı konuları ile ilgilendiğini ileri sürmüştür (Shaw, 1991: 5).

Cevizci'ye göre etik, insanın başka varlıklarla belirli kurallara göre gerçekleşen ilişkiler toplamını, insanın söz konusu ilişkileriyle bu varlıklara yönelen eylemlerini düzenleyip anlamlandıran norm ve değerler bütünüdür (Cevizci, 2002: 3).

Bir başka tanıma göre “etik, iyinin ne olduğunu araştıran; insanın olup bitenler karşısında takındığı tavırları çözümleyen, “ne yapmalıyız?” sorusuna aranan yanıtları temellendiren; eylemde bulunma ile bilme, eylem ile bilgi arasındaki ilişkileri inceleyen felsefe dalıdır” (Çotuksöken, 2006: 15).

Etik, bir ilkeler ya da değerler kümesi olarak da tanımlanabilir (G.Steiner ve J.Steiner, 1997: 181-182). Bireyin içinde bulunduğu toplum tarafından belirlenen ahlaki değerler kümesi; ahlaki görev ve yükümlülüklerin, doğru ya da yanlışın, iyi ya da kötünün ne olduğu hususunda bireylerin yaşamına kılavuzluk etmektedir (Daft, 2000: 135).

1.1.2. Etik ve Ahlak

Çoğu zaman etik sözcüğü ile eş anlamlı olarak kullanılan ahlak, Arapça “hulk” kelimesinden türetilmiş olup, yaratılıştan gelen huy anlamına gelmektedir. Ancak zamanla anlamı değişime uğramış ve “bireyin sosyal değerleri” olarak, Türkçede kullanılmaya başlanmıştır (Bal ve Beren, 2003:

10). Ahlak, bireyin doğru ya da yanlış davranışlar arasında bir ayrım yapabilmesi olarak tanımlanabilir. Buna göre ahlaki davranış, bireyin, toplumun iyi ya da doğru saydığı kimi normlara uygun davranması olarak değerlendirilebilir (Van Wart, 2003: 331). Ahlak, genellikle insanların kendilerine göre yaşadıkları bir değerler topluluğu, bir normlar toplamı anlamına da gelmektedir. Bu durumda bir meslek ahlakından, bir siyasal ahlaktan ve hatta bir evlilik ahlakından söz etmek mümkündür. Etik ise ahlaktan farklı olarak, bu tür davranışları felsefi olarak inceleyen ve açıklamaya çalışan felsefi disiplin alanıdır (Arslan, 1994: 119).

Etik ile ahlak kavramları arasındaki ilişkiyi şu şekilde açıklayabiliriz (Mahmutoğlu, 2009: 244-246);

- Etik, ahlak felsefesinin kavramsal boyutunu ve ahlakın teorik kısmını oluşturmaktadır. Etik, ilke ve kurallar oluşturarak ahlak üzerinde felsefi çerçevede düşündürmektedir. Etik, ahlakla, ahlaka ilişkin sorun ve yargılarla ilgilenen felsefe dalıdır.
- Etik, soyut ve kuramsal bakarken; ahlak tersine bireylerin günlük yaşamı içerisinde nasıl yaşamaları gerektiğini ince ayrıntılar içinde pratik olarak düşünür.
- Ahlak, etiğin yaşam pratiğine yansıyan kurallar demetidir. Ahlak ben, etik ise biz anlamına gelmektedir.
- Ahlak bireysel ve somut sorgulamalar yaparken etik, ahlak ilkesini ve ahlakiliği gösteren eylemleri ve davranışları sorgular.
- Etik, ahlaki eylemin yerini tutmak yerine bu eylemlerin bilgiye dayalı olan yapısını ortaya çıkarmaya çalışır. Etik, ahlaki davranış modellerinin ve temel tutumların irdelenip anlaşılmasına dönük ölçütler ortaya koyar.
- Ahlaki sorular daha çok emir veya bildirme kipindeki ifadelerdir. Örneğin; yalan söylemeyeceğine söz ver, işini düzenli ve titiz yap, saygılı

davran gibi emir ifadeleri veya yardım etmek bir erdemdir, başarı için çok çalışmak gerekir gibi bildirme cümleleridir. Etik ise konu olarak daha temel ve genel soruları ele alır.

1.1.3. Etik ve Hukuk

Hukuk, haklar ve ödevler yaratan, ihlali halinde yaptırıma tabi tutan yetkili bir güçtür (Yüksel, 2005a: 58). Hukuk, genel anlamda, toplumu düzenleyen kurallar sistemidir. Bu anlamda vatandaşların davranışlarını düzenleme, kurallar getirme, anlaşmazlıkların çözümü için araçlar sunma, hükümetlerin bireysel hak ve özgürlüklere müdahalesini engelleme işlevlerini yerine getirir. Hukuk kuralları, davranışları doğru ya da yanlış şeklinde sınıflandırırken; etik ilkeler, hangi davranışların iyi olduğunu söyler. Hukuk, yasal düzenlemeler çerçevesinde ne yapılabileceğini; etik ise ne yapılması gerektiğini belirtir (Duran ve diğ., 2003: 57-58).

Hukuk kuralları ile etik ilkeler karşılaştırıldığında etik ve hukukun aynı şey olmadığı daha iyi anlaşılacaktır. Diğer yandan, hukuk kurallarının suç saydığı eylemlerin büyük çoğunluğu etik açıdan da yanlış eylemlerdir (rüşvet almak gibi). İkisi arasındaki fark, yaptırım şeklinden kaynaklanır. Hukukta yaptırım, maddidir ve suç işleyen cezalandırılır. Etikte ise yaptırım vicdanidir.

Etikğin amacı, iyiyi gerçekleştirmek veya iyiye doğru ulaşmaktır. Temel etik değerlerin birçoğu, zaman içerisinde hukuki kurallar haline dönüşmüştür. Hukuk kuralları, genelde yapılmaması gereken insan eylem ve davranışlarını belirlemiş ve sıralamıştır (Yüksel, 2005a: 59).

Etik ile hukuk arasındaki ilişkiyi şu şekilde açıklayabiliriz (Aktan, 1999);

- Hukuk kurallarının resmi yaptırımları vardır. Buna karşın hukuk kurallarından farklı olarak etik kurallarının resmi bir yaptırımı yoktur. Fakat son zamanlarda etik ilkelerle ilgili çeşitli resmi yaptırımlar ortaya çıkmıştır.

- Hukuk kuralları yazılıdır. Etik kuralları ise çoğunlukla yazılı değildir. Ancak bu ayırım gün geçtikçe azalmaktadır ve etik davranış ilkeleri de günümüzde yazılı hale getirilmektedir.

- Hukuk kurallarının amacı, insan davranışları sonucunda başka insanların zarar görmesini engellemeye yöneliktir. Etik kurallarının amacı ise genelde kişi ve kurumların kendi kendilerini kontrol etmelerine yöneliktir. Günümüzde otokontrol mekanizmaları giderek kurumsal kontrol mekanizmalarına dönüşmektedir.

- Hukuk kurallarının oluşturulması devletin tekelinde olan bir yetkidir. Etik kuralları ise, devletin yanında sivil toplum örgütleri gibi diğer organizasyonlar tarafından da oluşturulabilir.

- Hukuk kuralları, resmi etik kuralları olarak da nitelendirilebilir. Diğer bir ifadeyle hukuk resmi, etik ise resmi olmayan kuralları bütünüdür.

1.1.4. Etik Davranışa Yön Veren Unsurlar

Etik davranışa yöne veren unsurları üç ayrı kategoriye ayırabiliriz;

1.1.4.1. Görev ve Sorumluluk

Görev, bir kimse ya da gruptan yapması beklenen eylemlerdir (Çevikbaş, 2006: 268). Sorumluluk ise, ahlaki temele dayanan bir buyruk veya yasağa ilişkin genel ve özel geçerliliği olan ve eyleme yön veren ahlaki nitelikteki istektir (İzveren, 1980: 92-95). Görev ve sorumluluk duygusu, etiğin başlangıç ve temelini oluşturan unsurlardır (Çevikbaş, 2006: 268).

1.1.4.2. Vicdan ve İyi Niyet

Vicdan, bireyin kendi kendini yargılaması sonucu, eylem ve işlemlerinin ahlaki değerlere uygunluğunu ortaya koyan ahlaki yeterliliktir (Köprü, 2007: 10). Bir başka ifadeyle vicdan, kişinin benliğinde oluşan ve bir şeyin iyi veya kötü olduğuna ilişkin yargısal bilinçtir. İyi niyet ise bireyin toplumsal ilişkiler ya da olaylar karşısında, ahlaki açıdan eylem ve işlemlerine yön vermek üzere takındığı hareket ve düşüncedir. Bireyin vicdanında oluşan tavır ya da benimsenen düşünce anlamındaki iyi niyeti dışarıdan fark etmek güçtür; ancak bireyin eylemleri neticesinde ortaya çıkar. (İzveren, 1980: 97-99).

1.1.4.3. Eylemlere Yön Veren Öğeler

İyilik ve doğruluk öğeleri: Ahlaki yönden bireylerin eylemleri, genellikle iyi ve kötü olarak değerlendirilmektedir. Ahlaki bakımdan uygun olarak kabul edilen eylemler iyi; bunun aksi ise kötü olarak adlandırılmaktadır (Kılıçoğlu, 1998: 114). Ahlaki değeri olanın iyi niyetle eşdeğer olduğu söylene bile, iyi niyetle yapılan her şeyin ahlaki olduğunu söylemek her zaman doğru olmamaktadır. Örneğin, bir kamu görevlisinin fakirlere dağıtmak için hizmetten faydalanan firmalardan rüşvet alması ahlaki bakımdan doğru bir eylem değildir. Bu yüzden iyi niyetle istenen bir eylemde amaca ulaşmak için kullanılan araç ve yöntemlerin doğru olması da gerekmektedir (Şen, 1998: 78).

Sevgi ögesi: Eylem ve davranışlarımıza yön veren sevgi, toplumsal ve kişisel ilişkilerde karşılıksız bir özveriye dayanan duygusal bağlıdır. Sevgi, bireyin eylemlerinde, kendi çıkarlarından önce toplumsal çıkarları göz önünde bulundurmasına neden olmaktadır (İzveren, 1980: 110-113).

Bencillik ögesi: Bireyin sadece kendini düşünmesi ve kendi çıkarlarını gözetmesi anlamına gelen bencillik, sevgi ögesinin tam zıttı olarak

toplumsal dayanışmanın gelişmemesine yol açmaktadır (İzveren, 1980: 110-113).

Onur ögesi: Onur, bireyin kendi kişiliğine karşı saygınlığı olup, bireyin öznel değerleri ve ahlaki yapısının toplum tarafından tanınmasına dayanmaktadır. Bireysel onur, aile onuru, meslek onuru ve devlet onurundan söz edilebilir (İzveren, 1980: 115).

1.1.5. Bireysel Etik ve Meslek Etiği

1.1.5.1. Bireysel Etik

Bireysel etik (ahlak), toplumsal değerlerin özümsemesinin ötesinde, söz konusu bu değerlerin bireylerin kişilik oluşumlarında ve davranışlarında bilinçli hareket noktaları haline gelmesi ile yakın bir ilişki içindedir. Buradan hareketle bireysel etik, kişinin davranışlarını temellendiren değer yargıları hakkında sahip olduğu bilinç, bireyler arası ilişkilerde uyulması beklenen kuralları ve yapılması gereken görevleri belirtir. Bu nedenle en başta bir etik türü olarak birey ahlakından söz etmek yerinde olur (Aktan, 1996: 118).

Kamu çalışanlarının kamu adına kamu gücünü kullandıklarından bireysel etik özelliklerinin diğer vatandaşlara nazaran üstün olması gerekmektedir. Çünkü etik, kendi çıkarlarımız hakkında karar verirken toplumun diğer üyelerinin menfaatlerini göz önünde bulundurmamızı sağlar (Yüksel, 2005a: 69-70).

1.1.5.2. Meslek Etiği

Meslek etiği, herhangi bir mesleği yürüten kişilerin, meslekleri ile ilgili eylem ve işlemlerde dikkat etmesi ve uyması gerekli olan kurallardan meydana gelir. Bu kurallar, o mesleğin içinde yürütüldüğü toplumun genel

değerleri ile o meslekle ilgili evrensel kabul görmüş belirli ilkelerden oluşmaktadır. Bir meslekle ilgili etik kuralların oluşması için toplum içinde mesleki etik ilkelerini belirleyecek ve bu ilkelerin yürütülerek denetlenmesini ve devamını sağlayacak meslek mensuplarının birleşerek oluşturduğu mesleki gruplara ihtiyaç vardır (Çevikbaş, 2006: 269).

Her mesleğin kendine özgü nitelik ve gerekleri bulunmaktadır ve meslek mensubuna bazı görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Bunlardan en önemlisi, o mesleğin icra edilebilmesi için gerekli olan yetenek ve liyakat olup, bunun varlığı ahlaki bir gereklilik olduğu gibi, meslek onurunun korunması açısından da gereklidir. Örneğin tıp bilgisi olmayan bir kimsenin doktorluk yapması mesleki etik ve meslek onuru ile bağdaşmayacağı açıktır (İzveren, 1980: 248).

Meşgul olunan mesleğin türüne göre, polis etiği, bilim etiği, ticaret etiği, basın etiği, yargı etiği, sanat etiği, kamu yönetimi etiği gibi meslek etiğinin alt türlerinden söz edilebilir.

1.1.6. Kamu Yönetimi Etiği

Kamu yönetimi etiği ya da yönetsel etik, genel olarak, meslek etiğinin bir alt bölümü olup, göreceli bir kavram olan ahlakın, kamu örgütü içerisinde, örgütçe belirlenmiş kurallarla beslenerek ortaya çıkmış biçimidir (Kılavuz, 2002: 258). Kamu yönetimi etiği kavramı, devletin yönetsel alanda, doğru eylem ve işlemlere ulaşmak için gerekli olan ilke ve standartlarının ifadesi olup, doğru ve iyi olanı yapma kesin kararlılığı ile de ilgilidir (Kernaghan, 1993: 16). Bu bağlamda kamu yönetiminde etik kavramı, devletin yönetsel alanında doğru davranış standartları ve ilkelerine karşılık gelir (Yüksel, 2005a: 64).

Kamu yönetimi etiğinin, kamu çalışanlarının etik dışı davranışları ile ilgilendiği gibi, çalışanların karşılaştıkları çıkar çatışmaları ve ikilemlerin

çözümünde onlara yardımcı olacak değerlerle de ilgilendiği ifade edilebilir (Çevikbaş, 2006: 270). Kamu yönetimi etiği kavramı, kamu hizmetinde etik değerler dizgesine değinmekte; kamu görevlilerinin kamu hizmetini yerine getirirken işlem ve eylemlerde uyacağı ilke ve kuralları içermektedir (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 232).

Kamu yönetimi etiği, “bürokratik” ve “demokratik” olmak üzere iki farklı etik değerler bütünüyle ilişkilidir. Bürokratik etik, etkinlik, etkililik ve uzmanlık gibi değerlerle ilişkilirken; demokratik etik, yurttaşlık, kamu yararı, sosyal adalet, güven, duyarlılık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi değerleri içermektedir. Kamu yönetimi etiği, hem teknik-bürokratik değerleri, hem de ahlaki-demokratik değerleri kapsamaktadır. (Karasu, 2001: 244-245). Kamu çalışanları, kamu yararını öncelikle göz önünde tutarak kamu hizmeti talep eden vatandaşlara etkili, verimli, zamanında, yerinde ve doğru-dürüst hizmet sunmak, siyasi olarak tarafsız olmak, çalışanların ve vatandaşların kişilik haklarını korumak, görev ve yetkilerine karşı sorumlu olmak durumundadırlar (Kernaghan, 1993: 16-17). Kamu çalışanlarının hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında bu gibi etik değerlere bağlı kalması ve bunları sıkı sıkıya uygulaması istenirken, çeşitli nedenlerle birçok çatışma ve ikilemlerle karşılaştıkları görülmektedir. İşte bu ortam bazı kamu çalışanlarının etik dışı davranışlar içerisine girmesine neden olmaktadır (Çevikbaş, 2006: 270).

1.1.7. Kamu Yönetimi Etiği İle İlgili Felsefi Yaklaşımlar

Kamu yönetimi etiğinin normlarının belirlenmesinde sıkça başvurulmuş belli başlı iki felsefi yaklaşım vardır: Birincisi, karar ve eylemleri, sonucuna, başarısına ve faydasına göre değerlendiren teleolojik/sübjektivist yaklaşım; ikincisi, karar ve eylemleri, iyi niyet, değer, ödev ve sorumluluk gibi temel ahlaki ilkelere dayandıran deontolojik /objektivist yaklaşımdır (Nohutçu, 2004: 389).

1.1.7.1. Teleolojik Yaklaşım

Teleolojik yaklaşım, kamu yönetimi etiğinde ağırlıklı olarak “kamu yararı” ilkesi bağlamında “yararcı” öğretisi olarak anılmaktadır. Bu öğretiye göre “doğru eylem”, insanın doğal ve toplumsal gereksinimlerini gidermeye yönelik, bu anlamda yarar sağlayan eylemdir (Özlem, 2004: 34). Bir eylem insan için yarar sağladığı sürece etik açıdan doğrudur (Görmez ve diğ., 2009: 5). Yarar, bireysel olabileceği gibi toplumsal da olabilir. Siyasal düşünce tarihinde “kamu yararı/çıkarı” da denilen bu ilke Platon ve Aristoteles’ten, Bentham ve Mill’e kadar pek çok önemli düşünür için iyi yönetimin temel ilkesi olmuştur. Kamu yararı ilkesi, Fransız Devrimi’nden sonra Fransız kamu hukukuna yerleşmiş ve daha sonrasında çağdaş kamu hukuku tarafından benimsenen bir ilke haline gelmiştir (Saraç, 2002: 2).

Günümüzde de pek çok yönetim bilimcisi, kamu yönetiminin temel amacı ve işlevinin “kamu yararı” olduğunu düşünmektedir. Bu sonuççu/yararcı yaklaşıma göre, kamu görevlilerinin davranışlarını belirleyecek ilkelerin kamu yararı ilkesine göre belirlenmesi gerekir. Yani, kamu görevlilerinin karar alırken ve eylemde bulunurken dikkat edecekleri temel ölçüt, kamu yararının sağlanıp sağlanmaması olmalıdır (Birinci, 2009: 133-134).

1.1.7.2. Deontolojik Yaklaşım

Deontolojik etik, formalist bir nitelik taşır. Formalist olması, bir eylemin veya kararın ahlaksal değerinin, bu değer içerisine değil de, yapı ve formuna dayanmış olması demektir. Deontolojik etik çoğunlukla Kant etiği ile özdeşleştirilir. Teleolojik kuramın aksine deontolojik kuramda, karar ya da eylemlerin sonuçları ele alınmamakta, etik açıdan karar ya da eylemin kendisi değerlendirilmektedir (Gök, 2009: 130). Karar ve eylemlerimizin sonuçlarından bağımsız olarak “iyi” olması gerekir. Bir karar veya eylem ahlaksal değerini veren budur. Bu yaklaşımda, kişinin kendine koyduğu ve

eylemlerini yönlendiren bir ilkenin, aynı zamanda başkalarının da isteyebileceği bir ilke olmalıdır. Etik, ancak genel geçer bir yasaya dayandığı takdirde biricik ve evrensel olabilir. Bu doğrultuda kamu görevlilerinin sahip olmaları istenen bazı etik değerlerin arayışına gidilir. Dürüstlük, tarafsızlık, saygı, güvenilirlik, nezaket gibi etik değerler kamu görevlilerinin sahip olmaları arzulanan değerler olarak dile getirilir (Birinci, 2009: 134). Deontolojik yaklaşımda, kamu görevlilerinin doğru karar alabilmesi ve doğru eylemde bulunabilmesi için etik ilkeleri gözetmesi gerektiği düşünülür (Usta, 2010: 167).

Bu iki yaklaşımdan hangisinin kamu yönetimine uygun olduğu konusunda farklı görüşler vardır. Teleolojik yaklaşımclar, kamu yöneticilerinin kanunlara uygun hareket etme ve hesap verme sorumluluğu nedeni ile yöneticilerin sonuç odaklı olmaya ve dolayısıyla sonuçlara yönelik standartları belirlemeye yöneleceğini savunmaktadırlar (Görmez ve diğ., 2009: 5). Öte yandan deontolojik yaklaşımclar, etik kamu yönetimi için etik ilkeler ve standartların zorunlu olduğunu ileri sürmektedirler (Nohutçu, 2004: 397).

Günümüz kamu yönetiminde etik anlayışının Kantçı evrensel etik anlayışına uyum gösterdiğinden söz edilebilir. Demokratik ve çağdaş toplumların hemen hemen hepsinde ortak olarak kabul edilen kamu yönetimi etik değerlerinin sayısı gün geçtikçe artmaktadır.

1.2. KAMU YÖNETİMİNDE TEMEL ETİK DEĞERLER VE ETİK DAVRANIŞ STANDARTLARI

1.2.1. Kamu Yönetiminde Temel Etik Değerler (Etik Davranış İlkeleri)

Temel etik değerler, genel değerlerden beslenen, kurumsal yapı içinde hareket tarzı ve amaçları tanımlayan, amaca ulaşmak için kullanılacak araçlara ve alınacak kararlara yön verip kılavuzluk yapan yol gösterici

çerçeve kurallardır. Temel etik değerler, sistemin uzun dönemli kazanımları sonucu ortaya çıkar, kurumsal süreçler yoluyla beslenir ve davranışların kuşatıcı özelliklerini ortaya koyan ölçütleri vurgular (Uluğ, 2009: 5).

Temel etik değerler, kamu hizmetinin temelini oluşturur. Kamu görevlileri günlük çalışma düzeni içinde neyin doğru, neyin yanlış olduğunu temel etik değerlere göre değerlendirir. Birçok ülke, kamu görevlileri için temel etik değerleri içeren kanun, kod ve kılavuz ilkeler yürürlüğe koyarak günlük kamusal faaliyetleri şekillendirmekte ve etik davranışları sistemleştirmektedir (Yüksel, 2005a: 85).

Etik anlayış, insandan insana, kültürden kültüre değişebileceği kabul edilmekle birlikte bütün bireyler ve toplumlar açısından aranan ve hedeflenen etik değerler evrensel norm haline dönüşmektedir. Bu gerçeklikten hareketle kamu yönetiminde evrenselleşmiş, bir toplumdan diğerine fazla değişiklik göstermeyen temel etik değerleri aşağıdaki başlıklarda toplamak mümkündür (Arslan ve Berkman, 2009: 32).

1.2.1.1. Tarafsızlık

Tarafsızlık, insanın bireyleri veya nesneleri oldukları gibi görebilmesi ve bu görüntüyü kendi istek ve korkuları ile oluşturduğu görüntüden ayırabilmesidir (Aydın, 2002: 50).

Kamu yönetiminde tarafsızlık ilkesi, kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırımda dil, din, mezhep, etnik, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç ve benzeri sebeplerle ayırım yapmamasını ifade eder. Kamu görevlileri siyasi açıdan tarafsız davranırlar ve kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engellemeye teşebbüs edemezler, herhangi bir siyasi parti, kişi ve zümrenin faydasına veya zararına yönelik faaliyette bulunamazlar, gerçek

veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı işlem ve uygulama yapamazlar (Yüksel, 2005a: 86-87).

1.2.1.2. Saydamlık (Şeffaflık)

Gizlilik, bilgi ve belgelerin paylaşımında isteksizlik, geleneksel kamu yönetiminin temel bir özelliğidir. Weber, bürokratik yönetimlerde her zaman için “gizli oturumlar” yönetimi olma eğiliminin var olduğunu, bilgi, işlem ve eylemlerin eleştirel gözlerden olabildiğince saklanmasına özen gösterildiğini vurgular (Weber, 2003).

Kavramsal açıdan, gizlilik, bilgi, belge ve verilerin açıklanmaması iken, saydamlık saklanan şeylerin bilinmesi demektir (Eken, 1994: 26,39). Kamu yönetiminde saydamlık ise, kamu görevlilerinin tüm işlem ve eylemlerinde sonuçların izlenebilmesi için gerekli olan tüm bilgi ve belgelerin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir biçimde sunulmasını ifade eder. İşlem ve eylemlere ilişkin tüm bilgi ve belgeler erişilebilir, görünür ve anlaşılır olmalıdır. Kamu görevlileri, gerçek ve tüzel kişilerin talep ettiği bilgileri usulüne göre vererek halkın bilgi edinme hakkının kullanılmasına yardımcı olurlar (Yüksel, 2005a: 86).

1.2.1.3. Hesap Verilebilirlik

Hesap verilebilirlik veya hesap verme sorumluluğu, bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğünü ifade eder. Yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verme sorumluluğu, bir raporlama ve sergileme faaliyeti olup, bir görev icra etmek üzere kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarını açıklamada bulunma sorumluluğu olarak anlaşılmaktadır (Baş, t.y.: 3).

Kamu görevlileri işlem ve eylemlerinden dolayı cevap verebilmeli, işlem ve eylemleri rapor edebilmeli, açıklayabilmeli, kamusal değerlendirmeye ve denetime her zaman açık ve hazır olabilmelidirler (Yüksel, 2005a: 86). Kamu görevlisi iyi performansı nedeniyle ödüllendirilir veya yetersiz performansının sonuçlarına katlanır. Bu haliyle hesap verebilirlik, başarıyı ve hizmeti göstermenin bir fırsatı olarak kabul edilmekte, sonuç odaklı ve şeffaf bir yönetim kültürünün yaratılmasında olumlu bir itici güç olarak değerlendirilmektedir (Kesim, 2005: 270).

1.2.1.4. Hukukilik

Hukukilik, yetkili organlar tarafından konulmuş olan bir hukuk kuralına uygun olmayı ifade eder. Hukukilik, hukuk düzeninin izin verdiği kurum ve kuralların niteliğidir (Atay, 1997: 122).

Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yürürlükteki tüm yasal düzenlemelere ve etik davranış kodlarına uygun hareket etmelidirler. Takdir yetkisini kullanırken anayasal ve yasal amaçları ve etik davranış kodlarının ruhunu dikkate almalı, her türlü keyfilikten uzak tarafsızlık ve eşitlik ilkesini gözetmelidirler (Yüksel, 2005a: 87).

1.2.1.5. Eşitlik

Eşitlik, hizmetlerin dağıtılmasında uygulanacak sınırların belirlenmesini içeren, dürüstlük ve adalet kavramlarıyla bütünleşmiş bir kavramdır (Aydın, 2002: 48). Eşitlik, tüm insanlara eşit muamelede bulunmayı, herkesin dil, din, ırk, yaş, cinsiyet, siyasi görüş, sosyo-ekonomik statü açısından eşit muamele görmesini ve kamu hizmetlerine eşit oranda ulaşabilmesini ifade gerektirir. (Corey ve diğ., 1998: 12-14).

Kamu görevlileri kamu hizmetlerinden herkesin faydalanmasını sağlamalı, fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunmamalıdır. Kamu hizmetleri aynı durumda olanlara, aynı şartlarda ve aynı şekilde sunulmalıdır. (Yüksel, 2005a: 87).

1.2.1.6. Adalet

Adalet, eşit toplumsal koşullar ve imkânlar ölçüsünde tüm insanların özgürce ve çok yönlü gelişmesini, yaratıcılıklarını sergileyerek çalışabilmelerini, temel hak ve ödevlerin eşitçe tanınmasını öngören bir etik davranış ilkesidir (Çalışlar, 1983: 9).

Kamu görevlileri hizmet sunarken adil davranmalı, yöneticiler de görev, yetki ve sorumlulukları eşit bir şekilde dağıtmalıdır (Baydar, 2004: 40).

1.2.1.7. Dürüstlük

Dürüstlük ya da doğruluk, düşüncenin gerçeğe uyuşması, yargı ve önermelerin gerçeğe uygun olması halidir (www.tdk.gov.tr). Kamu görevlileri tüm işlem ve eylemlerinde dürüst olmalı, dürüst davranmalarını etkileyecek kurum ve bireylerden uzak durmalıdırlar (Yüksel, 2005a: 87).

1.2.1.8. Sadakat

Kamu görevlileri, yasalara uygun şekilde atanmış kamu makamlarına sadakatle hizmet etmekle görevlidirler (Yüksel, 2005a: 88). Kurumuna aidiyet duygusu güçlü olan bağlı kamu görevlisi, kurumundan etkilenir ve kurum amaçlarının gerçekleştirilmesi için ekstra çaba gösterir (Aydın,1993: 123).

1.2.1.9. Profesyonellik

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında kendi yeteneklerini en iyi şekilde kullanmalı, ifa ettikleri görevleri hakkında uzmanlık bilgisine sahip olmalı ve mesleki kültürlerini genişletmelidirler (Yüksel, 2005a: 88).

1.2.1.10. Nezaket ve Saygı

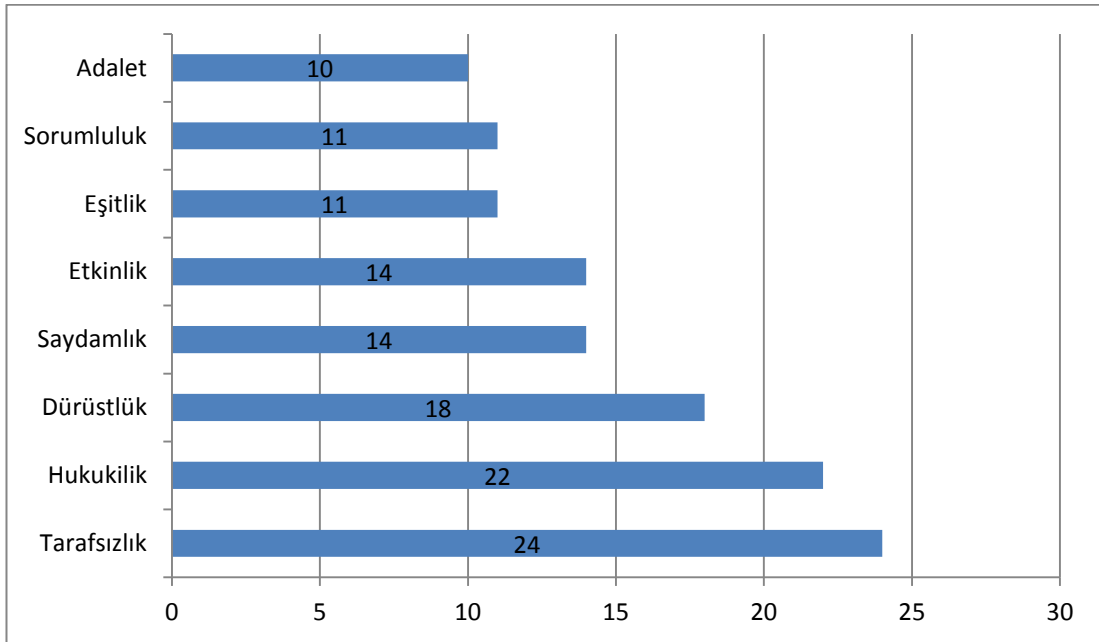
Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten faydalananlara karşı nazik ve saygılı davranmalı ve gerekli ilgiyi göstermelidirler (Yönetmelik*, md.11).

1.2.1.11. Saygınlık ve Güven

Kamu görevi, kamu yararına uygun işlem ve eylemlerde bulunmayı gerektiren güvene dayanan bir hizmettir (Yüksel, 2005a: 88). Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde faaliyette bulunmalı ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla göstermelidirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlardan kaçınmalıdırlar. Kamu görevlileri, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü çıkarın üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket etmeli, hizmetten yararlananlara kötü davranmamalı, işi savsaklamamalı ve çifte standart uygulamamalıdırlar (Yönetmelik, md.10).

OECD'nin 2000 yılında yayımladığı kamu yönetimi etik sistemleriyle ilgili araştırmaya göre; tarafsızlık, hukukilik, dürüstlük, saydamlık, etkinlik, eşitlik, sorumluluk ve adalet ilkeleri, OECD ülkelerinin birçoğunun mevzuatında en çok düzenlenen sekiz temel etik değerlerdir (OECD, 2000).

* Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik



Grafik 1: OECD Ülkelerinde En Çok Benimsenen Kamu Yönetimi Temel Etik Değerler (Ülke Sayısı)

Kaynak: OECD, 2000

Temel etik değerler birçok çağdaş ülke tarafından kabul edilmiş, kamu görevlileri için temel etik değerleri içeren kanun, kod ve kılavuz ilkelerle yürürlüğe koyulmuştur. Zira temel etik değerler kurallarla anlam ve işlerlik kazanırlar.

1.2.2. Kamu Yönetiminde Etik Davranış Standartları

Etik değerlere dayalı bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması için kamu görevlilerinin belli olaylar karşısında uymaları gereken etik davranış biçimlerinin standartlaştırılması ve etik davranış sınırlarının daha kesin olarak bilinmesi önem arz etmektedir (Şen, 1998: 121).

Hukuki çerçeve, kamu görevlisinden beklenen davranış standartlarının ana çizgisini oluşturarak temel kuralları belirler. Kanunlar, etik değerlerden sapan davranışlara ilişkin soruşturma ve kovuşturma usullerinin çerçevesini

izen ve yaptırımların uygulanmasını sağlayan hukuki normlardır. Ancak kanunlar, asgari standartlara uyumun uygulanmasını sağlayan ve esnek olmayan araçlardır. Bu nedenle, kanunların çizdiği genel ereve içerisinde, etik davranış standartlarını daha ayrıntılı olarak açıklayan ve kanunlara göre daha esnek olan etik davranış kodları gündeme gelmektedir.

Kamu görevlilerinden beklenen davranış standartları, bir çok ülkede en yaygın biçimleriyle kanunlar, davranış kodları ve kılavuz ilkeler olarak düzenlenmektedir. Örneğin, kamu yönetiminde etik davranış standartları, ABD’de davranış standardı kodunda, Portekiz’de disiplin kanunlarında, Kanada’da çıkar atışması ve kamu görevi sonrası istihdam kodunda, Fransa ve İtalya’da etik davranış kodlarında, İngiltere’de kamu yönetimi kodunda belirlenmektedir.

Etik standartlarının gerçekten işlevsel olması için kurumsal kültürün bir parçası olması ve kurumsal kültürle birleşmesi gerekir. Bunun dışında kamu görevlilerinin bu standartlara uyum konusunda büyük sorumlulukları olduğu bilincinde olmaları da oldukça önemlidir (Yüksel, 2005a: 95-96).

1.2.2.1. Etik Kanunları

Kanunlar, etik davranışlar konusunda genel ereve çizen, ihlali durumunda soruşturma ve kovuşturma usullerini belirterek yaptırımlar öngören normlardır. Genelde ngrlen yaptırımlar, para cezaları, hapis cezaları ve idari disiplin cezaları olarak uygulanır. Etik davranış standartlarını içeren kanunların başında ceza kanunları gelmektedir. Ceza kanunları rüşvet gibi birçok yolsuzluk tipini tanımlayarak yaptırma tabi tutmaktadır. Ceza kanunlarının dışında, memurlara ilişkin kanunlar, çıkar atışması kanunları, mal beyanı kanunları, bilgi edinme kanunları da etik davranış standartlarını belirlemektedir.

Etik kanunları, hukuki yaptırımlar içermesi nedeniyle kamu görevlileri için caydırıcı bir işlev görürler. Bu itibarla etik kanunları etik dışı davranışların yaygınlaşmasını önleyen etkili mekanizmalardır. Kamu yönetiminde etik reformlar, demokratik gelişmiş ülkelerin hepsinde etkili yaptırım mekanizmasıyla desteklenen etik kanunların yürürlüğe girmesiyle başlamıştır. Ancak etik kanunların genel durumları düzenleyen çerçeve normlar olması nedeniyle belirli somut olaylara uygulanması güçtür. Kanunlardaki boşluklar, esnek olmama gibi dezavantajlar da eklenince etik kanunların somut olaylara uygulanması daha da zorlaşmaktadır. Bu nedenle çerçeve kanunları açıklayan ve somut olaylara uygulanan etik davranış kodları, kanunların çizdiği çerçevenin etkili bir biçimde uygulanmasını sağlayarak, etik kanunlarının bu dezavantajlarını ortadan kaldırmaktadır (Yüksel, 2005a: 97-98).

1.2.2.2. Etik Davranış Kodları

Etik davranış kodları, “iyi” olarak kabul edilen değerlerin kural, ilke veya standartlar şeklinde bir araya getirilmesiyle oluşturulan yazılı dizgelerdir. Bir meslek ya da uygulama alanında etik öğeler ve kabul edilebilir davranış modelleri bir araya getirilerek etik davranış kodları meydana getirilir (Özmen, 2008: 50). Kamu yönetiminde etik davranış kodları, kamu görevlilerinin doğru davranışlarına dair standartların yazılı beyanıdır (Yüksel, 2005a: 98).

Bir mesleği tanımlamada yardımcı olacak önemli unsurlardan biri de o mesleğin etik davranış kodudur. Etik kodu, mesleğin kimliğini tanımlar, işlerin hangi ilke ve esaslara göre yürütüleceğini, hangi davranışların kabul edilir olduğunu gösterir, yani o mesleğin nasıl olması gerektiğini belirtir (Demirci, 2005: 286).

Etik kodlar, etik altyapı oluşturulmasında en başta gelen yöntem olmuştur. Etik kodların kuruma ruh vermesi, yöneticilere ve çalışanlara rehber olması gibi bilinen olası yararlarının yanında, paydaşların kurum hakkında

daha olumlu görüşlere sahip olmasını sağlama potansiyeli bulunmaktadır. (Arslan ve Berkman, 2009: 102).

Etik davranış kodları, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin ve standartlarının düzenlenmesinde oldukça yaygın araçlar haline gelmiştir. Açık ve sade anlatımları, hak ve yükümlülükleri net ortaya koyabilmeleri, esnek yapıları ve etik kurullarınca hazırlanabilmeleri, kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleşmesinde etik kodların tercih edilmesinin başlıca sebeplerdir. Kanunların kimi zaman düzenlemekte yetersiz olduğu öznel durumları etik davranış kodları düzenlemekte, böylece etik ilkelere uyulmasını sağlamaktadır.

İdeal bir etik kodu şu özellikleri içermelidir (Yüksel, 2005a: 101-102):

- Etik kodlar, hukuki terimlere boğulmamalı, açık, kapsamlı ve net olmalı ve gerekçeleri açıklanmalıdır.
- Etik kodlar belirli aralıkla gözden geçirilmeli, gerekirse yenilenmelidir.
- Hazırlanma ve güncellenme sürecinde toplumun büyük kesimin katılımı sağlanmalıdır.
- Eğitim, denetim ve yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmelidir.
- Üst düzey ve bazı hassas mevkilerde görev yapan kamu görevlilere yönelik katı standartlar oluşturulmalıdır.
- Kamu görevlilerine kılavuzluk edecek kapsamlı bir “yap” ve “yapma”lar listesi olmalıdır.

Günümüzde iç yapıları itibarıyla etik davranış kodlarıyla ilgili üç eğilim bulunmaktadır. Kimi etik kodlar, genel ilkeleri belirler ve uygulamayı içermez. ABD’de uygulanan “Kamu Yönetimi Etik Kodu” buna örnektir. Bazı etik kodlar, mevcut etik yasalara benzer ve sorumluluk ve yaptırımlara ilişkin açık ve kapsamlı düzenlemelerden oluşur. İngiltere’de uygulanan “Kamu Hizmeti

Yönetim Kodu” bu eğilime örnektir. Son yıllarda yapılan kodlar ise, hem ilkeler hem de usullere ilişkin açıklayıcı nitelik taşırlar. Avrupa Konseyinin “Kamu Görevlileri İçin Model Davranış Kuralları” ve Avrupa Komisyonunun “İyi idare İçin Davranış Kuralları” bu kodlara örnek gösterilebilir (Yüksel, 2005a: 104).

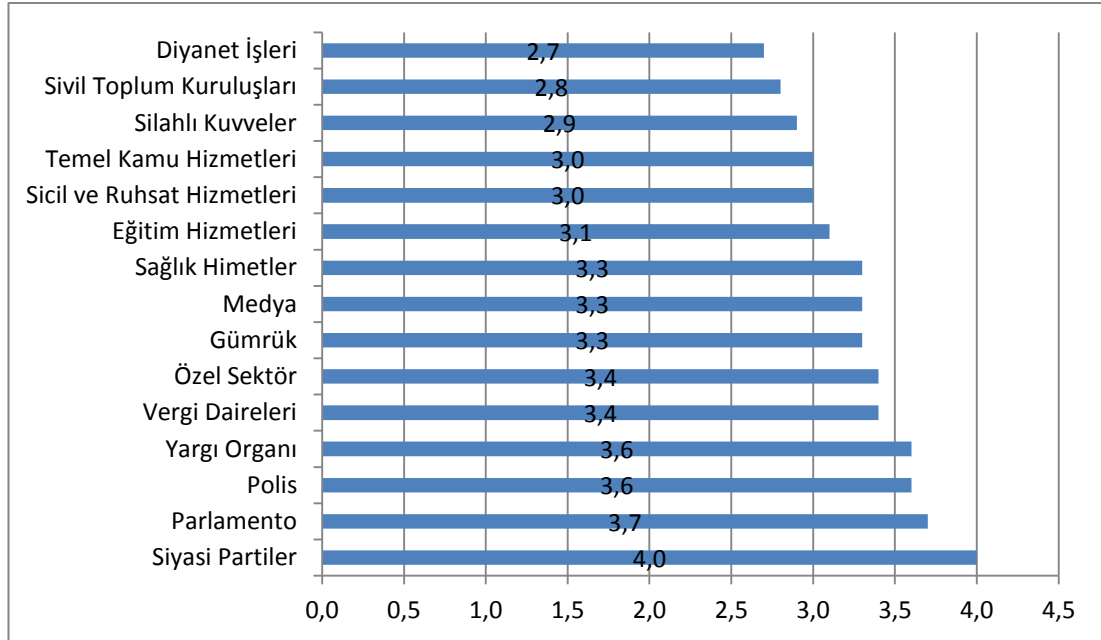
Birçok ülkede etik problemlerle ilgili devlete danışmanlık hizmeti veren ve etiklerle ilgili davranış kodlarının uygulanmasını sağlayan etik kurulları oluşturulmuştur. Ülkemizde de 2005 yılında Başbakanlık bünyesinde kurulan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, Türk kamu yönetiminde etik kültürünün yerleşmesine yönelik danışmanlık hizmetleri vermekle ve etiklerle ilgili oluşturulan mevzuatın uygulanmasını sağlamakla görevlidir.

1.3. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI DAVRANIŞLAR

Etik dışı davranış, etik ilke ve kurallarının ihlali olarak tanımlanabilir (Arslan ve Berkman, 2009: 81). Etik dışı davranış, yolsuzluktan daha kapsamlı bir kavramdır. Ancak kamuoyunda etik dışı davranış denilince genellikle yolsuzluk akla gelmektedir. Kabul edilen en yaygın tanıma göre yolsuzluk, kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır. Yolsuzlukta kamusal yetkiyle donatılmış kişiler, kamu gücünü ve yetkisini kişisel çıkar sağlamak amacıyla etik kurallarını ihlal etmektedir. Bu itibarla her türlü yolsuzluk bir etik dışı davranıştır. Ancak her etik dışı davranış yolsuzluk olarak değerlendirilemez. Örneğin, kamuda üst düzey yöneticiliğe liyakat esasına göre değil, eş-dost ilişkilere veya siyasi referanslara göre atama yapılması yolsuzluk olarak değerlendirilemez. Ancak burada bir etik ihlali olduğu açıktır. Şunu da belirtmekte fayda var; yolsuzluğun ortaya çıkması etik değerlere uymamakla başlar (Yüksel, 2005a: 71-72).

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından 2004 yılında yapılan Küresel Yolsuzluk Barometresi araştırmasına göre, dünyada etik dışı davranışların

yaygın olduğu düşünölen kurum ve kuruluşların başında siyasi partiler, parlamento, polis ve yargı organları gelmektedir.



Grafik 2: Dünyada Etik Dışı Davranışların En Yaygın Olduğu Kurum ve Kuruluşlar

Kaynak: www.transparency.org

Araştırmada dikkati çeken sonuç, etik dışı davranışların en çok kamu sektöründeki kurum ve kuruluşlarda yaygın olduğunun düşünölmesidir.

1.3.1. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışların Türleri

Etik dışı davranışlar için bir sınıflandırma yapılacak olursa, bu sınıflandırmanın ölçütü kamu yetkisi olmalıdır. Çünkü genel olarak etik dışı davranışlar kamu görevlilerinin konumlarından kaynaklanan kamusal yetkilerini özel amaçları için yasal ve etik düzenlemelere aykırı biçimde kullanmalarından kaynaklanmaktadır. Kamu yetkisinin günümüzde, yönetsel işlevler ve siyasal işlevler olmak üzere iki alanda kullanıldığı ifade edilebilir (Berkman, 2009: 21). Bu açıdan kamu yönetiminde etik dışı davranışları

yönetmel ve siyasal etik dışı davranışlar olarak iki ana sınıfa ayırmak mümkündür.

1.3.1.1. Siyasal Etik Dışı Davranışlar

Siyasal etik dışı davranışlar, en geniş anlamda siyasal karar alma mekanizmasında bulunan aktörlerin “özel çıkar” elde edebilmek amacıyla yasal ve etik düzenlemeleri yok sayan eylemlerde bulunması olarak tanımlanabilir (Aktan, 1992: 22).

Siyasal etik dışı davranışlarda bakanların ve milletvekillerinin baş aktörler olduğu söylenebilir. Siyasal gücün yeterince sınırlandırılmaması genel olarak siyasal etik dışı davranışların ana kaynağını oluşturmaktadır. Sonuca ulaşmak için sınırların belirlenmesi kadar uygulanabilirliğin sağlanması da önemlidir (Öztutkan, 2011: 8).

Siyasal etik dışı davranışların farklı biçimleri vardır. Partizanlık, patronaj, oy ticareti, siyasal dalavere gibi davranışlar siyasal etik dışı davranışlara örnek gösterilebilir.

1.3.1.2. Yönetmel Etik Dışı Davranışlar

Yönetmel işlevlere ilişkin kamu yetkisinin kamu hizmeti sunumu sırasında çıkar gözetilerek yasal ve etik normlara aykırı olarak kullanılması yönetmel etik dışı davranışlar olarak tanımlanabilir.

Siyasal etik dışı davranışlarda bakanlar ve milletvekilleri baş aktörler iken, yönetmel etik dışı davranışlarda kamu bürokrasisinde çalışan kamu görevlileri baş aktörlerdir. Hem siyasal hem de yönetmel işlev ve görevleri olan bakanların her iki tür etik dışı davranışlara karışabilmeleri olasıdır (Berkman, 2009: 22-23).

Hizmet sunumunda adam kayırma, aracıya başvurma, rüşvet, kamu sırlarını sızdırma gibi davranışlar, yönetsel etik ihlallerine örnek verilebilir.

1.3.2. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranış Biçimleri

Etik dışı davranışlarla ilgili literatür incelendiğinde, kamu yönetiminde etik dışı davranışların genel olarak dört ana biçiminin olduğu görülmektedir. Bunlar, maddesel bedel içerikli etik dışı davranışlar, dayanışma şeklinde gerçekleşen etik dışı davranışlar, diğer maddesel içerikli etik dışı davranışlar ve psikolojik içerikli etik dışı davranışlardır.

1.3.2.1. Maddesel Bedel İçerikli Etik Dışı Davranışlar

1.3.2.1.1. Rüşvet

Maddesel bedel içerikli etik dışı davranışların en yaygın ve bilinen biçimi rüşvettir. Rüşvet, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinin sunumu sırasında görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, muhatap oldukları kişi veya kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu surette para veya diğer şekillerde bir menfaat elde etmeleridir (Aktan, 2001: 53). Rüşvet, menfaat karşılığında kanuna uygun kamu işlemlerinin daha hızlı ve süratle yerine getirilmesi için ayrıcalıklı işlem yapılması şeklinde ortaya çıkabileceği gibi; kanuna uygun olmayan kamu işlemlerinin yapılması ya da kanuna uygun olan kamu işlemlerinin yapılmaması şeklinde de ortaya çıkabilir. Birinci tipe “Çabuklaştırıcı Rüşvet” (Hafif Rüşvet), ikinci tipe “Çarpıtıcı Rüşvet” (Ağır Rüşvet) adı verilir (Berkman, 1983: 21-23). Ehliyet almaya hak kazanmış bir kimseden maddi bir menfaat sağlanarak ehliyetinin daha kısa bir sürede verilmesi birinci tipe, trafik kuralı ihlali yapmış bir kimseye maddi bir menfaat karşılığı trafik cezası verilmemesi ikinci tipe örnektir.

Rüşvet iki tarafın katılımı ile gerçekleşen bir tür siyasal mübadeledir. Ancak bu, yasal olmayan, kamu vicdanı ve sosyal normlar açısından izin verilmeyen bir mübadeledir. Bu mübadelede her iki taraf lehine sonuçlar doğuran bir rüşvet piyasası oluşmaktadır (Aktan, 2001: 54). Rüşvet uygulamaları kimi zaman yardım sisteminin bir parçası olarak görülmekte, eşitlik ilkesini tanımlayan tüm etiksel sistemlerde hatta rüşvetin yaygın olduğu ülkelerde kınanmaktadır (Hosmer, 1991: 6). Rüşvet, siyasal ve toplumsal sistemin yavaş yavaş çürümesine neden olduğundan ceza hukuku kurallarınca katı şekilde ele alınarak cezai şartlara bağlanmaktadır.

1.3.2.1.2. İrtikap (Haraç-Zorla Yiyicilik)

İrtikap, esasen rüşvetin özel bir türüdür. Rüşvet, iki tarafın karşılıklı anlaşması sonucunda gerçekleşmektedir. İrtikapta ise kamu görevlisinin tek yanlı olarak karşısındakini rüşvet vermeye zorlaması söz konusudur. Kamu görevlisi karşısındaki kişiden, işini yapmak için bir bedel istemektedir. Tek taraflı istemin olduğu bu etik dışı davranış türüne zorla yiyicilik de denir (Aktan, 2001: 56). Rüşvette kamu görevlisi ile vatandaş arasında eşitlik durumu söz konusu iken irtikapta kamu görevlisi üstün durumundadır (Toroslu, 2006: 265-266) ve vatandaştan işini yapmak için ödeme talebinde bulunmaktadır. İrtikap bir nevi haraç olarak da nitelendirilebilir.

Gümrükten mal çekecek birinin, işlemlerin normal süresinden önce bitirilmesi için görevliye para vermesi rüşvet, gümrük görevlisinin işlemleri kasıtlı olarak yavaşlatacağı ya da sorun yaratacağı tehdidi ile karşısındakinden açıkça para istemesi haraçtır (Berkman, 2009: 30).

1.3.2.1.3. Zimmet ve İhtilas

Zimmet, kamu görevlisinin para ya da mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması veya

kullanmasıdır. Bir memurun devlete ait bilgisayarı veya yazıcıyı kendi özel kullanıma tahsis etmesi veya kamu hizmetine tahsisli aracı resmi işler için değil, kendi özel işleri için kullanması zimmete örnek gösterilebilir (Özsemerci, 2002: 28).

Zimmet fiili, hileli bir şekilde yapılırsa buna “ihtilas” adı verilir. İhtilas zimmet fiilinin nitelikli halidir (Aktan, 2001: 57). Evrak üzerinde tahrifat yaparak kamusal kaynağı kendi özel hesabına geçirmek ihtilas fiiline örnektir. Rüşvet ve irtikapta olduğu gibi zimmet ve ihtilas fiilleri de etik dışı davranışlar olmakla beraber hukuk sistemlerinde suç olarak tanımlanmaktadır.

1.3.2.2. Dayanışma Şeklinde Gerçekleşen Etik Dışı Davranışlar

1.3.2.2.1. Kayırmacılık (İltimas)

Kayırmacılık, kamu görevlilerinin kamu işlemlerinde objektif ölçütleri dikkate almayarak akraba, eş-dost ilişkileri gibi ruhsal-duygusal nitelikteki geleneksel bağlarla bazı kişilere arka çıkmasıdır (Aydın, t.y.). Halk dilinde kullanılan “torpil” kavramı kayırmacılık kavramına karşılık gelmektedir (Özsemerci, 2002: 28). Ülkemizde kamu personelinin istihdamında, atama ve terfi işlemlerinde liyakat ilkesine riayet edilmemesi sonucu kayırmacılığa yaygın olarak rastlanmaktadır. Kayırmacılığın değişik türleri bulunmaktadır;

- **Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm)**

Nepotizm, liyakat ve eşitlik ilkeleri dikkate alınmaksızın siyasetçi, bürokrat ve kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir kimsenin kamu hizmetine istihdam edilmesi, ilerlemesi veya yer değiştirmesidir. Nepotizm, daha çok birincil ilişkilerin egemen olduğu toplumlarda yaygın olarak görülmektedir (Aktan, 2001: 57).

- **Eş - Dost Kayırmacılığı (Kronizm)**

Kronizm ile nepotizm birbirine benzemektedir. Aralarındaki temel fark, kronizmde kayırılan kişi akraba değil, eş-dost, arkadaş ve benzeri kişilerdir. Ülkemizde yaygın olarak görülen hemşehri kayırmacılığı kronizmin özel bir türü olarak değerlendirilebilir (Özsemerci, 2002: 29).

- **Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık)**

Partizanlık, siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen siyasal yandaşlarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, bu kimselere haksız menfaat sağlamalarıdır. Siyasal iktidarlar, siyasal destekçilerini seçim dönemindeki yardımlarından dolayı ödüllendirmektedir (Aktan, 2001: 58). Partizanlık merkezi yönetimlerden ziyade mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda yaygın olarak görülmektedir. Belediyelerin ihale süreçlerinde siyasal yandaşlarını kayırması, ayrıcalıklı tanınan banka kredileri ülkemizde bu türde sık görülen etik dışı davranışlardır.

- **Hizmet Kayırmacılığı (Pork-barrelling)**

Hizmet kayırmacılığı, siyasal iktidarın gelecek seçimlerde tekrar iktidarda kalabilmek için seçim dönemlerinde bütçe kaynaklarını, oylarını maksimize edecek şekilde seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarının yağmalanmasıdır. Bu türde kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgelerinin ihtiyaçları dikkate alınmamakta, kaynaklar iktidarın kendi seçim bölgelerine aktarılmaktadır (Özsemerci, 2002: 29-30). Özellikle hükümet başkanları ve bakanların kendi seçim bölgelerine yeniden seçilmeyi garantileyebilmek için daha fazla yatırım ve ödenek ayırması sık görülen durumdur (Aktan, 2001: 59).

1.3.2.2.2. Patronaj

Patronaj, siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarda çalışan üst düzey bürokratları görevden alması ve yerlerine siyasal yandaşlık, ideoloji, nepotizm, kronizm gibi ölçütleri dikkate alarak kendine yakın buldukları kişileri atamasıdır (Özsemerci, 2002: 30). Patronaj pek çok toplumda siyasal nitelikli etik dışı davranışların en yaygın türlerinden biridir. Bunun uç örneği 19. yüzyılda ABD’de uygulanan ganimet ya da yağma sistemi olarak da nitelendirilen “Spoil System”dir. Bu sistemde temel anlayış her seçim sonucunda, seçimi kazanan partinin yandaşlarının yeterlilik düzeyi dikkate alınmaksızın kamu personel kadrolarına atanmaları suretiyle ödüllendirilmeleridir (Güran, 1980: 85-86).

1.3.2.3. Diğer Maddesel İçerikli Etik Dışı Davranış Biçimleri

1.3.2.3.1. Aracılık

Aracılık, halkın devletle ilgili bir işini yaptırmak veya çabuklaştırmak için kullandığı bir kurumdur. Bürokrasinin yapısından ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar aracı kurumların varlık nedenidir. Kamu yönetiminde gizlilik, kurallara aşırı bağlı olma, mevzuat karışıklığı ve kullanılan dilin halktan farklı olması, vatandaşların bir aracı kurum veya bir kişi vasıtasıyla işlerini görmek istemelerine neden olmaktadır. Vatandaşlar genellikle işlerini gördürebileceği siyasal nitelikli aracı kişileri (milletvekilleri, parti yöneticileri gibi) veya bu işlerde uzmanlaşmış kurumları (danışmanlık şirketleri) tercih etmektedirler. Bürokraside aracı kullanmanın yaygınlık kazanması, vatandaşların yönetime ve sisteme güvensizliğini artırmasının yanı sıra bürokratik sistemde görülen etik dışı faaliyetlere kapı aralamaktadır (Çevikbaş, 2006: 277).

1.3.2.3.2. Lobicilik

Lobicilik, çıkar ve baskı gruplarının (şirketler, sendikalar, mesleki odalar, birlikler vb.) siyasal karar alma sürecinde iktidar partilerini, muhalefet partilerini veya bürokratları etkileyerek kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmeleri olarak tanımlanabilir. Lobicilik faaliyetleri, kamu yönetiminde en isabetli kararın alınmasını engeller (Yüksel, 2005a: 76).

Çıkar ve baskı grupları başlıca şu şekillerde lobicilik yaparlar;

- Çıkar ve baskı grupları seçim öncesinde bir siyasal partiye parasal ya da diğer şekillerde yardımda bulunurlar. Desteklenen partinin seçimi kazanması durumunda çıkar ve baskı grupları seçim sonrasında iktidar üzerinde etkili olmaya çalışarak rant sağlanmaya çalışırlar.

- Çıkar ve baskı grupları siyasal kararların alınması sürecinde bazı milletvekillerini çeşitli şekillerde etkileyerek parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini sağlarlar (Kılavuz, 2003: 223).

1.3.2.3.3. Rant Kollama

Rant kollamayı, çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından "suni" olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetler olarak tanımlayabiliriz. Burada "gerçek rant" ile "suni rant" arasındaki ayrımı açıklamak gerekir. Gerçek rant, ekonomide arz ve talep arasındaki ilişkilere göre ortaya çıkmaktadır. Örneğin toprağın, belirli bir süre sonra sahibine çalışmadan bir gelir getirmesi gerçek ranttır. Suni rant ise, bizzat devlet tarafından bazı ekonomik faaliyetler üzerine sınırlamalar konulması ya da ekonomik faaliyetlerin bizzat devlet tarafından düzenlenmesi şeklide ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla rant kollama, çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından yaratılan bir "suni rant"ı elde etmek için girişmiş oldukları faaliyetlerdir (Aktan, 2001: 61). Rant kollama faaliyetleri kaynakların dağılımı

üzerinde önemli bir negatif etkiye sahiptir (Kılavuz, 2003: 225). Rant kollamanın bazı türleri aşağıda gösterilmiştir (Tepav, 2006: 29-30);

- Monopol kollama
- Tarife kollama
- Lisans Kollama
- Kota Kollama
- Teşvik kollama
- Sosyal yardım kollama

1.3.2.3.4. Oy Ticareti (Logrolling)

Oy ticareti, yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü sırada ortaya çıkan siyasal bir etik dışı davranış biçimidir. Yasama organı olan parlamentoda siyasal partilerin menfaatleri doğrultusunda parlamentoya sunmuş oldukları kanun tasarı ve teklifleri karşılıklı olarak desteklemelerine oy ticareti denir. Bu bir anlamda karşılıklı oy alışverişidir. Oy ticareti, siyasal ahlak dejenerasyonuna neden olan bir etik dışı davranış biçimidir. Çünkü ortak çıkar, siyasal partileri bir araya getirmektedir. Milletvekili maaşlarının yükseltilmesi, halk arasında kıyak emeklilik olarak bilinen milletvekili emeklilik şartlarının iyileştirilmesi gibi konularda ülkemizde olduğu gibi milletvekilleri çıkarları doğrultusunda daha kolay uzlaştıkları görülmektedir (Özsemerci, 2002: 30).

1.3.2.3.5. Kamu Sırlarını Sızdırma ve Vurgunculuk

Devletin bazı faaliyetleri kamu sırrı kapsamında çeşitli gerekçelerle kamuoyunun bilgisine sunulmaz. Gizlilik içerisinde muhafaza edilmesi

gereken bu bilgiler kimi zaman kamu görevlilerince özel çıkar sağlamak amacıyla özel kişi ve kurumlara aktarılmaktadır. Bunun uzantısında da kamu sırlarını sızdıran kamu görevlileri ülkenin zararına bile olsa, maddi anlamda çıkarlar elde edebilmektedirler. Günümüzde hükümetler, bazı idari ve özellikle de ekonomik kararları gizlilik içerisinde almakta ve bunu beklenmedik bir zamanda kamuoyuna açıklamaktadır. Gizlilik içinde alınan bu kararların bazı bakanlar, üst düzey bürokratlar veya kamu görevlilerince önceden bazı çıkar ve baskı gruplarına çıkar karşılığı bildirilmesi söz konusu olabilmektedir. Örneğin ülkemizde KİT'ler aracılığıyla üretilen mal ve hizmetlere yapılması planlanan zam kararlarından sızdırmayla önceden haberdar olanların büyük stoklar yaparak haksız kazanım elde ettikleri yaygın olan bir durumdur. Bu çeşit etik dışı davranışa halk dilinde “vurgunculuk” da denir (Aktan, 2001: 62).

1.3.2.3.6. Siyasal Dalavere (Siyasal Manipülasyon)

Siyasal nitelikli etik dışı davranışların diğer bir şekli de politikacıların siyasal dalavereye başvurarak seçmenleri yanıltmaları ve böylece oylarını artırmaya çalışmalarıdır. Siyasal dalavere, seçim öncesi aşırı vaatle bulunma ve yalan, propaganda yaparak tek taraflı enformasyon sunma, seçim sonrası kamuoyuna aşırı ve kompleks bilgiler sunma şeklinde ortaya çıkabilmektedir (Aktan, 2001: 63). Siyasal dalavereye imkan sağlayan faktörleri, rasyonel seçmen bilgisizliği, rasyonel seçmen ilgisizliği ve depolitizasyon şeklinde sıralayabiliriz (Kılavuz, 2003: 226).

1.3.2.4. Psikolojik İçerikli Etik Dışı Davranışlar

1.3.2.4.1. Ayrımcılık

Kamu görevlisinin ön yargı hissi ile bir grup insanın haklarını koruyup onlara daha fazla imkân sağlarken, diğer grup insana da zarar verecek

şekilde davranması ayrımcılık olarak tanımlanabilir (Büte, 2011: 106). Ön yargı bir duygu, ayrımcılık ise eylemdir (Aydın, 2002: 60).

1.3.2.4.2. Dogmatik Davranma

Kamusal hizmetler, gelişmeyi ve değişimi yakalamayı gerektiren örgütsel çalışmalardır. Dogmatik davranma ise önceden edinilmiş fikir ve inançlarla sabit bir tutum oluşturmaktır. Dogmatik davranma kamusal gelişmeye ve yenilenmeye engel teşkil ettiği için hedeflenen kamusal atılımlara darbe vurmaktadır (Gül, 2006: 71).

1.3.2.4.3. Yobazlık - Bağnazlık

Bireyin mevcutlar içinde en doğrunun kendisinde var olduğunu düşünmesi ve bu şekilde tutum sergilemesi yobazlık ve bağnazlık olarak görülmektedir (Gül, 2006: 70). Yöneticileri bu şekilde olan örgüt, farklı düşüncelere kapalı, katılım ve paylaşımın olmadığı bir yapıya dönüşür.

1.3.2.4.4. Psikolojik Yıldırma (Mobbing)

Psikolojik yıldırma, kamuda üst yöneticilerin veya aynı düzeyde kamu görevlilerin, yasal yetkileri haricinde diğer çalışanları psikolojik yolla uzun süreli sistematik baskı altına almaları ve onlara meydan okumaları olarak tanımlanabilir (Aydın, t.y.). Gerek yöneticiler gerekse de çalışanlar bu tür davranışlarla hem örgütsel hem de toplumsal etik kurallarını çiğnemektedirler. Bu tür durumlar örgüt içinde çalışma ortamını bozarak verimlilik ve etkinliği etkilemektedir (Gül, 2006: 70).

1.3.2.4.5. Bencillik

Bencillik, başkalarını düşünmeden gelişmeleri ben merkezli düşünmek ve yönetmektir. Bencil kişi, gelişen olayların kendisinin kazancını veya kaybını ne derece etkileyeceğini düşünür ve diğerlerinin ihtiyaçlarını görmezlikten gelir. Kamusal hizmetler ise aksine paylaşmayı ve birlikte hareket etmeyi gerektir. Kamusal amaçlar en iyi bu şekilde gerçekleştirilir (Gül, 2006: 70).

1.3.2.4.6. Şiddet - Saldırganlık

Şiddet, yapacak hiçbir şeyin kalmadığı inancı ve korkusu ile ortaya konan negatif anlamda duygusal taşma halidir. Saldırgan davranışlar, kaba kuvvet ve beden gücünün kötüye kullanılması şiddet kapsamında eylemlerdir. İnsanda saldırgan davranışlar kalıplaşmış olup, kızgınlık ve öfke durumunu dışa yansıtan yüz ifadesinden ya da bir sözcükten (hakaret, küfür), doğayı, canlıyı yakan, yıkan ve yok eden eylemlere kadar yayılabilir (Köknel, 1996: 20).

1.3.2.4.7. Bedensel ve Cinsel Taciz

Bedensel taciz, özel yaşamda başarısız olan kişilerin kendinden daha güçsüz olan kişilere bir yansıtma ve bastırma mekanizması olarak uyguladıkları etik dışı davranış türüdür. En sık rastlanan bedensel taciz türü dayaktır. Cinsel taciz ise kişilere laf atmaktan ve el kol hareketleri yapmaktan başlayan, ırza geçmeye kadar varan yelpazedeki davranışları tanımlayan kavramdır (Köknel, 1996: 203).

1.3.2.4.8. Sömürü (İstismar)

Sömürü, insanın başka insanları kendi amaçları için bir araç olarak kullanmasıdır ve kaynakların adaletsiz olarak kullanımını niteler (Aydın, 2002: 62).

1.3.2.4.9. Yaranma ve Yakınlığı Kullanma (Dalkavukluk)

Yöneticiye yaranma veya dalkavukluk yapma davranışı, çoğu insanlar tarafından başarıya giden yolda bir gereklilik haline gelmiştir (Lamberton ve Minor, 1995: 334). Çoğunlukla ast-üst ilişkilerinde ortaya çıkan dalkavukluk davranışı, bir iyi niyet içeriyormuş gibi görünse de olayın bir ileriki aşamasında örgütte huzurun bozulmasına ve çalışanların birbirinden tedirgin olmasına neden olabilmektedir (Gül, 2006: 69-70).

1.3.2.4.10. Engelleyici Olma ve Yanlış Yönlendirme

Engelleyici olma, yapılacak doğru eylemleri durdurma ile ilgili iken; yanlış yönlendirme, bilgi ve belgelerin eksik veya yanlış aktarılması ile ilgilidir. Bu tür davranışlar genelde gücü elinde bulundurma arzusundan ve “her şeyi en iyi ben yaparım” duygusundan kaynaklanmaktadır (Büte, 2011: 108).

1.3.2.4.11. Dedikodu (Söylenti)

Gerçekliği bilinmeden başkalarını karalamak, kötülemek, kınamak ya da suçlamak amacıyla yapılan söylentilere dedikodu denir (Köknel, 1996: 144). İş yerlerinde yapılan dedikodu, büyük ölçüde zaman ve enerji kayıplarına neden olduğu gibi insan ilişkilerinde gerginliğe, güven ve saygı duygularının yok olmasına neden olmaktadır (Aydın, 2002: 68).

1.3.3. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması

Kamu yönetiminde çıkar çatışması, “kamu görevlisinin kendisinin ve yakınlarının ya da özel bir yakınlık veya ilişkisi olduğu kişi, şirket ve kuruluşların devletle olan ilişkilerinde bir görev ya da rol üstlenmesi ve bunun sonucunda kişisel menfaatin kamu menfaatiyle çatışması” halidir (Yüksel, 2005c: 27).

Kamu yönetiminde son yıllarda ortaya çıkan skandallar, özellikle bir kamu görevlisinin kamudan ayrılıp özel sektörde çalışmaya başlaması ya da aynı şirketin bir kamu kuruluşuna hem denetleme hem de danışmanlık hizmeti vermesi gibi durumlarda, çıkar çatışmasından kaçınmanın önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Öte yandan, son yıllardaki skandallar, kamu ve özel sektör arasındaki işbirliğinin yeni şekillerinden doğan ve gittikçe artan çıkar çatışması potansiyeline dikkatleri çekmiştir. Birçok ülkede kamu-özel sektör işbirliği ve personel değişimi hızlanmıştır. Bu tarz ilişkiler kamuda çıkar çatışması vakalarını artırmaktadır (Yüksel, 2005c: 27).

Çıkar çatışmalarının etkili bir hukuki çerçeveye düzenlenip, yaptırım mekanizmalarıyla desteklenmesi, kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleştirilmesi için büyük önem taşımaktadır. Bazı ülkelerde kamuda etik konusunda yapılan düzenlemeler, çoğunlukla çıkar çatışmalarını engellemeyi amaçlamaktadır. Öte yandan çıkar çatışması odaklı bir etik sisteminin kamuda etik standartlarının yerleştirilmesini sağlamasının güç olduğu ve kamu yönetiminde etğin çıkar çatışmalarını engellemenin ötesinde çok daha kapsamlı bir amacının olduğu da açıktır (Thompson, 1992, 11-12).

1.3.3.1. Çıkar Çatışması Halleri

Kamuda çıkar çatışması çeşitli şekillerde olabilmektedir;

1.3.3.1.1. Kendi Yararına İşlem (Self-dealing)

Kendi yararına işlemde, kamu görevlisinin resmi görevinin, kişisel menfaatini etkileme olasılığı bulunmaktadır. Çıkarın kişisel olması ve kamu görevlisinin kamu görevi dışındaki özel finansal malvarlığında cereyan etmesi yani derece, maaş gibi kamu görevi itibarıyla elde ettiği menfaatlerin dışında olması gerekir (Yüksel, 2005a: 115). Bu çeşit çıkar çatışmasına karşı geliştirilen hukuki düzenlemelerinin birçoğu sadece kamu görevlilerinin kendi çıkarlarını etkilemelerini yasaklamakla kalmaz, kendi çıkarlarını etkileyecek pozisyonlarda bulunmalarını dahi yasaklar. Kendi yararına işlemle ilgili düzenlemeler bir şeyi yapmaktan ziyade biri olmayı kısıtlar. Yani, engellenmeye çalışılan bir faaliyetten çok bir durumdur. (Yüksel, 2005c: 28).

1.3.3.1.2. Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız ve Kanunsuz Tesir

Kamu görevlisi üzerinde haksız ve kanunsuz tesir durumu, diğer kamu görevlisi tarafından karşılıklı etkileşim sonucu gerçekleşir. (Frier, 1969: 95). Resmi görevi dışında hareket eden ve kişisel çıkarını temsil eden kamu görevlisi, çıkarla özel bir bağlantısı olmayan ancak bu çıkarı kendi resmi rolünü kullanarak etkileme olanağı bulunan başka bir kamu görevlisine haksız ve kanunsuz şekilde tesir etmeye çalışmaktadır. Tesir eden görevli genellikle yürütme veya yasama organlarından olmakta, tesir edilen görevli ise genellikle icrai faaliyette bulunan kamu görevlisi olmaktadır (Perkins, 1963: 1143).

1.3.3.1.3. Kamu Hizmetleri için Özel Ücret

Kamu hizmetleri için özel ücret durumunda, kamu görevlisi, kamu hizmetlerinin karşı tarafın kişisel çıkarlarını etkileyip etkilememesine bakılmaksızın, özel kuruluştan kamu hizmeti için ücret almaktadır. Kamu görevlisinin konuyla ilgili yasal düzenlemeleri ihlal etmesi için uygunsuz bir

şey yapmasına da gerek yoktur. Kamu hizmeti için bir kamu görevlisinin dışarıdan ücret alması yeterlidir. (Yüksel, 2005c: 30-31).

1.3.3.1.4. Memuriyet Görevinin Suiistimali

Memuriyet görevinin suiistimalinde, kamu görevlisi kendisi, yakınları veya iş bağlantıları için özel çıkar elde etmek amacıyla makamlarını diğer insanları zorlamak için kullanmaktadır (Yüksel, 2005c: 29-30). Memuriyet görevinin suiistimaline en iyi örnek, Amerikan Hava Kuvvetleri Sekreteri Harold Talbott'ın kendi danışmanlık şirketinin, birçok önemli hava kuvvetleri anlaşması için başka şirketlere oldukça karlı hizmetler sunması olayıdır. Bu durumun ortaya çıkmasından sonra Talbott istifa etmeye zorlanmıştır (Douglas, 1992).

1.3.3.1.5. Kamu Görevinden Özel Menfaatler Elde Edilmesi

Bu çıkar çatışması halinde kamu görevlisi, kamu görevi sayesinde elde ettiği yetenekleri veya makamını kullanarak özel menfaatler elde etmektedir. Bu durum, resmi göreviyle bağlantılı olmak kaydıyla, verdiği hizmetlerin karşılığı olarak aldığı parada, yaptığı konuşmalarda elde ettiği onur ücretlerinde, üniversitede ya da başka bir eğitim kurumunda ders vermesi halinde aldığı ücrette, yazdığı bilimsel eserler nedeniyle aldığı avansa, gittiği konferanslarda masraflarının ödenmesinde ya da katıldığı hayır amaçlı turnuvalarda masraflarının karşılanmasında kendini göstermektedir (Yüksel, 2005c: 31).

1.3.3.1.6. Görev Sonrası İstihdam - Döner Kapı

Birçok ülkede kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarına gidilmektedir. Bunun üç nedeni bulunmaktadır. Birincisi, kamu görevlisinin

ilerideki işvereni için kamu makamını kötüye kullanarak bir menfaat elde etme ihtimalinin bulunması; ikincisi, kamu görevlisi özel sektördeki işverenini kamu kurumu karşısında temsil ederken, daha önceden iş arkadaşı olan kamu görevlileri tarafından kayırma ihtimalinin bulunması; üçüncü ise, kamu görevlisinin özel sektördeki işverenine yakınlaşması ya da etkilenmesi göz önünde bulundurulmadan kamu makamından herhangi bir şekilde kendi adına kar elde etmesinin yasaklanması ihtiyacıdır (Yüksel, 2005a: 123-124). Ülkemizde kamu görevi sonrası istihdam kısıtlaması üç yıllıktır. İlgili yasada çıkar çatışması halinin kamu görevlisinin önceden çalıştığı kamu idaresine karşı işlenmesi şartı bulunmaktadır.

1.3.3.2. Çıkar Çatışması Politikası

Çıkar çatışması durumlarını düzenleyen bir kamu politikası etik dışı davranışları önlemeye yönelik en önemli etkinliklerdendir. Bu inançla OECD, kamu yönetiminde etkili bir çıkar çatışması politikası için şu temel ilkeleri belirlemiştir (OECD, 2003):

- “Kurumsal ve bireysel dürüstlüğü riske sokma potansiyeli olan çıkar çatışması durumlarının genel özelliklerini tanımlama,
- Kabul edilemez çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkan spesifik şekillerini belirleme,
- Çıkar çatışması politikasının uygulanabilirliğinin sağlanması için liderlik ve siyasal irade,
- İşbirliğini destekleyen bilinç ve etkili bir önleme için risk alanlarını öngörme,
- Bilginin uygun beyanı ve çıkarların etkili yönetimi,

- Diğer menfaat sahipleriyle ortaklık (sözleşme ilişkisi olan taraflar, müşteriler, sponsorlar ve toplum),
- Tecrübeler ışığında çıkar çatışması politikasının değerlendirilmesi ve geliştirilmesi”.

1.3.4. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışların Nedenleri

Bu bölümde kamu yönetiminde etik dışı davranışları etkileyen faktörler,

- Kişisel özelliklerden kaynaklanan nedenler,
- Örgütsel nedenler,
- Toplumsal ve ekonomik nedenler,

olmak üzere üç ana başlıkta ele alınmıştır.

1.3.4.1. Kişisel Özelliklerden Kaynaklanan Nedenler

1.3.4.1.1. Kişinin Değerleri, Öncelikleri ve Tecrübeleri

Kişinin değerleri, öncelikleri ve tecrübeleri, kişinin ahlaki gelişim düzeyini ve etik değer ve standartlara bakışını şekillendirir. Kişinin etik duyarlılığına sahip olması ve bunun yoğunluğu, kişinin değerleri, öncelikleri ve tecrübeleri çerçevesinde gerçekleşmektedir. Örneğin, kişisel menfaatlerini her şeyin üstünde tutan kişilerin, olayları çarpıtma, yalan söyleme ve insanları kullanma gibi etik dışı davranışları sergileme ihtimalleri çok daha yüksektir (Arslan ve Berkman, 2009: 83). Kamu yönetiminde yapılan birçok araştırmada etik dışı davranışların nedenleri arasında kişinin ahlak anlayışı ve değerleri başta gelmektedir (Yılmaz, 2005: 317). Açgözlü olma, bencillik ve aşırı kazanma isteği, kamu görevlilerini etik dışı davranmaya yönelten

başlıca nedenler olarak görülmüştür (Bayrak, 2001: 167). Bu kişiler etik dışı davranışlarını “zaten herkes yapıyor”, “ben yapmasam, onlar yapacaktı”, “bunu kurumum için yaptım” diyerek savunurlar veya meşrulaştırırlar (Arslan ve Berkman, 2009: 83).

1.3.4.1.2. Psikolojik Nedenler

Psikolojik kökenli yaklaşımlar, etik dışı eylemlerin nedenlerini bireyde var olan ruhsal bozukluklara bağlamaktadır. Psikanalitik yaklaşıma göre suç niteliğindeki davranış, bastırılmış bir kompleksin ürünüdür. Kişinin bilinçaltında var olan bu kompleks, onu çevresinden gelen uyarılara hırs ve güç gösterimi, bireysel var olma düşüncesi, intikam duygularıyla hareket etme gibi tepkiler vermeye yöneltmektedir (Baydar, 2004: 57). Kamu yönetiminde görülen psikolojik kökenli etik dışı davranışların bazıları şunlardır;

Hırs ve Güç Gösterisi: Kamu personelinin aşırı kazanma hırsı, hastalık haline dönüşerek kamu hizmetlerinin çıkar amaçlı yürütülmesine ve hizmetlerin yozlaşmasına neden olabilir.

Kamu yönetiminde statünün, sağladığı ekonomik doygunluktan ziyade manevi yönü daha önemlidir. Çünkü artan statü ile birlikte kamu görevlisi kendini güçlü hissetmekte, daha çok paraya hükmetmekte ve daha çok kişiyi yönetmektedir. Bu nedenle kişi statü elde etmek, kimi zaman da yükselmek amacıyla etik dışı davranışlara yönelebilmektedir (Kılavuz, 2003: 205).

Kin Duygusu: Kamu görevlileri zaman zaman, kendilerinin amirlerince, çalıştığı kurumca veya yönetimdeki partilerce sömürüldüklerini, kurumsal anlamda en zor işlerin kendilerine verildiğini ya da hiç anlamadıklarını ifade ederler. Bu sebeple de çalışanlar, etik dışı davranışları adeta intikam alırcasına gerçekleştirirler. Örneğin gerektiği kadar

çalışmayarak ya da bu kadar paraya bu kadar iş mantığıyla hareket ederler (Kılavuz, 2003: 205).

Kişilik Bozuklukları: Yaşam içerisinde çeşitli şekillerde engellenen ve mahrum kalan kişi, saldırganlık dürtüleriyle kendini ifade ederek etik dışı davranışlara yönelebilmektedir (Baydar, 2004: 57). Örneğin ailesinden yeterli sevgi ve ilgiyi görmemiş bir kamu görevlisi, agresif davranışlar sergileyerek kurum içerisinde huzursuzluğa sebep olabilmekte veya aşağılık kompleksi bulunan bir kamu görevlisi sırf güç gösteriminde bulanmak için yapması gereken işi geciktirerek hizmet alan vatandaşa eziyet edebilmektedir (Kılavuz, 2003: 205).

1.3.4.1.3. Liyakatsiz Personel Davranışları

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların altında kimi zaman bilgi eksikliği, akıl yürütememe, personelin iyi niyeti gibi bilinçsizce ve iyi niyetli davranışlar yatmaktadır.

Bilgi Eksikliği: Kamu görevlisinin yasal yükümlülükleri, kurum politikaları ve geleneklerini bilmemesi, etik dışı davranışlara yol açabilir. Bu tür davranışların ortaya çıkması durumunda, kamu görevlisi sık sık mevcut kuraldan haberi yoktu şeklinde açıklama yapar (Köprü, 2007: 54).

Akıl Yürütememe: Kitaplardan veya yasal düzenlemelerden öğrenilemeyecek, ancak bireysel bazda hissedilecek oldukça önemli etik davranış kuralları bulunmaktadır ve bu kurallar, bireylerin gözlemleri ve yorumları sonucunda öğrenilebilir. Örneğin kurumsal araç ve gereçlerin kişisel amaçlı kullanma yasağı akıl yürütülerek bilinebilen bir kuraldır. Bu davranış kurallarının kamu görevlisi tarafından özümselememesi, onun yönetsel açıdan etik dışı davranışlar sergilemesine neden olabilmektedir (Kılavuz, 2003: 203).

Personelin İyi Niyeti: Kamu görevlisi hizmetsel etkinliği sağlayacağı düşüncesiyle kimi zaman iyi niyetli bazı davranışlarda bulunabilir. Örneğin kamu görevlisinin iyi niyeti sonucu görevlendirilmeden iş yapması, başkalarının görevlerine izinsiz olarak müdahale etmesi, kurumsal anlamda kaynakları kamu yararına ama kurumun kuruluş amacı dışında kullanması, bürokratik işlemleri göz ardı ederek kendiliğinden birtakım işlere girişmesi veya kendi düşüncesine göre devletin çıkarlarını korumak amacıyla kuralları esnek uygulaması gibi (Kılavuz, 2003: 203). Bu tür davranışlar, kamu yönetiminin etik işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir.

Yasa Dışı Emir: Kamu görevlisinin emir emirdir anlayışının uzantısı olarak amirin yasa dışı emrini yerine getirmesi, etik dışı gelişmelerin ortaya çıkmasında etkili bir faktör olarak gözlenebilmektedir (Köprü, 2007: 54).

1.3.4.1.4. Fakirlik ve Ücret Düşüklüğü

Kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini yerine getirirken etik dışı davranışlara başvurmalarının en önemli nedenlerinden biri de düşük ücrettir. Kamu görevlisi maaş konusunda tatmin olmamaya ve hayatını idame ettirmekte zorlanmaya başlayınca rüşvete ve haksız kazanca yönelik etik dışı eylemlere girişebilmektedir (Yüksel, 2005a; 159-160). Hak ettiklerinden az maaş aldıklarını düşünen ve kendilerini güvende hissetmeyen, kısaca moralleri bozuk kamu görevlileri bunu telafi etmek amacıyla rüşvet almayı veya haksız kazanç peşinde koşmayı kendilerinin bir hakkı olarak görürler. (Tüsiad, 2003: 27). Bu bağlamda işi geciktirerek ya da bürokratik prosedürleri ön plana çıkararak işlem yapmaya yanaşmayan kamu görevlilerine, hizmetten faydalanan vatandaşlar mecburi rüşvet vermekte, belli bir süreden sonra rüşvet işleyen sistemin bir parçası haline gelmektedir (Köprü, 2007: 52-53).

Toplumsal yaşam içerisinde düşük ücretlere bağlı ortaya çıkan ekonomik koşullar, bu koşullarda yaşamak zorunda olan kamu görevlilerini

zor bir seçim yapmak zorunda bırakmaktadır. Ya onurlarını koruyarak, mevcut duruma katlanıp düşük kalitede bir yaşam sürecekler ya da o özendikleri hayata ulaşabilmek için onurlarından vazgeçecekler. Çoğunlukla kamu görevlileri bir süre sonra direncini yitirmekte ve bunun sonucunda değer yargılarını geri plana itip kamu gücünü kullanırken vatandaşlardan hakları olmayan menfaatleri temin yoluna gitmektedirler (Cem, 2009: 498).

Kamu sektöründe çalışanların ücretlerindeki dengesizlikler ve adaletsizlikler de, bir diğer önemli konudur. Aynı ya da benzer nitelikteki görevlerde çalışan kamu görevlilerinin ücretleri arasındaki birkaç kata kadar çıkabilen farklılıklar, daha az ücretle çalışan görevlilerde huzursuzluk yaratmakta ve bu durum kamu hizmetlerinin niteliğine yansımaktadır. Mutsuz ve kendisini ikinci planda kalmış hisseden kamu görevlisi, hakkını, meşru olmayan yollardan arama eğilimi gösterebilmektedir. Sadece kamu görevlilerinin eğitim düzeylerine dayalı bir ücret sistemi, beklentileri karşılayamamaktadır. Eğitim seviyesi dışında, çalışanların performanslarına ve mesleki bilgilerine dayalı bir ücret ve ödüllendirme sisteminin bulunmayışı, yasal beklentileri anlamsız kılmakta ve etik dışı girişimlere zemin hazırlamaktadır (Tepav, 2006: 53).

1.3.4.2. Örgütsel Nedenler

1.3.4.2.1. Devlet Hacmindeki Büyüme

Tarihsel gelişim süreci içerisinde toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik devletin görevlerindeki artış, kamu yönetiminin büyümesine neden olmuş bu da örgütsel büyümeyi ve istihdam sorununu meydana getirmiş ve belli bir süre sonra da devleti toplumun hizmet beklentini karşılayamaz duruma getirmiştir. Kamu görevlilerinin yerine getirdiği hizmet arzının, vatandaşların hizmet talebinden küçük olması, bir başka ifadeyle hizmet sunumundaki yetersizlik, başta yolsuzluk gibi etik dışı

davranışların oluşumuna teşvik edici ortam hazırlamıştır (Köprü, 2007: 32-33).

Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun sorumlulukları, yetkileri, bütçe, personel sayısı, demirbaş eşya, hizmet binaları bakımından hacimce büyümesini beraberinde getirmektedir. Bu büyüme eğilimi bürokratik sistemin doğasında vardır (Özer, 2000: 95). Kamu kurumları genellikle, örgütsel büyümeye paralel olarak hizmet kalitesini artırmak yerine, yetki ve görevlerini artırma, bütçe olanaklarını maksimize etme, kullanılan araç gereçlerin sayısını ve kalitesini artırma eğilimine girmektedir (Eryılmaz, 1995: 232). Örgütsel büyüme, bürokrasinin kamuya hizmet olan amacından uzaklaşarak örgütsel gücünü ve prestijini artırma peşine düşmesine yol açmaktadır (Çevikbaş, 2006: 274).

Öte yandan devlet bir taraftan sahip olduğu büyük ölçekli bürokratik örgütleri yaşatmak için büyük fonlar ayırmaktayken, özelleştirme sürecinde bu örgütleri oldukça düşük fiyatlara elden çıkarmaktadır. Özelleştirme sürecinde kimi kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kendi çıkarları için kullanmakta, buna karşın kamu çıkarlarını göz ardı etmektedirler (Özdemir, 2008: 188).

1.3.4.2.2. Merkeziyetçi - Hiyerarşik Yapı

Örgütlerin büyümesi neticede merkeziyetçi hiyerarşik yapıyı doğurmaktadır. Çünkü büyüyen örgütler etkinliğini ve verimliliğini artırmak için iş bölümü ve uzmanlaşmaya gitmek zorundadır. İşlerin iş bölümü ve ihtisas alanlarına ayrılması ise, koordinasyonu gerekli kılar. Bu koordinasyon da beraberinde merkeziyetçi ve hiyerarşik örgütlenmeyi getirmektedir (Çevikbaş, 2006: 274-275).

Bürokrasinin merkeziyetçi ve hiyerarşik yapısı, devleti vatandaş karşısında korumakta ve yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye

imkan tanımamaktadır. Üstlerin astlarına yetki ve sorumluluk vermemesi, katı bürokratik kuralları da beraberinde getirmektedir (Tepav, 2006: 50). Merkeziyetçi ve hiyerarşik bürokratik yapıda yetki ve kaynak devrinde gösterilen cimri tutum, merkeze bağlılığın artmasına, işlerin yavaşlamasına, denetimin güçleşmesine, personelin sorumluluktan kaçınmasına, merkezden alınan kararların yerelde isabetli olmamasına kısaca verimsizliğe, etkinsizliğe, yenilik ve esneklikten kaçınmaya neden olmaktadır. Tüm yetkileri elinde tutan ve büyük güç elde eden merkeziyetçi ve hiyerarşik bürokratik yapı, bu gücü ve prestijini kaybetmemek için kamu çıkarları yerine kendi özel çıkarlarını ön planda tutmaya çalışacaktır. Bu durum kamu hizmetlerinde verimsizlik ve etkinsizlik sonucunu doğurduğu gibi rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık gibi birçok etik dışı davranışların da kaynağını oluşturmaktadır (Çevikbaş, 2006: 275).

1.3.4.2.3. Yönetimde Gizlilik, Dışa Kapalılık ve Tutuculuk

Bürokratik kamu yönetiminde “resmi sır” ve “gizlilik” esastır. Son yıllarda yaşanan gelişmeler neticesinde yönetimdeki gizlilik eğilimi etkisini yitirmeye başlasa da, bütünüyle ortadan kalkmadığı yadsınamaz bir gerçektir (Öztutkan, 2011: 10). Bürokrasi, niteliği gereği dışa kapalı bir yapı olup, gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise istisnai durumdur (Eryılmaz, 1993: 101).

Gizlilik, yönetimdeki bilgi ve belgelerin açıklanmaması, kapalılık kavramı ise kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalması, birçok işlem ve eylemlerin dıştan görülmemesi anlamına gelmektedir (Öztutkan, 2011: 10). Bürokratik kamu yönetiminde, kamu yararına uygun karar almak ve uygulama yetkisini isabetli ve doğru bir şekilde kullanabilmek için, bu yetkiyi çıkar gruplarının baskılarından ayrı tutmak yani gizlilik ve dışa kapalılık gerekmektedir. Birçok ülkede, savunma,

vergi, teknolojik ve sınai bilgiler gibi konular gizlilik ilkelerinin uygulandığı alanlar olmuştur (Çevikbaş, 2006: 275).

Bunun yanı sıra, kötü yönetim uygulamaları, yönetici ve memurların kendilerini kamuoyu ve halkın eleştirilerine karşı koruma istekleri, kamu görevlilerinin gizlilik ve resmi sır ilkelerini kendi amaçları doğrultusunda kullanmalarına neden olmuştur. Yine kamu yönetiminde “gizlilik” ve “dışa kapalılık” kurum içinde gerçekleşen etik dışı faaliyetlerin saklanması neden olmaktadır. Rüşvet, zimmet gibi gizli olarak yapılan etik dışı davranışlar göz önüne alınırsa, sınırları ve kapsamı belirlenmemiş bir gizlilik ilkesinin yolsuzluklara ve yozlaşmaya nasıl uygun bir zemin hazırladığı ortaya çıkmaktadır (Çevikbaş, 2006: 275).

Öte yandan gizliliği kendilerine perde edinen kamu görevlileri, kendilerine büyük imkanlar sağlayan mevcut statülerinin değişmesini de doğal olarak istemeyeceklerdir (Çevikbaş, 2006: 275). Yönetimde tutuculuk olarak ortaya çıkan bu uygulamalar, mevcut idari aksaklıkların ve etik ihlallerinin giderilmesi çalışmalarına da sekteye uğratmaktadır. Bu anlamda farklılaşan şartlara adapte olamayan, kendini yenileyemeyen ve vatandaşların beklentilerini yerine getirme noktasında hareket kabiliyeti azalan bürokrasi, farklı türde etik dışı davranışların çıkmasına neden olmaktadır (Kılavuz, 2003: 202).

1.3.4.2.4. Şekilcilik ve Aşırı Kurallara Bağlılık

Bürokrasinin en temel özelliklerinden biri olan işlem ve eylemlerin önceden belirlenmiş yazılı kurallara göre yürütülmesi, örgütsel amaçların kısa zamanda ve tam olarak gerçekleştirilmesi, amaçlardan sapmanın önlenmesi, tarafsızlık, istikrar ve devamlılık yanında aynı zamanda hukuksal bir gerekliliktir. Çünkü kamusal işlem ve eylemlerden doğan sorumluluğun belirlenmesinin yanında, her kamusal işlem ve eylemlerin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun olarak yapılması gereklidir

(Çevikbaş, 2006: 276). Ancak yazılı kuralların çokluğu ve karmaşıklığı, kamu yönetiminde işlerin yavaşlamasına, kimi zaman da tıkanmasına neden olmaktadır. Tek bir işlemin gerçekleştirilmesi için çoğu zaman birçok kurumdan belge veya izin alınması gibi ön koşullara ihtiyaç duyulmakta, daha sonra hiyerarşik yapı içinde inceleme ve onaylama aşamalarından geçilmektedir. Bu prosedürler, vatandaşların işlemleri anlamasını ve takip etmesini güçleştirdiği gibi gereksiz prosedürler ile vatandaşlar bıktırılmaktadırlar (Çulpan, 1980: 35).

Ayrıca kamu işlemlerinin aşırı ve katı kurallara bağlanması, işlerin yavaşlamasına neden olduğundan buna göre maliyetler de artmaktadır. Çünkü işlerin yavaş işleyişi ve aşırı formaliteler yetkilerini kötüye kullanmak isteyen kamu görevlileri ve işlerini bir an önce halletmek isteyen vatandaşlar için bir bahane kaynağı oluşturarak rüşvet, irtikap, kayırmacılık, aracılık gibi etik dışı davranışların yaygınlaşmasına zemin oluşturmaktadır.

Şekilcilik ve aşırı kurallara bağlılık, uygulamada halka kuşku ile bakmanın yanı sıra yöneticilerin olaylar karşısında sorumluluk almak istememelerinin de bir ürünüdür. Çünkü bürokraside yöneticilerin sorumluluğu, hizmetlerin etkin ve verimli şekilde yürütülmesine göre değil, eylem ve işlemlerin kurallara göre yapılıp yapılmadığına göre değerlendirilir (Kazancı, 1978: 80).

Şekilcilik ve aşırı kurallara bağlılığın kaynağını bürokratik ortamın üç kurucu ögesi ile açıklayabiliriz (Öztutkan, 2011: 12-13):

Yönetim dünyası ile halkın dünyası farklı dil kullanır. Hukuki terimler, idari terimler, teknik terimler kamu yönetimini dışarıdan anlaşılması zor bir dünya haline getirir. Bu durum devlet işlerini halk için tam bir karmaşa ve anlaşılması neredeyse imkânsız bir bulmaca haline getirir.

Diğer bir kurucu öge ise zaman olgusudur. Yönetimsel ortamda acele yoktur. Çünkü işlerin acele yapılması dönüşü çok zor olan yanlışları beraberinde getirebilir. Bu nedenle bürokraside yanlış önlemenin yolu yavaş

çalışma olarak kabul edilmiştir. Bu yavaşlık sadece kamu hizmetleri ile sınırlı kalmamış, bürokratik örgüt içinde her noktaya sızmıştır.

Son kurucu öge ise yönetim dünyasının son derece karmaşık oluşudur. Devlet işleri binlerce yasal düzenleme ile yürür ve bu düzenlemelere insan hayatında yaşanan gelişmelere paralel olarak her geçen gün yenileri eklenir. Her düzenleme yeni kanunlar, tüzükler, yönetmelikler kısaca yeni kurallar demektir. Zaten devlet işlerini karmaşık olarak gören vatandaş, her yeni düzenleme ile hâkimiyetini daha da kaybetmektedir.

1.3.4.2.5. Takdir Yetkisinin Kullanımı

Kamu yönetiminin bütün faaliyetlerinin mevzuat tarafından eksiksiz düzenlenmesi beklenemez. Bu nedenle hukuk kuralları, toplumun değişen ve gelişen gereksinimlerine ayak uydurmak ve gerekli işlem ve eylemleri yapmak için idareye serbest alan bırakmıştır. Bu serbest alana takdir yetkisi denir (Giritli ve diğ., 2001: 69). Kamu yönetiminde etik dışı davranışlar en çok takdir yetkisinin kullanıldığı alanlarda ortaya çıkmaktadır. İdare takdir yetkisini kullanırken, yasa koyucunun amacına bağlı kalmak, yasal sınırlar içinde kalmak, eşitlik ilkesine uymak, gerekçe göstermek ve kamu yararını korumak durumundadır (Bozkurt ve diğ., 1998: 229). Kontrolden uzak takdir yetkisi zamanla hukuksuz bir yönetime, zorba bir güce dönüşebilir. Etkili bir denetim mekanizması bulunmadığı takdirde, bu yetkinin kullanımı yönetimde etik dışı uygulamalara neden olabilir (Baydar, 2004: 61). Kötüye kullanılan takdir yetkisi, kamu hizmeti sırasında tarafsızlığa, eşitliğe, nesnellığe ve hukukiliğe gölge düşürmektedir. Kamu yönetiminde takdir yetkisinin geniş olarak kullanıldığı ihale, gümrük ve dış ticaret teşvikleri işlemlerinde etik dışı faaliyetlerin yaygın olmasının nedeni, takdir yetkisi kullanımı sırasında etik davranış ilkelerinin göz ardı edilmesidir (Yüksel, 2005b: 96).

1.3.4.2.6. Aşırı İstihdam

Kamusal istihdamda liyakat ilkesinin, rasyonelliğin ve verimliliğin dikkate alınmaması, kamu kadrolarında aşırı şişkinliğe yol açmaktadır. Ülkemizde kamu kadrolarının şişirilmesi, siyasi iktidarlar tarafından kadrolaşmanın ve işsizlikle mücadele etmenin başlıca aracı olarak kullanılmıştır. Kamuda aşırı istihdam, verimli çalışanla çalışmayan kamu görevlileri arasındaki ayrımların ve performans kriterlerinin net bir biçimde ortaya konmasını engellemekte ve kamusal istihdamın dağılımında nitelik ve nicelik bakımından denge sağlanamadığı için hantal devlet görüntüsü ortaya çıkmaktadır (Tepav, 2006: 53).

1.3.4.2.7. Hızlı Personel Devri

Siyasal iktidarların kendi politikalarını uygulayabilmeleri için üst düzey bürokratik yerlere istedikleri kişileri getirmeleri normaldir. Ancak uygulamada iktidara gelen partiler, kendine yakın siyasi destekçilerine herhangi bir ölçütü esas almadan kadroları ganimet gibi dağıtmaktadırlar. Yapılan atamalar, müsteşar, genel müdür ve daire başkanlarından uzman personele ve hatta odacılara dek uzanabilmektedir. Değiştirilen üst yöneticiler ve memurlar müşavirlik ve benzeri yerlere atanarak pasifize edilmektedirler. Gittikçe artan siyasallaşma sonunda, memurlar üzerinde baskı yapma ve zor kullanma gibi olaylar yaşanmaktadır (Çulpan, 1980: 33). Bu durum, kamu yönetiminde önemli miktarda insan kaynağının israfına yol açmaktadır. Hem yetişmiş tecrübeli personelden yeterince yararlanılmamış olmakta hem de yeni atamalar kaynak ve zaman israfı oluşturarak yönetimin verimliliğini etkilemektedir (Özsemerci, 2002: 58-59).

1.3.4.2.8. Bürokratik Ayrıcalıklar

Kamu görevlilerine özel kanunlarla yargısal ayrıcalıklar sağlayan ve bu konudaki evrensel uygulamalarla bağdaşmayan memur yargılama sistemi nedeniyle, kamu görevlilerinin işledikleri iddia edilen etik dışı faaliyetler yargının önüne gelmeden örtbas edilerek sonuçlanmaktadır. Eşitlik ilkesine aykırı bu bürokratik ayrıcalıklar, kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir statü kazandırmakta ve etik dışı faaliyetlerin giderek artmasına neden olmaktadır (Yüksel: 2005b: 104).

1.3.4.2.9. Vatandaşların Talepleri

Kamu hizmetinin işleyişinde vatandaşların her zaman işlerinin daha süratli halledilmesi yönünde talepleri vardır. Kamu yönetiminde işlerin ağır ilerlemesi, kamu görevlilerin düşük ücretle çalışması sorunuyla birleşince, vatandaşların talepleri çoğu zaman etik dışı yöntemlerle halledilmektedir. Buradaki etik dışı faaliyet iki taraflı olarak gerçekleşmektedir. Bir tarafta kamu hizmeti az eden kamu görevlileri, diğer tarafta kamu hizmeti talep eden ve bu talebinin hızlı bir şekilde yapılmasını isteyen vatandaşlar veya özel sektör kuruluşları bulunur. Ülkemizde yapılan araştırmalara göre vatandaşlar, bir yandan kayırma, kollama gibi etik dışı davranışların engellenmesini talep ederken, öte yandan kamudaki işlerini akrabalık, hemşehrlik, partililik gibi geleneksel ilişkileri kullanarak halletmeye devam etmektedir. Vatandaşların bu talepleri, kamu hizmetlerinin liyakat, profesyonellik, tarafsızlık, eşitlik gibi etik ilkelere uygun gerçekleştirilmesini zorlaştırmaktadır (Yüksel, 2005a: 161).

1.3.4.2.10. Denetimin Yetersizliği

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların önüne geçilmesinde başlıca araçlardan biri de etkin denetim sistemidir. Ülkemizde bürokratik sistemde denetim birimleri, hiyerarşik düzen içerisinde güvenceden yoksun ve

siyasilerin baskısı altındadır. Bu yüzden denetim mekanizması asıl hedefinden uzaklaşmakta, bazı noktalarda ise hiç işlememektedir. Yapılan denetimlerde hukuka uygunluk esas alınmakta, niteliksel açıdan herhangi değerlendirme yapılmamaktadır. Performansa dayanmayan ve hukuka uygunluğu gözetilen denetimler, çoğunlukla sonuçları bakımından yozlaşmaya izin veren sadece kurallara uygun olarak yapılmış işlemler bütünü haline gelmektedir. (Köprü, 2007: 37). Sistem içerisinde kendisinden beklenen fonksiyonu yerine getiremeyen denetim sistemi, siyasal amaçlara ulaşmada bir araç haline gelmektedir (Öztutkan, 2011: 12).

1.3.4.2.11. Kamudaki Küçülmeler

Devlet hacminin büyüklüğü ve bunun kamu yönetimindeki olumsuz etkileri, bazı ülkeleri kamuda küçülmelere itmektedir. İşe alma, terfi ve maaş artışlarının durdurulması ya da bunlara katı sınırlamalar getirilmesi şeklindeki küçülmeler, etik davranışı olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca küçülme, çalışanların kamu sektöründen ayrıldıktan sonra çalıştıkları işler üzerindeki kısıtlamalar ve potansiyel çıkar çatışması gibi konuları da gündeme getirmektedir. Küçülme sürecinde işlerini kaybedilebilecek kamu görevlilerinin etik dışı faaliyetlere yönelebileceği muhtemeldir (Yüksel, 2005a: 159-160).

1.3.4.2.12. Örgütlenme Bozuklukları

Kamu yönetiminde etik dışı davranışlara neden olan önemli etkenlerden biri de örgütlenme bozukluklarıdır. Sağlıksız büyüme, örgüt yapısının işlevlere uygun olmaması, işlevlerin ve işbölümünün yeterince belirlenmemesi, oluşan işlevsel dublikasyonlar veya bazı işlevlerin hiçbir kurumca üstlenilmemesi gibi birçok bürokratik örgütlenme yanlışlıkları yapılmaktadır. Kamu yönetimindeki örgütlenme bozuklukları kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve süratli bir şekilde yerine getirilmesini engellediği

gibi kamu kurumlarında arasında eşgüdüm ve işbirliği eksikliği sonucunu da doğurmaktadır. Bu durum vatandaş ile bürokrasi arasında aracı kurumların oluşumuna hatta işlerinin hızlı ilerlemesi için rüşvet gibi etik davranışların oluşmasına zemin hazırlamaktadır (Köprü, 2007: 39-40).

Ayrıca norm kadrolarının belirlenmemiş olması, bürokraside isteğe bağlı personel değişikliği yapabilmeyi kolaylaştırmaktadır. Çeşitli pozisyonlara ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz oluşu gerek çalışanlar gerekse de birimler açısından çatışmalara neden olmaktadır. Bu durumdan yararlanmak isteyen kamu görevlileri yetki aşımına gitmekte tereddüt etmemektedirler. Diğer taraftan örgüt yapısındaki bu belirsizlik yüzünden herhangi bir yanlış işlem sonrasında, sorumlunun saptanması ve cezalandırılması da güçleşmektedir. (Çulpan, 1980: 36).

1.3.4.2.13. Siyasilerin Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkisi

Türkiye’de siyasi iktidarların bürokrasi üzerinde büyük etkisi bulunmaktadır. Özellikle iktidara gelen siyasi partilerin izlediği personel politikası bu durumu somut hale getirmektedir. İktidara gelen partinin bakanları, personel atama, terfi ve yer değiştirme işlemlerinde liyakat ilkesini bir kenara bırakarak siyasi destekçilerine fırsatlar hazırlaması, bürokrasinin tarafsızlığını ortadan kaldırmakta, bürokrasiyi adeta siyasileştirmektedir. Personel işlemlerinde liyakat ilkesinin uygulanmaması, bürokrasinin kurumsallaşmamasına ve siyasetle bürokrasinin iç içe girmesine neden olmaktadır. Bunun yansıması ise bürokrasinin devamlı siyasilerin baskılarına tabi olması olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bürokratik kadroları dolduran siyasi parti yandaşları, kamu hizmetinde eşitlik, dürüstlük ve tarafsızlık ilkelerini ihlal ederek kendi partilerine imtiyazlı hizmetler sunmakta, bu da kamu yönetiminde kayırmacılık, siyasi aracılık faaliyetlerin yaygınlaşmasına neden olmaktadır (Yüksel, 2005b: 94; Eryılmaz, 1994: 147-148).

Yükselmenin en kestirme yolunun siyasi partiler veya kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği sonucuna varan kamu görevlileri ise ister istemez particiliğe yönelecektir. Bu durum bir yandan kamu görevlilerinin çabuk yükselme tutkularını kamçılarken diğer yandan kamu görevlilerini olduklarından farklı gözükmeye çabasına sürükleyecektir (Tutum, 1976: 31). Particilik faaliyetleri ise çalışanlar arasında var olan barış ortamını tehdit etmekte, bürokrasi içinde hizipleşmeyi ve gerginliği artırmakta bu da işlerin kilitlenmesine, sistemin de yavaş yavaş çökmesine neden olmaktadır.

1.3.4.2.14. Kamuda Etik Kültürünün Yerleşmemiş Olması

Etik davranma konusunda duyarlı ve örnek davranmış bir üst yönetimin varlığı, etik bir örgüt kültürü oluşturma yolunda ilk adımın atılması demektir. Bu süreçte bürokrasi içindeki iletişimde, söylemler, ritüeller, hikâyeler, semboller ve ödüller etik kültürünün oluşumunu pekiştirir. Etik dışı davranışlara göz yummamış ve etik davranışları kurumsal ve sistemli olarak yüceltmış bir yönetim, artık örgütsel etik ortamını ve kültürünü oluşturmuş demektir. Böyle bir kurum kültürünün oluşmadığı kamu yönetiminde etik dışı davranışların gerçekleşme olasılığı yüksektir (Arslan ve Berkman, 2009: 87).

1.3.4.2.15. Kamuda Hukuk Devleti İlkesinin Yerleşmemiş Olması

Hukuk devleti ilkesi, kamu yönetiminde etik altyapı olgusunun yapı taşlarından biridir. Devletin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olmayacağı ve etik dışı faaliyetlerin cezasız kalacağı bilinci, kamu yönetiminde etik standartların yerleştirilmesi önünde büyük engel teşkil etmektedir. Günümüzde etik ilkeler, etik davranış kodları ya da yasalar haline getirilerek normlaştırılmaktadır (Yüksel, 2005b: 90). Etik yasaların ve kodların varlığı, kamu yönetiminin etik davranışları teşvik ettiği, etik dışı davranışların da yaptırıma tabi tutulacağı mesajını verir. Nitekim çeşitli araştırmalarda

yazılı etik kurallarının varlığı, çalışanların davranışlarını etkilediği ve çalışanların daha fazla etiğe uygun davrandıkları belirtilmiştir (Arslan ve Berkman, 2009: 88). Yasalarla ve kodlarla normlaştırılan etik ilkeler ancak hukuk devleti ilkesinin iyi işlediği bir toplumda hayata geçirilebilir. Çok iyi etik sistemi oluşturulsa bile, hukuk devleti ilkesinin işlevsel olmadığı bir ortamda etik davranış kodlarının hiçbir anlamı kalmayacaktır (Yüksel, 2005b: 90). Özellikle ihlal durumunda yönetimin etik müeyyideleri hayata geçirmemesi kamu yönetiminde etik ciddiyeti etkileyecektir. Bu durumda etik yasaların göstermelik olarak var olduğu kanısına varan kamu görevlisi rahatça etik dışı davranışlar sergileyebilecektir (Arslan ve Berkman, 2009: 88).

1.3.4.3. Toplumsal ve Ekonomik Nedenler

1.3.4.3.1. Geleneksel Yapıların Güçlü Olması

Genel olarak az gelişmiş ülkelerde toplumsal örgütlenme ve ilişkiler ağı büyük ölçüde aile, akraba, budunsal, dinsel ve hemşehrilik bağlamında gerçekleşmektedir (Özsemerci, 2002: 61). “Birincil ve yüz yüze ilişkilere alışık, biçimsel örgütlenme ve ikincil ilişkilere genellikle yabancı olan toplumun büyük bir kesimi için devlet ve bürokrasi, karmaşık ve kendilerinden uzak nesnelerdir. İkincil ilişkilerin, yazılı kuralların ve kişisel olmamanın görünümünde egemen ilkeler olduğu bürokrasi karşısında kişi alıştığı ilişki biçimleri ile işini yürütmek isteyebilir. Bu istek hediyeleşme, karşılıklı kayırma, para verme vb. ilişkilere yol açarak yolsuzluğu getirmektedir” (Berkman, 1983).

Ülkemizde bürokratik kurallardan daha eski ve köklü olan toplumsal kurallar daha baskın olduğu için kamu görevlisi çoğu zaman geleneksel ilişkilerin güçlü baskısı altında iş yapma durumunda kalmaktadır. Kamu görevlisinin etrafında bulunan insanlar da bürokrati çoğu zaman, bürokrat rolü ile değil, kendilerine olan yakınlık rolü ile görmek eğilimindedirler. Bu güçlü geleneksel yapı içinde bürokratin da yakınlarına karşı bürokrat rolü

oynama imkânı pek kalmamaktadır. Ülkemizde geçerliliğini koruyan bu geleneksel bağlılıklar, kamu görevlisinin aile, akraba ya da hemşehrilerini kayırması ve kollaması sonucunu doğurmaktadır. (Özsemerci, 2002: 61-62). Hatta bir yakınını kayırmayan bürokrat bir süre toplum içinde dışlanmaktadır.

1.3.4.3.2. Hediyeleşme Geleneği

Geleneksel yapılar ve birincil ilişkiler ağının etkinliğini sürdürdüğü ülkelerde insanların birbirine yardım etmeleri ve hediyeleşmeleri toplumsal yaşam içinde çok yaygın görülmektedir. Hediyeleşme alışkanlığı kamu yönetiminde hizmetlerin görülmesi sırasında da varlığını devam ettirmektedir. Ancak burada kamu görevlisinin bir hediye alma ölçüsünün olması önemlidir. Özellikle belli değerin üzerindeki hediyelerin kabul edilmesi ve hediye getirenlere ayrıcalıklar sağlanması durumunda etik dışı eylemlerin oluşma ihtimali çok yüksektir (Özsemerci, 2002: 63-64). Hediyeleşmenin birçok etik ihlallerine kapı aralaması nedeniyle çoğu ülke bu konuyu katı etik kurallar getirerek yasaklamıştır. Ülkemizde de 2005 yılında yürürlüğe giren etik davranış ilkeleri ile ilgili yönetmelikte, kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamında değerlendirilerek kamu görevlilerince alınması yasaklanmıştır (md.15).

1.3.4.3.3. Eğitim Eksikliği

Toplumsal suç ve kirliliklerin yoğun olarak görüldüğü zamanlar sosyal değerlerin deformasyona uğradığı zamanlardır. Toplumsal değerlerin korunması ve yeniden inşası için eğitim ve öğretimin önemi şüphesiz çok büyüktür. Okullaşma oranının, eğitim ve öğretim kalitesinin yeterli olmadığı

toplumlarda, toplumsal suç ve kirliliklerin çok daha fazla olduğu ifade edilebilir (Köprü: 2007: 48).

Eğitim sistemindeki bozukluktan ileri gelen problemlerden biri de kamu bürokrasisine nitelikli insan gücü sağlanmasında görülen güçlükte kendisini göstermektedir (Çulpan, 1980: 40). Kamu görevlilerinin kalitesinin düşüklüğü verilen hizmetin niteliğini ve niceliğini etkilediği gibi bürokrasi içinde etik dışı faaliyetlerin yaygınlaşmasına da neden olmaktadır.

Kamu görevlilerine etik dışı davranışların ülkeye verdiği ekonomik ve toplumsal zararlar ve etik bilincin ülkenin kalkınmasına sağlayacağı katkı hakkında verilecek eğitim, kamuda etik dışı davranışların önüne geçilmesi konusunda etkili çözümlerden birisi olarak görülmektedir. Uluslararası kuruluşların kamu yönetiminde etik ilkelerin hayata geçirilmesi konusunda verdikleri tavsiye kararlarında eğitim, en önemli unsurlardan biri olarak göze çarpmaktadır (Yüksel, 2005b: 102).

1.3.4.3.4. Bürokrasi Dışı Toplumsal Örgütlenmelerin Eksikliği

Bürokrasi dışı toplumsal örgütlenmeler, toplumdaki bireylerin seslerini duyurabilmeleri amacıyla bir araya geldikleri, toplumu etkileyen kararların alınması sürecinde etkili faaliyetlerde bulunan örgütlenmelerdir. Meslek odaları, sendikalar, medya gibi iyi örgütlenmiş baskı grupları, toplumsal denetim mekanizması oluşturarak kamu gücünü kullananlara, alınan kararların veya eylemlerin eninde sonunda toplumun karşısında, toplum vicdanında yargılanacağı mesajını verirler.

Sivil toplum örgütlerinin zayıflığı, kamu yönetimi üzerinde etkin ve sağlıklı bir dış denetim olanağını azaltmakta, bürokrasi kendi kendine sorumlu olma durumunda kalmaktadır (Berkman 1983: 61). Toplumsal denetim mekanizmalarının baskısını hissetmeyen kamu görevlileri kişisel çıkarlarını ön plana çıkararak rahat bir şekilde etik dışı faaliyetlere

girişebilmektedirler. Kamuda etik ile ilgili OECD'nin yayımladığı tüm raporlarda, etkin bir sivil toplum, etik altyapısının sekiz kilit unsurundan biri olarak sayılmaktadır (Yüksel, 2005b: 103).

1.3.4.3.5. Toplumsal Değişimin Etkisi

Türkiye gibi geleneksel bir toplum olmaktan çıkıp hızla sanayi toplumuna geçiş sürecinde olan ülkelerde, geleneksel toplumsal yapılarda bazı değişiklikler yaşanmaktadır. Toplumun hızla değiştiği dönemlerde ahlak kurallarının da bu değişiminden nasibini alması kaçınılmazdır. Eğer bir toplumda hızlı bir yapı değişimi yaşanıyor, toplumda kaynaklar ve fırsatlar eşit olarak dağıtılmıyor ise, yasadışı faaliyetleri önleyeceği düşünülen ahlaki normlar da etkinliğini yitirecektir (DPT, 2001: 60).

Gelişmiş ülkelere nazaran azgelişmiş ülkelerde etik dışı davranışların daha yaygın olması toplumsal yapıların değişim hızına bağlanmaktadır. 19. ve 20. yüzyılda bazı farklar olmakla birlikte, günümüzün gelişmiş ülkeleri de şimdiki az gelişmiş ülkeler gibi büyük bir değişim sürecinden geçmiş ve bu süreç içinde devlet, vatandaş, siyaset gibi kavramlarda toplumsal yapılar yeniden biçimlenmiştir. Bu süreçte etik dışı eylemlerin yoğun olarak görüldüğü ama zamanla bu eylemlerin azaldığı izlenmiştir (Berkman, 1983: 48-49).

Sanayi toplumuna geçiş ile siyasal ve yönetsel etik dışı davranışların artması üç temel nedenle açıklanabilir (Şeylan, 1975: 85);

1- Modernleşme ile birlikte toplumda yeni kaynakların ve fırsatların yaratılması söz konusudur.

2- Norm sistemleri değişmekte, eski ve yeni norm sistemleri birbirleri ile zıtlaşmaktadır. Norm sisteminin çözülmesi yeni kaynak ve fırsatları kullanmayı meşrulaştırmaktadır.

3- Kurum ve kurallardaki sürekli değişim sistemin biçimsel kontrol yapılarında boşluklar meydana getirmektedir. Bu boşluklarda yozlaşmaya zemin oluşturmaktadır.

1.3.4.3.6. Hızlı Nüfus Artışı ve Kentleşme

Türkiye’de uzun süredir devam eden hızlı bir nüfus artışı yaşanmaktadır. Ancak bu artan nüfusa iş imkanları yaratılamamaktadır. Eksik istihdamın oluşması, bir yandan işsiz olanın her işi yapabilecek konuma düşmesine, diğer yandan ise devlet tarafından kamu kesiminde yapay olarak aşırı istihdam yaratılmasına neden olmakta, bunun sonucunda kamuda ücretlerin düşük tutulması bir zorunluluk haline gelmektedir. Kamu görevlilerinin düşük gelirlerle geçinememesi, başta rüşvet olmak üzere etik dışı kazanımların yaygınlaşmasına yol açmaktadır (Özsoylu, 1999: 16).

Dünya genelinde son yüzyılda yaşanan hızlı kentleşme ise kırsal kesime ait değer yargılarının hızla zayıflamasına neden olmuştur. Tutumluluğun, basit bir yaşam tarzının sürdürülmesini sağlayan toplumsal kontrollerin yerine maddiyatçılık, statü kazanmak için görülmemiş bir açlık, toplum içerisinde kaybolmuşluk, para ve güç kazanma hırsı ve moral değerlere boş vermişlik almıştır. Bu arada kamu hizmetinde bulunanların reel gelirleri de sürekli olarak azalmıştır. Bütün bu gelişmeler kamu yönetiminde haksız kazanç sağlamaya yönelik etik dışı davranışların dal budak salıp gelişebilmesi için son derece uygun bir atmosfer oluşturmuştur (El-Attas, 1988: 97).

1.3.4.3.7. Enflasyon Artışı ve Devletin Ekonomideki Ağırlığı

Yapılan araştırmalarda, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerle enflasyon arasında doğrudan bir ilişki olduğu belirtilmiştir. Enflasyonun alım gücünü düşürmesi, kamu görevlisinin reel maaş seviyesini etkilemektedir.

Zaten maaş seviyesi düşük olan kamu görevlisinin etik dışı faaliyetlere yönelme riski artmaktadır.

Diğer yandan devletin ekonomideki ağırlığı arttıkça devletin ekonomiyle ilgili alanlara müdahalesi de artmaktadır. Bu ekonomik ilişki de kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri beslemektedir (Yüksel, 2005b: 102). Neoliberal yaklaşıma göre devletin ekonomiye daha az müdahale etmesi siyasal ve yönetsel yolsuzluğu azaltacaktır. Çünkü devletin geniş karar alma yetkisinin bulunduğu alanlarda, yolsuzluğun ortaya çıkması kaçınılmazdır (Tepav, 2006: 64).

1.3.4.3.8. Kayıt Dışı Ekonomi

Kayıt dışı ekonomi, genel olarak, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlemlerdir. Kayıt dışı ekonominin kapsamına hem yasalarla yasaklanmış ekonomik faaliyetler, hem de yasalarla yasaklanmadığı halde bilinçli olarak kayıtlara geçirilmeyen, belgelendirilmeyen ekonomik faaliyetler girmektedir.

Belirli faaliyetler, hem ekonomik alanda üretken, hem de tamamen yasal olduğu halde çeşitli nedenlerle kamu otoritelerinden saklanmaktadır. Bu nedenleri; gelir, katma değer ve diğer vergiler ile sosyal güvenlik katkılarını ödemekten, kanunla belirlenmiş yasal düzenlemelerden (asgari ücret, güvenlik standartları vb.) kaçınma olarak özetlenebilir.

Kayıt dışı ekonominin diğer önemli unsuru, konusu suç olan ve yasalarla cezalandırılan faaliyetlerdir. Bu faaliyetler sonucu oluşan ekonomik değerler, gelirin kaynaklık ettiği faaliyetin yasadışı olması nedeniyle, suç ekonomisi olarak adlandırılmaktadır.

Kayıt dışı ekonomi, büyük miktarda paralara hükmetmesi ile birlikte, devlet erkine de yavaş yavaş sızmaya başlamış, bürokrasiyi de bir takım menfaatler karşılığında yanına çekmeyi başarmıştır (Tepav, 2006: 68). Bu

gerçeklikten hareketle yolsuzluklarla mücadele bir anlamda kayıt dışı ekonomi ile mücadele demektir.

1.3.5. Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışların Etkileri

1.3.5.1. Etik Dışı Davranışların Olumlu Etkileri

Etik dışı davranışları, ahlaki anlamda inceleyen genel yaklaşımların tersine, etik dışı davranışların belli bir işlev gördüğü ve bazı yararlarının olabileceği yönünde görüşler bulunmaktadır. Özellikle rüşvet uygulamalarının, az gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu yönetsel koşullarda işlevsel ve olumlu etkilerinin olabileceği ifade edilmektedir (Kılavuz, 2003: 229). Merton'a göre etik ve yasal düzenlemelere aykırı olmasına rağmen yolsuzluğun varlığını sürdürmesi, gizli bir işlevi yerine getirdiğini göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, belli işlevleri yerine getirecek biçimsel süreçler ve yapılar yoksa ya da yetersizse, bu işlevi görecektir yapılar ve süreçler (örneğin rüşvet, adam kayırma, aracılık) oluşmaktadır (Berkman, 2009: 125).

Etik dışı yöntemlerin işlerin yürümesini sağlaması koşuluyla, işlerin yürümemesi veya ağır yürümesine tercih edildiği gözlenebilmektedir. Bir etik dışı davranış türü olan rüşvetin kimi durumlarda birbiri ile çatışan etik değerlere ve uygulamalara sahip gruplar arasında uzlaşmanın sağlanabilmesi için kullanılan bir teknik olarak işlev kazandığı görülebilmektedir. Rüşvet bir anlamda yasa dışı faaliyetleri düzenleyip denetler, ruhsatlandırır ve belli sınırlar içerisinde tutar. Yasa dışı eylem ve uygulamalar bu sayede kontrol ve denetim altında tutulabilir (Kılavuz, 2003: 229-230).

1.3.5.2. Etik Dışı Davranışların Olumsuz Etkileri

1.3.5.2.1. Kamu Yönetimine Olan Güvenin Erozyona Uğraması

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların en çok görülen olumsuz etkisi, siyasal sistemin ve kamu yönetiminin saygınlığını ve yasallığını sarsması, toplumda var olan güveni aşındırmasıdır (Köprü, 2007: 77). Etik dışı davranışların yaygınlığı, tüm alanlarda kurlsızlığı ve yasa tanımazlığı bireylerin önüne bir yaşam tarzı olarak sunmaktadır. Yasaların düzenleyici anlamda etkisini yitirdiği tüm toplumlar, şüphesiz çürümeye ve kargaşaya mahkûmdur (Kılavuz, 2003: 235).

Kamu hizmetlerinden bazı vatandaşların rüşvet, adam kayırma, aracı kullanma vb. etik dışı uygulamalarla ayrıcalıklı yararlanmaları ve kamu politikalarının özel menfaatler gözetilerek amacından saptırılması gibi uygulamalar, kamu yararı, eşitlik, adalet gibi toplumsal anlamda devlet olmanın temel ilkelerinin sözde kalmasına, vatandaşların düzeni yozlaşmış görmelerine, yönetime güvensizlik duymalarına ve devlete olan saygılarının azalmasına neden olmaktadır (Kılavuz, 2003: 236)

1.3.5.2.2. Kamu Yönetiminin Felce Uğraması

Etik dışı davranışlarla kamusal politikaların saptırılması, uygulanmaya çalışılan plan ve programların gerçekleşmesini engellediği gibi kamu hizmetlerinde düzenliliği ve devamlılığı etkileyerek devletin işlerliğini felce uğratır (Berkman, 2009: 145). Bu koşullarda kamu yönetiminden beklenen işlevlerin verimli bir biçimde yapılması olanaksızlaşmakta, bürokrasi kalkınmanın etkin bir aracı yerine engeli durumuna düşmektedir (Özsemerci, 2002: 82).

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların yaygınlığı, bürokratik işlemleri yavaşlatır. Bu yolla rant edilmesi durumunda, rantı daha artırabilmek için işlemlerin daha da yavaşlaması söz konusu olabilir (Yüksel, 2005a: 64).

Etik dışı uygulamaların işini iyi yapan kamu personeli üzerindeki etkisi ise, dürüst, nitelikli çalışanların işlerinden soğumaları ve yabancılaşımları olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu görevlileri, “işleri düzeltmek bana mı kaldı” gibi olumsuz tavırlara yönelebilmektedir. Böyle bir kısır döngünün olduğu kamu yönetiminde hizmetlerin verimli bir şekilde yerine getirilmesi beklenemez (Berkman, 2009: 145).

Siyasiler, seçmenlere özel hizmet ve oy karşılığında doğrudan kazanç sağlamayı taahhüt eden patronlar haline gelmektedir. Bürokrasi, siyasi partilerin tutsağı olabilmekte ve aynı şekilde yolsuzluk olaylarının istilasına uğrayabilmektedir (Durmaz, 2007: 80).

1.3.5.2.3. Kamu Hizmetlerinin Pahalılaşması

Yolsuzluklar, vatandaşlar açısından kamusal hizmetlerden bir artı fiyatla pahalı olarak yararlanmayı da beraberinde getirmiştir (Kılavuz, 2003: 237). Kamu hizmetlerinde rüşvetsiz yararlanmanın olanaksız olduğu yönetimlerde, ödenen vergiler anlamsızlaşmakta, verilen rüşvetler kamu hizmetlerinden yararlanmak için ikinci bir bedel haline gelmektedir (Özsemerci, 2002: 84).

Kamu ihalelerinde görülen yolsuzluklarda, verilen rüşvet miktarı ihale tutarına eklenmekte veya ihaleye konu olan malın veya hizmetin kalitesi düşürülerek hizmet verilmektedir. İhalelerde yolsuzluklar üstleniciler ve kamu görevlilerden oluşan asalak bir çıkar grubu yaratmakta, vatandaşların verdiği vergilerden oluşan kamu harcamalarının bir bölümü bu grup tarafından adeta çalınmaktadır (Berkman, 2009: 145-146).

1.3.5.2.4. Ekonomi Üzerine Etkisi

Güçlü ekonominin koşulu istikrardır, istikrar ise ancak güven ortamında oluşur. Yolsuzluk gibi etik dışı davranışların yaygın olduğu bir ortamda hem vatandaşlar hem de dürüstçe iş yapan firmaların huzursuz olur. Güven duygusu zedelenmiş firmalar yatırım yapamaz, yapsa da bu küçük oranlarda seyreder; böylece ekonominin hacmi düşer, işsizlik artar ve ülkenin refah seviyesi azalır (Öztutkan, 2011: 62).

Kamu yönetiminde yolsuzluğun diğer bir etkisi de ülkenin ekonomik kalkınmasını yavaşlatmasıdır. Yolsuzluğun yaygın olduğu bir bürokraside işlevler verimli olarak yerine getirilmez. Böyle bir bürokrasi, kalkınmanın etkili bir aracı olmaktan çok kalkınmayı engeller. Son yıllarda dünyanın birçok ülkesinde ard arda yaşanan ekonomik krizlerin kaynağında kamu yönetimindeki yolsuzluğun olduğu bilinmektedir (Durna ve Patoğlu, 2010: 5).

Kamu yatırımlarındaki etik ihlalleri, bazı çıkar gruplarının menfaatine hizmet ettiğinden yatırımların verimliliğini olumsuz yönde etkilemekte, bu da ekonomik büyümeyi sekteye uğratmaktadır. Etik dışı davranışların yaygınlığı yerli ve yabancı yatırımcıların yatırım kararlarını da olumsuz yönde etkilemektedir (Yüksel, 2005a: 63). Dünya bankasının yaptırdığı bir araştırmaya göre, yolsuzluk düzeyi ile yabancı yatırım ve ekonomik büyüme arasında ters orantı bulunmaktadır (Özbaran, 2004: 21).

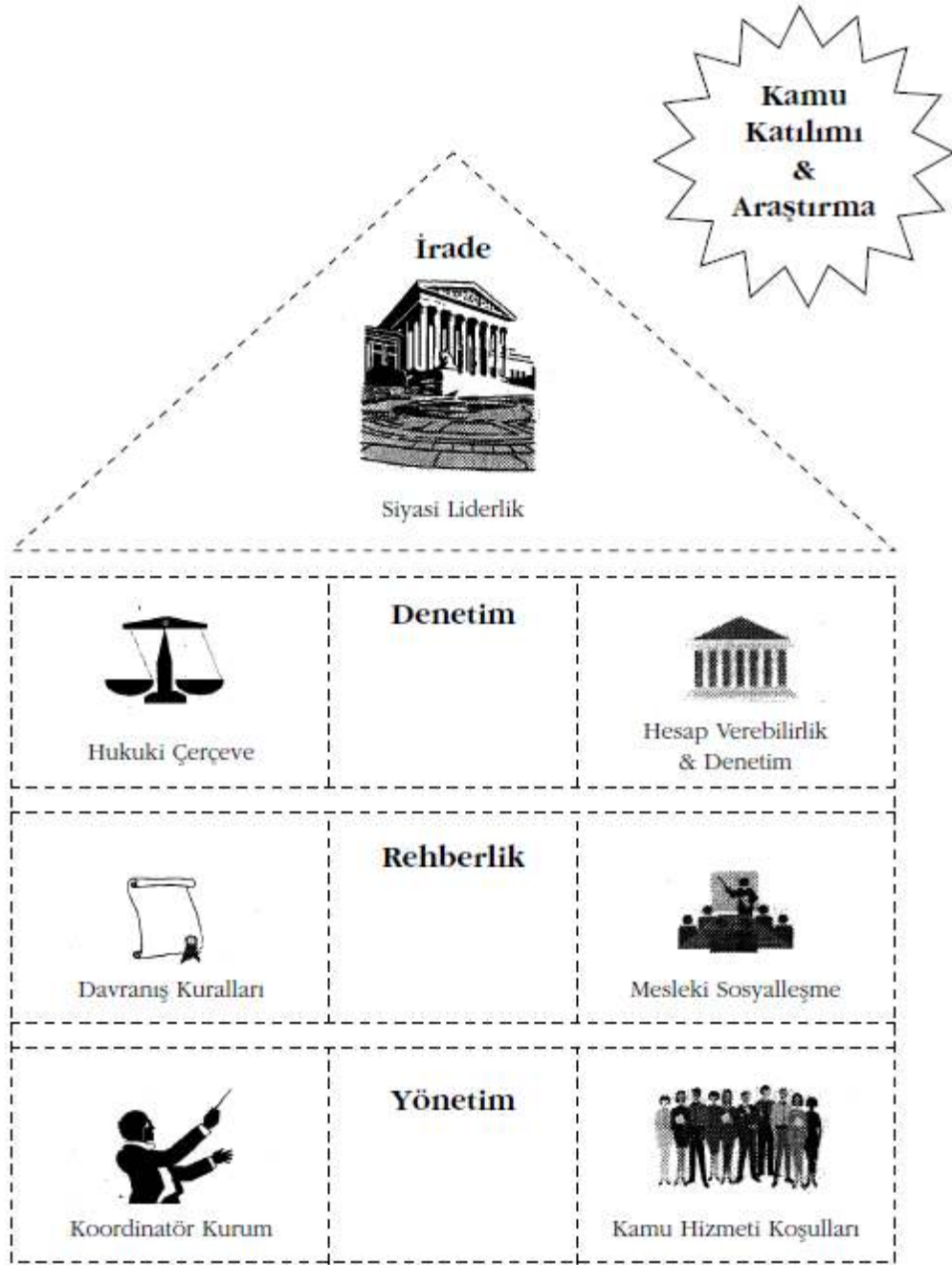
Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, alt yapı hizmetlerinin de kalitesini düşürmektedir. Etik dışı girişimler, alt yapı hizmetleri için ayrılan kamu kaynaklarını etkin bir şekilde kullanılmasını engeller. Ayrıca kamu yönetiminde etik dışı davranışların yaygın olduğu ülkelerde enflasyonist eğilimler de yüksek çıkmaktadır (Yüksel, 2005a: 63).

1.4. KAMU YÖNETİMİNDE ETİK DIŞI DAVRANIŞLARIN ÖNLENMESİNE YÖNELİK ÇABALAR: ETİK ALTYAPI

Kamu yönetiminde istenmeyen etik dışı davranış biçimlerini önlemek ve etik açısından arzulanan davranış biçimlerini teşvik etmek için bir takım araç ve mekanizmalardan faydalanılmaktadır. Bir ülkenin etiğe dayalı alt yapısını oluşturan bu araç ve mekanizmalar, etik dışı davranışlara yönelik fırsat ve olanakları ortadan kaldırarak kamu görevlilerine etik ikilem ve açmazlarda kılavuzluk eder (Yüksel, 2005a: 137).

OECD'nin 1996 yılında yayımladığı Kamu Hizmetinde Etik Raporu'na göre (Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice), bir etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır. Bunlar;

- Siyasi irade,
- Etkili bir yasal alt yapı,
- Etkin hesap verme mekanizmaları,
- Uygulanabilir davranış kuralları,
- Mesleki sosyalleştirme mekanizmaları,
- Kamuda uygun çalışma koşulları,
- Etik konularda eşgüdüm sağlayan bazı kuruluşların varlığı,
- Kamu görevlilerini denetleyen (medya dahil) etkin bir sivil toplum.



Grafik 3: Etik Altyapı

Kaynak: Tüsiad, 2003.

Etik altyapının denetim, yönlendirme ve yönetim olmak üzere üç işlevi bulunmaktadır. Denetim; bağımsız incelemeyi sağlayan hukuki çerçeve, etkili hesap verebilirlik mekanizmaları ve kamuoyunun katılımı ve denetimi ile sağlanabilir. Yönlendirme; siyasi liderlerin kararlılığı ve bunu topluma

anlatabilmeleri, değerleri ve standartları ifade eden davranış kuralları ve eğitim gibi mesleki sosyalleştirme mekanizmaları ile sağlanabilir. Yönetim ise; etkili insan kaynakları politikasına dayanan olumlu kamu hizmeti şartları ve merkezi bir yönetim kurulu veya özel bir etik kurumu tarafından sağlanan eşgüdüm ile oluşturulabilir (Tüsiad, 2003: 39).

Kamu yönetiminde etik altyapının sekiz unsurunu şu şekilde açıklayabiliriz;

1.4.1. Siyasi İrade

Etik yönetim kültürünü inşa etmek isteyen bir sistem için en temel gereksinim, siyasi irade desteğidir. Siyasi irade, genelde demeçler, duyurular, yazılı beyanlar, olumlu davranış modelleri oluşturma, yeterli kaynak ayırma, etik dışı davranışların üstüne gitme gibi vasıtalarla etik altyapının etkinliğine destek verir. Siyasi irade, yalnızca hukuki ve idari denetimlerin etkili olmasını sağlamakla kalmayıp, etikle ilgili tüm faaliyetlere yön verir. Kısaca kamuda etik girişimlerin arkasında siyasi irade olmadıkça başarı şansı oldukça düşüktür (Yüksel, 2005a: 139-140).

1.4.2. Hukuki Çerçeve

Hukuki çerçeve, kamu görevlileri için etik davranış standartlarını belirleyen, soruşturma usulleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun ve yönetmelikler dizisidir. Hukuki çerçevenin etik altyapıya başlıca katkıları, kamu görevlilerinin etik dışı davranışlara sınırlama getirmek, etik altyapıyı yaptırımlarla destekleyerek denetim işlevi görmek, bürokrasinin eylem ve işlemlerini şeffaflaştırarak vatandaşların kamunun faaliyetlerini incelenmesini sağlamaktır (Tüsiad, 2003: 43).

1.4.3. Hesap Verebilirlik Mekanizmaları

Kamu görevlilerinin hesap verdikleri fikri, onların etik dışı faaliyetlerini sınırlandırır. Hesap verebilirlik ilkesi, kamu görevlilerinin günlük çalışma ortamındaki davranışlarını kontrol eden idari politika ve usullerle hayata geçmektedir. Hesap verebilirlik mekanizmaları, bir faaliyet ya da isteğin yazıyla belirtilmesi yönündeki basit idari usuller veya bir kurumun performansının denetlenmesi ya da değerlendirilmesi gibi kapsamlı süreçler şeklinde kurumun içinde olabileceği gibi danışma kurulları veya meclis komisyonları gibi gözetim ve denetim mekanizmaları şeklinde kurumun dışında da olabilir (Yüksel, 2005a: 141).

1.4.4. Davranış Kuralları

Kamu görevlilerinin bireysel davranış modellerini, etik ilkelere ve kurumsal hedeflere uygun hale getirebilmek için herkes tarafından anlaşılır, net davranış kurallarının belirlenmiş olması gerekir (Uzun, 2011: 43). Etik kodlar, çalışanların örgütsel davranışlarına rehberlik eden, etik standartları içeren, yazılı belgelerdir (Deliorman ve Kandemir, 2009: 13-14). Davranış kuralları, etik altyapıda esasen yönlendirici bir rol oynarlar. Ayrıca kabul edilir davranışların sınırlarını yazılı olarak ortaya koyduklarından ve bazı standartlar getirdiklerinden kontrol işlevleri de bulunmaktadır (Tüsiad, 2003: 50).

1.4.5. Mesleki Sosyalleştirme Mekanizmaları

Mesleki sosyalleştirme, kamu görevlilerinin etik değerler ve davranış standartlarını öğrendikleri ve öğrettikleri bir süreçtir. Etik altyapıyı sürdürülebilir halde tutabilmenin ve bu anlamda tüm çalışanlardan beklenen adanmışlığı tesis etmenin bir aracı, etik algı ve becerilerini geliştirmeye yönelik eğitim ve geliştirme faaliyetlerini düzenli halde gerçekleştirmektir. İşe

yeni alınanların kurumsal kültür ve etik ilkelerle tanıştırılması, düzenlenecek atölye çalışmaları ile etik davranış modellerinin öğretilmesi etik altyapıyı güçlendiren yararlı etkinliklerdir (Uzun, 2011: 44-45).

1.4.6. Kamuda Uygun Çalışma Koşulları

Kamu görevlilerinin çalışma koşulları, etik davranışları destekleyen ya da köstekleyen bir ortam oluşturdıklarından etik altyapıda önem taşırlar. Emek ilişkileri ve maaş konularındaki bazı sıkıntılar veya sürekli değişimden kaynaklanan kafa karışıklığı ve reform yorgunluğu, kamu sektöründe etik davranışlara uygun olmayan bir ruh hali yaratabilir. İnsan kaynakları politikaları da kamu çalışanlarının davranışlarını doğrudan etkiler. Personelin işe alımı, eğitimi, denetimi, geliştirilmesi ve ödüllendirilip cezalandırılması, kamu hizmetinin kurumsal kültürünü büyük ölçüde etkilerler. Ayrıca iş güvenliği, ücret konuları da çalışanların ruh halini etkileyerek etik duyarlılığı negatif yönde etki ederler (Tüsiad, 2003: 55).

1.4.7. Eşgüdüm Kuruluşları

Kamu kurumlarında etik altyapı unsurları arasında gerekli koordinasyonu sağlayacak, aynı zamanda kamu çalışanlarının uyacağı davranış kuralları ile ilgili denetim, danışmanlık, destek ve tanıtım faaliyetlerini yürütecek eşgüdüm kurulularına ihtiyaç vardır (Uzun, 2011: 46). Etik alanında eşgüdüm sağlayan kuruluşlar, meclis komisyonlarından merkezi kurumlara ya da özel olarak kurulmuş bağımsız kuruluşlara kadar uzanır. Bu tip kuruluşlar, ülkenin etik altyapı unsurları arasında eşgüdüm sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirirler. İşlevleri, ya doğrudan etik girişimleri uygulamak ya da bu işi kurumlara devretmek şeklindedir. Yaptırım yetkisine sahip olan bu tür kuruluşların denetim işlevi de bulunmaktadır (Yüksel, 2005a: 142).

1.4.8. Sivil Toplum Denetimi

Sivil toplum, kamu bürokrasisinin dışında yer alan bütün organizasyonların ve bilgi ağlarının toplamına denir. Bunlar; medya, işçi sendikaları, profesyonel kuruluşlar, ticaret odaları, öğrenci grupları, kültür toplulukları, spor kulüpleri gibi resmi olmayan çıkar gruplarıdır (Uzun, 2011: 51-52). Günümüzde sivil toplum kuruluşları teknolojik gelişmeler sayesinde bürokratik süreçler, programlar ve uygulamalar hakkında daha fazla bilgiye kolaylıkla erişebilmektedirler. Sivil toplum kuruluşlarının kamu faaliyetlerini yakından takip etmesi ve incelemesi, kamu görevlilerinin davranışlarına dikkat ederek etik dışı davranışta bulunmalarını frenleyici rol oynayacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI

Kamu yönetiminde etik dışı davranışları önlemeye yönelik etik altyapının sağlanması; dürüst, tarafsız, etkin, verimli ve duyarlı devlet anlayışının hakim kılınması, toplumun devlete olan güveninin artırılması, saydam ve demokratik denetime açık bir yönetim anlayışının geliştirilmesi sayesinde gerçekleştirilir. Çünkü etik bir altyapı ancak gelişmiş, şeffaf ve demokratik bir hukuk devletinde mümkündür (Akgün, 2007: 86).

Ülkemizde son yıllarda, diğer çağdaş demokratik ülkelerde olduğu gibi, kamu yönetiminde etik dışı davranışları önlemeye yönelik altyapının sağlanması için bir takım araç ve mekanizmalar oluşturulmuştur. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de etik altyapı kapsamında oluşturulan yasal düzenlemeler, kurumsal etik yapı, mekanizmalar ve kültür oluşumu süreci incelenmektedir.

2.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİKLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER

Yasal altyapı, sağlam bir etik altyapının oluşabilmesi için en önemli unsurlardan birisidir. Etik ile ilgili yasal düzenlemeler, kamu görevlileri için davranış standartlarını belirleyen, soruşturma usulleriyle bunlara uyulmasını sağlayan kanun, yönetmelikler ve diğer yasal belgelerden oluşur. Türk kamu yönetiminde etik davranış standartları, 5176 sayılı Kanun’a kadar mevzuatımızda dağınık halde bulunmaktaydı. Kamu görevlilerinin tabi olduğu etik davranış ilkelerini sistemleştiren bir etik davranış kodu ve bu kodun hazırlanması için hukuki çerçeveyi çizen bir kanun mevcut değildi. 25.05.2004’te yürürlüğe giren 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve uygulama Yönetmeliği, yasalarda dağınık halde bulunan etik davranış standartlarını toparlamıştır. Bununla birlikte, etik

davranış standartları Anayasa’da, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda, Türk Ceza Kanununda ve diğer birçok kanunda yer almaktadır. Ayrıca, Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele programı kapsamında son yıllarda onayladığı uluslararası düzenlemeler de oldukça önemlidir (Yüksel, 2005d: 348-349).

2.1.1. Türkiye’nin Kamu Yönetimi Etiği İle İlgili Taraf Olduğu Uluslararası Düzenlemeler

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olması nedeniyle, Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler de etik altyapının geliştirilmesinde destekleyici rol üstlenmektedir. Bunlardan bazıları kronolojik olarak şu şekilde sıralanabilir (Yüksel, 2005d. 349);

- 4518 sayılı Kanunla onaylanan OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (01.02.2000),
- İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerin de yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın Kabulü (24.03.2001),
- 4852 sayılı Kanunla onaylanan Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi (17.04.2003),
- Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (10.12.2003),
- 5065 sayılı Kanunla onaylanan Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi (14.01.2004),
- 5506 sayılı Kanunla onaylanan Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (18.05.2006).

2.1.2. Türkiye’de Kamu Yönetimi Etiği İle İlgili Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de kamu idarelerinin etik davranışları besleyen ve teşvik eden bir bünyeye dönüşmelerinde yasal anlamda tanımlayıcı ve yol gösterici düzenlemeler mevcuttur. Türk kamu yönetiminde etik altyapının yasal çerçevesi aşağıda şekilde gösterilebilir (Saylam, 2007: 93);

- Anayasa’nın 10 uncu, 129 uncu ve 137 nci maddesi,
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun,
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu,
- 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun,
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu,
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu,
- 1156 sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun,
- Bağımsız İdari Otoritelerle ilgili yasal düzenlemeler,
- 832 sayılı Sayıştay Kanunu,
- 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu,
- 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun,
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun,
- 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun,
- 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu,
- 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu,

- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,
- 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,
- 4389 sayılı Bankalar Kanunu,
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu.

Aşağıda Türk kamu yönetiminin etik konusundaki yasal altyapısı ayrıntılı şekilde incelenmiştir.

2.1.2.1. Anayasa

Türk kamu yönetiminde etik ilkelerden bazıları Anayasa’da yer almaktadır. Kamu idarelerinin vatandaşlara hizmet sunumu sırasında uymakla yükümlü olduğu “eşitlik” ilkesi, Anayasa’nın 10 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir; *“Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.”*

Kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkelerinden çağdaş demokratik ülkelerde en çok düzenlenenlerden biri olan “hukukilik” ilkesi, Anayasa’nın 137 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, *“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yinelerse, emir yerine getirilir, bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir surette yerine getirilmez, yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.”* Bu düzenleme, hukukilik ilkesinin etikle ilgili diğer mevzuatta düzenlenmiş hallerinin Anayasal temelini oluşturmaktadır.

Anayasa’nın 129 uncu maddesinin son fıkrasında ise, memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılmasının, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun

gösterdiği idari merciin iznine bağlı olduğu ifade edilerek kamu görevlilerine yargısal ayrıcalık getirilmiştir (Yüksel, 2005b: 57).

2.1.2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Devlet Memurları Kanunun kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerini ortaya koyması, işe giriş standartlarını belirlemesi ve görevlerini yerine getirirken gözetmeleri gereken temel davranış ilkelerini düzenlemesi nedeniyle geniş kamu görevlisi kesimi için temel etik davranış ilke ve standartları ihtiva ettiği söylenebilir.

Devlet Memurları Kanunun 3 üncü maddesinde kamu personel rejimi ile ilgili temel ilkeler olan “kariyer” ve “liyakat” düzenlenmektedir. Liyakat ilkesinde uzmanlaşma ve profesyonelleşme esastır. Liyakat, kamu hizmetinin en iyi şekilde görülmesini sağlayan niteliklerin tümünü içerir. Ayrıcalığa ve keyfiliğe yer vermeyen bu ilke, kamu kurumlarında görev alacak personelin işe alımından, görevden çıkarmaya değin tüm hizmet ve koşullarda ehliyeti esas alır (Özmen, 2008: 17).

Kariyer ilkesi ise kamu görevlisinin deneyim ve beceri kazanarak ilerlemesi demektir. Kariyer ilkesi, memurlara yerine getirdikleri kamu hizmetleri için gerekli bilgi ve becerilere uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlar (Yüksel, 2005b: 65).

Liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar kamuda eşitsizliğe, adam kayırmacılığa, kalitesiz ve etkinsiz bir kamu hizmeti anlayışına yol açar. Kanunda düzenlenen bu temel etik ilkeler, kamu yönetiminde etik sisteminin ana hatlarını oluşturmaktadır. Devlet Memurları Kanunun sonraki maddelerinde kamu görevlilerinin etik davranış standartları ile ilgili ayrıntılı kurallar bulunmaktadır.

Temel etik ilkelerden olan “sadakât” ilkesi Kanunun 6 ncı maddesinde düzenlenmektedir. Bu ilke kamu görevlilerine, uluslararası örneklerine uygun

olarak Anayasa ve kanunlara sadakatle bağlı kalma ve uygulama yükümlülüğü getirmektedir. 6 ncı maddenin 1 inci fıkrasında ayrıca temel etik ilkelerinin kamu görevlilerine aktarılmasıyla ilgili bir düzenleme bulunmaktadır. Buna göre, kamu görevlileri, asli devlet memurluğuna atandıktan sonra en geç bir ay içinde kurumlarınca düzenlenecek törende, yeminle sadakat, tarafsızlık, eşitlik, hukukilik, kamu yararı amacına bağlılık gibi temel etik davranışlara bağlılıklarını belirtirler ve özlük dosyalarına koyulacak “Yemin Belgesi”ni imzalayarak göreve başlarlar. Bu yeminle birlikte kamu görevlileri görevleri uymaları gereken temel etik ilkelerden haberdar edilmiş olurlar (Saylam, 2007: 97-98).

Kanunun 7 nci maddesinde “tarafsızlık” ilkesi şu şekilde düzenlenmiştir; *“Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar.”*

Kanunun 8 inci maddesinde yer alan *“Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar.”* hükmü ile “güven” ilkesi düzenlenmektedir. Kanunun 9 uncu maddesinde ise yurt dışında bulunan kamu görevlilerinin uymakla yükümlü oldukları davranış ilkeleri belirlenmiştir. Buna göre; *“Devlet memurlarından sürekli veya geçici görevle veya yetiştirme, inceleme ve araştırma için yabancı memleketlerde bulunanlar Devlet itibarını veya görev haysiyetini zedeleyici fiil ve davranışlarda bulunamazlar.”*

Kanunun 10 uncu maddesinin 1 inci fıkrasına göre, *“Devlet memurları, amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmeliklerle belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar.”* Amir devlet memurları bu

hükümle kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarını takip ve kontrol etmekle yükümlü kılınmışlardır. Böylece kamu idarelerinde etik dışı faaliyetlere karşı amir aracılığıyla bir nevi denetim mekanizması oluşturulduğu söylenebilir (Yüksel, 2005b: 66). Diğer taraftan aynı maddenin 2 nci ve 3 üncü fıkralarına göre, *“Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde kullanır. Amir, maiyetindeki memurlara kanunlara aykırı emir veremez ve maiyetindeki memurdan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamaz, hediyesini kabul edemez ve borç alamaz.”*

Kanunun 12 nci maddesinde devlet memurlarının, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorunda olduğu belirtilmektedir. Kanunun 14 üncü maddesinde memurlara mal bildiriminde bulunma yükümlülüğü getirilmektedir. Bildirim zorunluluğu yalnız devlet memurlarına değil, onların eşleri ve velayet altındaki çocukları için de geçerlidir. Buna göre, *“Devlet memurları, kendileriyle eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında, özel kanunda yazılı hükümler uyarınca, mal bildirimini verirler.”* Maddede ifade edilen özel kanun, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunudur. Söz konusu kanunda kamu görevlisinin kişisel çıkarlarının beyanını zorunlu hale getirilmiştir. Kamu hizmetlerinde özel menfaat elde edildiği durumlarda etkili bir beyan mekanizması, etik dışı davranışları ortaya çıkaran bir araçtır (Yüksel, 2005b: 67).

Devlet memurlarının görevleri ile ilgili resmi belge, araç ve gereçlerin yetki verilen mahaller dışına çıkarılması ve hususi işlerde kullanılması yasağı Kanunun 16 ncı maddesinde düzenlenmektedir. Ülkemizde kamu araç ve gereçlerinin bu yasağa rağmen kişisel amaçlar için kullanılmasına sıkça rastlanılmaktadır. Oysa kamu mallarının kişisel çıkarlara alet edilmemesi başlıca etik kurallardan birisidir (Yüksel, 2005b: 67).

Kanunun 28 inci maddesinde kamu görevi dışında istihdam kısıtlaması getirilmektedir. Memurlar, Türk Ticaret Kanununa göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. Memurların görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler ve üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri ile kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim ve denetim kurulları üyelikleri görevleri, özel kanunlarda belirtilen görevler ile kurumdan izin alınmak kaydıyla yapılan istisnai ve sosyal amaçlı gönüllü çalışmalar bu yasaklamanın dışındadır.

Kanunun 24 üncü maddesinde, devlet memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılmasının özel hükümlere tabi olduğu belirtilerek kamu görevlilerine yargısal ayrıcalık tanınmıştır. Bu düzenleme ile memurların yargılanmasında bir tür dokunulmazlık getirilmiştir.

Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ve çıkar çatışması hallerinin ortaya çıkmasında önemli unsurlardan biri olan hediye konusu Kanunun 29 uncu maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir; *“Devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır.”*

Çıkar çatışması halinin bir başka şekli de denetimdeki teşebbüsten menfaat sağlama konusudur. Kanunun 30 uncu maddesinde devlet memurunun, denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun bir menfaat sağlaması yasaklanmıştır. Gizli belgelerin açıklanması yasağı kamu yönetiminde etikle ilgili ülke mevzuatlarında en çok düzenlenen çıkar çatışması hallerinden biridir. 31 inci maddede devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri

görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaklanmıştır (Yüksel, 2005b: 68).

Devlet Memurları Kanunu, kamu yönetimindeki etik davranış ihlallerini yaptırıma tabi tutmaktadır. Kanunda yukarıda ifade edilen etik davranış kurallarına aykırı fiiller, disiplin suçu olarak nitelenmekte ve yaptırım olarak uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma disiplin cezaları öngörülmektedir.

2.1.2.3. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu

5237 sayılı Türk Ceza Kanununda kamu yönetiminde başlıca etik dışı davranışlar düzenlenerek cezai yaptırıma tabi tutulmaktadır. Bu etik dışı davranışlar şunlardır:

- Zimmet,
- İrtikap,
- Denetim görevinin ihmali,
- Rüşvet,
- Yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama,
- Görevi kötüye kullanma,
- Göreve ilişkin sırrın açıklanması,
- Kamu görevlisinin ticareti,
- Kamu görevinin terki veya yapılmaması,
- İhaleye fesat karıştırma.

Bunlardan, rüşvet, irtikap, zimmet ve ihaleye fesat karıştırma suçları, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Yolsuzlukla Mücadele Kanununda yolsuzluk suçu olarak tanımlanmaktadır.

Türk Ceza Kanunun 247 inci maddesinin 1 inci fıkrasında basit zimmet suçu düzenlenmiştir. Buna göre, *“Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”* Aynı maddenin 2 nci fıkrasında nitelikli zimmet suçu düzenlenmiştir. Söz konusu fıkra göre suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.

Zimmet yetkinin suiistimalidir ve bir memur suçudur. Memur suçları hukuk sistemimizde ayrı bir soruşturma sistemine tabidir. Ancak 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanununda zimmet, rüşvet, irtikap, resmi ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma ve devlet sırlarının açıklanması suçları için bu ayrıcalık kaldırılmıştır (Yüksel, 2005b: 73).

Diğer bir yolsuzluk suçu olan irtikap, Türk Ceza Kanunun 250 nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, *“Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatle bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatle bulunulmasına bir kimseyi ikna eden kamu görevlisi, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”*

Denetim görevinin ihmali, kamu yönetiminde etik dışı davranışların ortaya çıkmasına neden olan hallerden biri olarak cezai yaptırıma tabi tutulmuştur. Kanunun 251 inci maddesine göre, *“Zimmet veya irtikâp*

suçunun işlenmesine kasten göz yuman denetimle yükümlü kamu görevlisi, işlenen suçun müşterek faili olarak sorumlu tutulur. Denetim görevini ihmal ederek, zimmet veya irtikâp suçunun işlenmesine imkân sağlayan kamu görevlisi, üç aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”

Türk Ceza Kanunun 252 nci maddesinde rüşvet suçu düzenlenmiştir. Rüşvet, kamu çalışanının görevini menfaat karşılığı satması veya bir kişinin devlet fonksiyonunu menfaat karşılığı satın almasıdır (Saylam, 2007: 99). Kanuna göre rüşvet alan kamu görevlisi, dört yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Rüşvet veren kişi de kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması hâlinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.

Çıkar çatışması hallerinden olan, yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama, Türk Ceza Kanunun 255 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, *“Görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi yapabileceği ve yaptırabileceği kanaatine uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılır.”*

Memuriyet görevinin kötüye kullanılması tüm ülkelerin mevzuatlarında düzenlenen başlıca çıkar çatışması hallerinden biridir. Yolsuzluk suçunun genel tanımlaması olarak da kullanılan bu hal, Türk Ceza Kanunun 257 nci maddesinde düzenlenmiştir (Yüksel, 2005b: 74). Maddenin birinci fıkrasına göre, *“Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”* Maddenin ikinci fıkrasına göre, *“Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”*

Göreve ilişkin sırrın açıklanması Devlet Memurları Kanununda disiplin suçu iken, Türk Ceza Kanununda cezai yaptırıma tabi tutulmuştur. Türk Ceza Kanunun 258 inci maddesine göre, *“Görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri açıklayan veya başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verilir.”*

İhaleye fesat karıştırma, en büyük yolsuzluk suçlarından birisidir. Kişisel menfaatin, kamu menfaatinin önüne geçtiği bu çıkar çatışması halinde suça iştirak edenler büyük meblağlar halinde menfaat elde etmektedirler. Kamu yönetimde etik ile ilgili büyük skandallar da genelde ihaleye fesat karıştırmayla ilgilidir (Yüksel, 2005b: 75). Türk Ceza Kanunun 235 inci maddesinde ihaleye fesat karıştırma hali düzenlenmiştir. Buna göre, *“Kamu kurum ve kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına veya kiralamalarına ilişkin ihaleye fesat karıştıran kişi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”*

2.1.2.4. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu

Bütün demokratik ülkeler, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkma ihtimalini en aza indirmek için kamu görevlisinin kişisel çıkarlarının beyanını zorunlu hale getirmiştir. Türkiye gibi bazı ülkelerde finansal beyan bütün kamu görevlileri için genel bir yükümlülüktür. Bu yükümlülüğün ayrıntıları 3628 sayılı Kanunda düzenlenmektedir.

3628 sayılı Kanunun amacı, 1 inci maddede, *“...rüşvet ve yolsuzlukla mücadele cümlesinden olarak, bu kanunda sayılanların mal bildiriminde bulunmalarını, bildirimlerin yenilenmesini, mal edinmelerin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümleri, bu kanunda belirlenen suçlarla, bazı suçlardan*

dolayı, kamu görevlileri ve suç ortakları hakkında takip ve muhakeme usulünü düzenlemektedir.” şeklinde tanımlanmıştır.

Kanunun 2 nci maddesinde mal bildiriminde bulunmak zorunda olanlar şu şekilde sıralanmıştır:

- Her tür seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ve dışarıdan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri, (Muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç)
- Noterler,
- Türk Hava Kurumunun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğünde, Türkiye Kızılay Derneğinin merkez kurullarında ve Genel Müdürlük teşkilatında görev alanlar ve bunların şube başkanları,
- Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri (İktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri,
- Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerinin başkanları, yönetim kurulun üyeleri ve genel müdürleri, yeminli mali müşavirler, kamu yararına sayılan dernek yönetici ve deneticileri,
- Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları.

Kanunun 3 üncü maddesinde hediye konusunda düzenleme getirilmektedir. Buna göre kamu görevlileri, milletlerarası protokol, mücamele

veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzel kişiliklerinden, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluştan, aldıkları tarihteki değeri on yıllık net asgari ücret toplamını aşan hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar. Hediye ve hibe bedellerinin tespiti çıkarılacak yönetmeliğe göre Maliye Bakanlığınca yapılır.

Kanunun 1 inci maddesinde belirtilen haksız mal edinme, Kanunun 4 üncü maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu kanunun uygulanmasına haksız mal edinme sayılacaktır.

Kanun kapsamına giren görevlilerin kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin, ödeme yapılmayan görevlilerin ise, 1 inci derece devlet memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları, borçları ve sebepleri mal bildiriminin konusunu teşkil eder.

Mal bildiriminin, bu kanun kapsamındaki göreve atanmada, göreve giriş için gerekli belgelerle, Bakanlar Kurulu üyeliğine atamalarda atamayı izleyen bir ay içinde, seçimle gelinen görevlerde seçimin kesinleşmesi tarihini izleyen iki ay içinde, mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda bir ay içinde, yönetim ve denetim kurulu üyelikleri ile komisyon üyeliklerine seçim ve atamalarda göreve başlama tarihini izleyen bir ay içinde, görevin sona ermesi halinde ayrılma tarihini izleyen bir ay içinde, verilmesi zorunludur.

Kanun kapsamındaki görevlere devam edenler, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç şubat ayı sonuna kadar mal bildirimlerini yenilerler. Yeni bildirimler yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılır.

Mal bildirimleri, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla bildirimde bulunanın özel dosyasında saklanır. Bildirimlerin içeriği hakkında, 3628 sayılı Kanunun 20 nci maddesindeki hüküm dışında hiçbir şekilde açıklama yapılamaz ve bilgi verilemez. Ayrıca mal bildirimlerindeki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak içeriği hakkında yayında bulunulamaz.

Yasada belirtilen sürelerde mal bildiriminde bulunmayana, bildirimlerin verileceği mercilerce ihtarda bulunur. İhtarın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayana üç aya kadar hapis cezası verilir. Soruşturma ile ilgili olarak verilen süre zarfında mal bildiriminde bulunmayana üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir. Kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde gerçeğe aykırı bildirimde bulunana ise altı aydan 3 yıl kadar hapis cezası verilir.

3628 sayılı Kanunun 17 nci maddesi, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun kapsamını daraltmaktadır. Kanun maddesinde aşağıda belirtilen suçlarda 4483 sayılı Kanunun uygulanamayacağı belirtilmektedir.

1. Mal bildiriminde bulunmama,
2. Mal bildirimlerini gerçeğe aykırı açıklama,
3. Gerçeğe aykırı bildirimde bulunma,
4. Haksız mal edenime, mal kaçırma veya gizleme,
5. İrtikap,
6. Rüşvet,
7. İhtilas,

8. Zimmete para geçirme,
9. Görev sırasında veya görevden dolayı kaçakçılık,
10. Resmi ihale alım ve satımlara fesat karıştırma,
11. Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme,
12. Yukarıda sayılan suçlara iştirak etme.

4483 sayılı Kanun, memurların görevlerinden doğan suçları nedeniyle haklarında yapılacak soruşturma için ayrı bir usul getirmiştir. Burada memurların güvencesi ve kamu hizmetinin sürekliliği amaçlanmıştır. 3628 sayılı Kanun, 17 nci maddede sayılı suçlardan ve bu suçlara iştirak etmekten sanık memurlar hakkında güvenceyi gerekli görmeyerek, memurları da genel takip usulüne sokmuştur (Yüksel, 2005b: 80).

Mal bildiriminin muhtevası hakkında 3628 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine aykırı davrananlar, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Bu fiilin basın yoluyla işlenmesi halinde verilecek ceza yarı oranında artırılır.

3628 sayılı Kanunla ilgili şu değerlendirmeler yapılabilir;

- Bildirimlerini yenilenmesi için öngörülen beş yıllık süre Türkiye'deki etik dışı faaliyetlerin sıklığı göz önüne alındığında oldukça uzundur. Bu sürenin, kamu görevlilerinin tümü için bir seneye indirilmesi yararlı olacaktır.

- Kanun çerçevesinde, kamu görevinden ayrılanların gelirlerinde gözlenen artışların açıklamasını idare eski kamu görevlisinden isteyebilmeli ve açıklanamayan artışlar işleme tabi tutulmalıdır. Böylelikle, kamu görevi sırasında etik dışı davranışlar içerisinde bulunup, bunun getirisinden kamu görevinden ayrıldıktan sonra yararlanılmasının önüne geçilmiş olacaktır.

- İhbarcılar etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkmasında büyük önem arz etmektedir. Bu Kanunda, Gümrük Kanunu ve benzeri kanunlarda olduğu gibi,

ihbarı doğru çıkan ihbarcıya ikramiye verilmesi düşünülebilir. Uluslararası anlaşmaların çoğunda ihbarı doğru çıkan kişiye ikramiye verilmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

- Uygulamada mal bildirimleri dikkatli takip edilmemektedir. Dolayısıyla söz konusu Kanunla getirilen yükümlülükler işlevsiz kalmaktadır. Mal bildirimlerinin dikkatli takibi ile kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere karışanların tespiti sağlanabilir (Yüksel, 2011: 315-319).

2.1.2.5. 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun

Uluslararası alanda döner kapı düzenlemeleri olarak bilinen kamu görevlilerinin görevlerinden ayrıldıktan sonra istihdam kısıtlamaları, etik dışı faaliyetlere karşı önemli bir araçtır. 2 Ekim 1981 tarihinde yürürlüğe koyulan 2531 sayılı Kanunda, kanun kapsamına giren yerlerdeki görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılan kamu görevlilerinin, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulundukları daire, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire idare kurum ve kuruluşdaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş almaları, taahhüde girmeleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapmaları yasaklanmıştır.

2531 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde yasak süresi ve suçun unsurları düzenlenmiştir. Bu maddede, suçun “yönetiminde bulundukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı” işlenmesi öngörülmektedir. Bu unsur uygulamada bu suçun oluşmasını önemli ölçüde zorlaştırmaktadır. Çünkü görevden ayrılan kamu görevlisinin yeni görevinde bu suçu işleyebilmesi için, aldığı görev sebebiyle evvelden yönetiminde bulunduğu kamu idaresine karşı suç işlemesi aranmaktadır. Bu durum, kanunun uygulama alanını daraltarak kamu görevinden ayrılanların kamudaki faaliyet alanlarıyla ilgili özel sektörde rahatça görev almalarına olanak sağlamaktadır (Yüksel, 20011: 314).

Türkiye’de kamu görevinden ayrılan çoğu memurun bir süre sonra kanunla getirilen kısıtlamalara uymadan eski kurumunun görev alanına giren işlerde görev aldıkları görülmektedir. Kanunun uygulanmasında gerekli hassasiyetin sağlanması, kamu yönetiminde etik adına atılmış önemli bir adım olacaktır. Ayrıca Kanunun uygulama alanının genişletilmesi, ceza miktarının artırılması da yerinde bir uygulama olacaktır (Saylam, 2007: 101).

2.1.2.6. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile Türkiye’de gizli yönetimden şeffaf ve demokratik yönetime doğru önemli bir adım atılmıştır. Söz konusu kanunun amacı, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

Kanunun kapsam başlıklı 2 nci maddesine göre bilgi edinme hakkı, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır. 2 nci maddede sayılan kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu kayıtlarda bulunan her türlü veri, yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve videokaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcıları, yine bu kanun ile getirilen sınırlamalar dışında bilgi alma hakkı kapsamındadır.

Bilgi edinme hakkı, gerçek veya tüzel kişilere tanınmaktadır. Bu haktan yalnızca vatandaşlar değil, yabancılar da yararlanabilmektedir. Kanunun 6 ncı maddesinde, bilgi ve belgelere ulaşmada başvuru sahiplerinin izlemesi gereken yol ve uyulması gereken usuller düzenlenmektedir. Buna göre; *“Bilgi edinme başvurusu, başvuru sahibinin adı ve soyadı, imzası, oturma yeri veya is adresini, başvuru sahibi tüzel kişi ise tüzel kişinin unvanı ve adresi ile yetkili kişinin imzasını ve yetki belgesini içeren dilekçe ile istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kurum veya kuruluşa yapılır. Bu başvuru, kişinin*

kimliğinin ve imzasının veya yazının kimden neşet ettiğinin tespitine yarayacak başka bilgilerin yasal olarak belirlenebilir olması kaydıyla elektronik ortamda veya diğer iletişim araçlarıyla da yapılabilir. Dilekçede, istenen bilgi veya belgeler açıkça belirtilir.”

Kanunun 14 üncü maddesinde, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermekle görevli dokuz üyeden oluşan "Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu" oluşturulmuştur.

Bilgi edinme hakkı, kamu yönetiminin, tüm karar, düşünce, plan, proje ve bilgisine ulaşma imkanı vermemektedir. Buna göre; yargı denetimi dışında kalan işlemler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, idari ve adli soruşturma/kovuşturmayla ilişkin bilgi veya belgeler istisna olan alanlar arasında yer almaktadır. Bilgi edinme hakkı kapsamında, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari ve mali bilgiler ile fikir ve sanat eserleri açısından da sınırlamalar bulunmaktadır (Eken, 2005: 125-126).

4982 sayılı Kanunda, düzenlenen hükümlere uymayan kamu görevlisine nasıl bir müeyyide uygulanacağı belli değildir. Bilgiyi vermeyen kamu görevlisinin işlediği suç, görevi ihmal suçunun unsurlarıyla örtüştüğünden, bunun açıkça belirlenmesi gerekir. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, bir bilginin devlet sırrı içeriğine sahip olduğu ve dolayısıyla verilemeyeceğine karar verirse, bu karara karşı idari yargı yolunun açık olması gerekir. Devlet sırrı denilerek verilmeyen bilgiler yargı tarafından incelenebilmeli ve sır olup olmadığına dair nihai kararı yargı vermelidir. Kanunda devlet sırrı ve gizlilik kavramlarının tanımının açıkça yapılmış ve kapsamlarının belirlenmiş olması gerekir. Devlet sırrı ile ilgili açık ve anlaşılır tanımlamalar ve saptamalar yapmayan bir mevzuat, idareye bilgi ve belgeleri kamuoyuna vermemek için oldukça elverişli bir ortam sunmaktadır. Böyle bir ortam da her zaman saydamlığa karşı bir tehdittir (Tüsiad Basın Bülteni, 17 Kasım 2005).

2.1.2.7. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

Türk kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulması ve etik davranışların teşvik edilmesi sürecinde atılmış olan en önemli adım, 25 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanundur (Özdemir, 2008: 191).

5176 sayılı Kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararı gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemeyi ve uygulamayı gözetmeyi amaçlamıştır.

Kanunun amaç maddesinde kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkeleri sıralanmış, ancak diğer maddelerde bu etik davranış ilkelerinin tanımı yapılmamıştır. Etik davranış ilkeleri, temel ölçütler ve değerler belirtilmeksizin, bütünüyle kurulacak olan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun inisiyatifine ve hazırlanacak yönetmeliğe bırakılmıştır (Yüksel 2005d: 350). Kanunda etik davranış ilkelerinin ayrı ayrı tanımlanması daha isabetli yaklaşım olurdu. Çünkü diğer ülkelerin mevzuatları incelendiğinde, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin ve kurallarının genel çerçevesinin kanunda düzenlendiği, daha ayrıntılı etik davranış kodlarının ise yönetmelik veya diğer enstrümanlarla belirlendiği görülecektir.

Kanunun uygulama alanı, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsamaktadır.

Ancak Kanunun 1 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu üyeleri ile Türk Silahlı

Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları Kanun hükümlerinden istisna tutulmuştur.

Bu anlamda Kanunun kapsamı dardır. Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri ve Bakanlar Kurulu'nun Kanun kapsamı dışında bırakılmasının nedeni, Cumhurbaşkanı'nın mutlak sorumsuzluğa sahip olması ve milletvekilleri ile Bakanlar Kurulu üyelerinin farklı yargılama usulüne tabi tutulmaları olarak ifade edilmiştir. TSK ve yargı mensuplarının ayrı mekanizmalara sahip olmaları ve üniversitelerin de özerk yapıda olmaları nedeniyle kapsam dışında tutulmuşlardır. Avrupa Komisyonu Genişleme Müdürlüğü'nün Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde son bir yıllık ilerlemesi ile ilgili olarak hazırlamış olduğu raporda, etik kurallarının, akademisyenleri, askeri personeli ve yargıyı da kapsayacak hâle getirilmesi konusunda ilerleme sağlanamamıştır denilerek bu kurumları da içine alan bir düzenleme yapılması gerektiği belirtilmiştir (Öztutkan, 2011: 75-76).

Diğer ülkelerdeki uygulamalar göz önüne alındığında, idari teşkilatın içinde yer alan kurum ve kuruluşların aynı etik koda tabi oldukları görülecektir. Türkiye'de TSK ve üniversiteler, idari teşkilatın içerisinde yer almaktadır. TSK ve üniversiteler, genel yönetim içerisinde özerk bir konuma sahip olsa da kanun kapsamına dahil edilmelidir. Yasama ve yargı üyelerinin kapsam dışı bırakılması isabetli olmakla beraber bu kurumlar için de ivedilikle etik kodların hazırlanıp uygulanmaya konulması şarttır. Uluslararası uygulamalar, yasama ve yargı mensupları için ayrı ayrı etik kodların düzenlendiğini göstermektedir. Örneğin Avrupa Konseyi'nin model etik davranış kodu, yasama ve yargı mensuplarını kapsamamaktadır (Yüksel, 2005b: 110-111).

Devlette etik iyi bir kamu politikasının ön koşuludur. Etik devlet anlayışının sağlanması, devleti oluşturan tüm erklerin -yasama, yürütme, yargı- etik davranış ilkelerine bağlılıklarını gerekli kılar. Erklerden birisinin dışarıda kaldığı etik sistemi her an çökmeye hazırdır. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerinin hayata geçirilmesi için üç erkin tabi olacağı etik davranış

standartlarının erklerin kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı hazırlanması, yaptırımlara bağlanarak, etkin uygulamayla hayata geçirilmesi gereklidir (Yüksel, 2011: 296-297).

Kanunun ikinci maddesi uyarınca, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere Başbakanlık bünyesinde 11 kişiden oluşan “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturulmuştur.

Kanunun 3 üncü maddesine göre Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.

Bu açıdan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, hazırlayacağı yönetmeliklerle kamu yönetiminde etik konusunda etik altyapıyı bir etik davranış kodu halinde sistemleştirmek ve etik altyapının önemli unsurlarından biri olan hesap verilebilirlik işlevini yerine getirmekle görevlidir (Yüksel, 2005d: 350).

Kanunun 4 üncü maddesine göre, bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kurum ve kuruluşların teşkilât yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenir.

Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur.

Kanunun ilk halinde etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğu tespit edilen kamu görevlilerine uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete’de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması öngörülmekteydi. Diğer bir ifadeyle etik ihlali yapan en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlisinin ismi Resmi Gazete’de yayımlanarak ifşa edilmekteydi. Ancak Anayasa Mahkemesi, 4/2/2010 tarihli ve E.:2007/98, K.:2010/33 sayılı karar ile Kanunun 5 inci maddesinin 3 üncü fıkrasındaki müeyyide hükmünü, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve adalet ilkesine dolayısıyla hukuk devletine ve kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına aykırı bularak (Anayasa’nın 2 nci ve 17 nci maddelerine aykırılıktan) iptal etmiştir.

İptal öncesi haliyle Kanunda öngörülen dar kapsamlı yaptırımın yönetmelikle düzenlenen etik standartların hayata geçirilmesinde etkili olamayacağı aşikardı. İptal sonrası Kanunun yaptırım gücü hiç kalmamıştır. Bilindiği gibi Kanunları uygulanabilir hale getiren ve onları güçlü kılan maddeleri ceza maddeleridir. Yasa koyucunun acilen Kanundaki yaptırım boşluğunu doldurması ve Kanunu işlevsel hale getirmesi gerekmektedir.

Kanımızca Kanunda belirlenen etik davranış ilkeleri ihlallerine yaptırım olarak teşhirden ziyade, ceza ve disiplin yaptırımlarına ilaveten “etik uyarı veya kınama” gibi etik (yumuşak) yaptırımların öngörülmesi daha isabetli olacaktır. Alternatif bir yaklaşım olarak, hafif etik ihlallerinde, ihlali yapan kamu görevlilerinin “şikayet eden kişiden özür dilemesi” ve/veya “etik eğitim kursuna katılması” istenebilir. Bir etik incelemenin sonucunda disiplin ve cezai yaptırımlarından ayrı olarak, bu hafif yaptırımlar uygulanabilir. Bu yaptırımlar Kamu Görevlileri Etik Kurulunun veya ilgili kamu kurumlarının web sitelerinde ilan edilebilir. Etik cezalar, kamu görevlilerinin sicil dosyalarına

işlenebilir (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011: 25). Bu doğrultuda Kanuna disiplin kurullarının etik ihlale karar verdiği durumlarda uygun etik cezasını uygulamalarını sağlayacak bir hüküm eklenmelidir.

Düzgün raporlama ve yayımlama, etik dışı davranışların yetkili merciler ve kamuoyu tarafından denetimi için oldukça önem arz etmektedir. Kanunda disiplin kurullarının etik ihlali başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yılsonunda bu raporların Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Kanunda bu konuda acilen gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca, Kurulun da yapılan başvuruları raporlayıp bunları özel yaşamın gizliliği ilkesine bağlı kalarak yayınlaması gerekir (Tüsiad Basın Bülteni, 17 Kasım 2005).

Kanunda getirilen diğer önemli düzenlemeler olarak, 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlileri tarafından verilen mal bildirimlerinin Kurul tarafından incelenebilmesi, 657 sayılı Kanunun 29 uncu maddesindeki hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye Kurulun yetkili kılınması ve kamuda Genel Müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye Kurulun yetkili kılınması hususları sayılabilir.

2.1.2.8. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

10.08.2004 tarih ve 2004/7791 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulunun başkanlık ve üyeliklerine atama yapılmasının akabinde Kurul çalışmalarına başlayarak Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği hazırlamıştır. Genel olarak söz konusu Yönetmelik, “Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Davranış Kuralları” baz alınarak hazırlanmış olsa da bazı eksiklikleri içerdiği ifade edilebilir (Yüksel, 2005d: 352).

Yönetmeliğin amacı, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet ilkesine zarar veren, toplumda şüphe ve güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırarak kamu yönetimine halkın güvenini artırmak şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik hükümleri, 5176 Sayılı Kanunun kapsamı içine aldığı tüm kamu görevlilerine uygulanmaktadır. Yönetmeliğin uygulanmasıyla görevli organ, Kamu Görevlileri Etik Kuruludur.

Yönetmelikte, kamu görevlilerinin tabi oldukları etik davranış ilkeleri şu şekilde sıralanmıştır;

- Görevin Yerine Getirilmesinde Kamu Hizmeti Bilinci (md.5)
- Halka Hizmet Bilinci (md.6)
- Hizmet Standartlarına Uyuma (md.7)
- Amaç ve Misyona Bağlılık (md.8)
- Dürüstlük ve Tarafsızlık (md.9)
- Saygınlık ve Güvenlik (md.10)
- Nezaket ve Saygı (md.11)
- Yetkili Makamlara Bildirim (md.12)
- Çıkar Çatışmasından Kaçınma (md.13)
- Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması (md.14)
- Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı (md.15)
- Kamu Malları ve Kaynaklarının Kullanımı (md.16)
- Savurganlıktan Kaçınma (md.17)
- Bağlayıcı Açıklamalar ve Gerçek Dışı Beyan (md.18)
- Bilgi Verme, Saydamlık ve Katılımcılık (md.19)
- Yöneticilerin Hesap Verme Sorumluluğu (md.20)
- Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (md.21)

- Mal Bildiriminde Bulunma (md.22)

Günümüzde birçok ülkede etik ilkelerin alanı genişletilerek birçok konu etik alanına dahil edilmektedir. Bu haliyle Yönetmelik, dar anlamda değil geniş anlamda etik felsefesine dayanmakta ve yeni kamu yönetimi anlayışından değerler içermektedir. Örneğin; “sürekli gelişim”, “öngörülebilirlik”, “katılımcılık”, “hizmette yerindelik”, “beyana güven”, “hizmet kalitesini yükseltmek”, “halkın memnuniyetini artırmak”, “hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmak” gibi yeni kamu yönetimi anlayışının değerleri Yönetmeliğe yansıtılmıştır. Yani geleneksel bürokratik yapıya, yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü bazı değerler aşılanmıştır (Al, 2005: 245). Ancak yeni kamu yönetimi anlayışının bu değerleri geleneksel kamusal değerlerle bağdaşması oldukça zordur. Örneğin Devlet Memurları Kanunu “devlete bağlılık” ilkesini (657 sayılı Kanun, md.6-7) benimsemişken, Yönetmelikte yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda işletmeci ve parçacı bir yaklaşımla “misyonu bağlılık” ilkesi (Yönetmelik, md.8) benimsenmiştir. Halbuki klasik kamu yönetimi bütünseldir ve işletmeler gibi sadece kendi misyonlarına göre hareket edemezler (Özşen, 1998: 285).

Yönetmelikte temel etik davranış ilkeleri olarak kabul edilen sadakat, liderlik, profesyonellik ilkeleri tanımlanmamakta, hesap verebilirlik ve saydamlık ilkelerinin kapsamı da dar tutulmaktadır (Yüksel, 2005c: 352). Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerinin kanunla değil de kolayca değiştirilebilecek Yönetmelikle düzenlenmiş olması sakıncalıdır. Bu durum, devlet memurlarının statülerinin kanunla düzenleneceği temel ilkesi ile uyumsuzdur. Ayrıca Yönetmelikte yer alan bazı ilkelerin örneğin hizmet standartlarına uyma, misyonu bağlılık, nezaket ve saygı ilkelerinin içeriği çok belirgin değildir. Bunun dışında katılımcılık ilkesine yer verilmekle birlikte, katılım mekanizmalarına ilişkin mevzuattaki mevcut düzenlemelere ek bir düzenleme getirilmemektedir. Bu bağlamda Yönetmeliğin 19/3 maddesi,

içeriği doldurulmamış iyi niyet ifadesi olmaktan başka bir anlam taşımamaktadır (Arap ve Yılmaz, 2005: 10).

Yönetmelikte düzenlenen etik ilkelerin büyük kısmının başka ifadelerle de olsa Devlet Memurları Kanununda (DMK) yer alıyor olması, Kurulun belirlediği ilkelerin mevcut düzenlemeleri desteklediğini göstermektedir. Yönetmelikte “misyona bağlılık”, “çıkar çatışmasından kaçınma” gibi yeni ilkeler getirilse de özde Türk kamu yönetiminde daha önce var olmayan ilkelerin getirildiğini söylemek güçtür. Yönetmelikte düzenlenen dürüstlük ve tarafsızlık ilkeleri DMK madde 6-7’de; saygınlık ve güven ile nezaket ve saygı ilkeleri DMK madde 8-9’da; yetkili makamlara bildirim ile görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılamaması ilkeleri DMK madde 11-28-30’da; hediye alma ve menfaat sağlama yasağı DMK madde 29 ve 3628 sayılı Kanunda; kamu malları ve kaynaklarının kullanılması ve savurganlıktan kaçınılması ilkesi DMK madde 12-16’da düzenlenmektedir (Arap ve Yılmaz, 2005: 10-11).

Yönetmelikte yer alan etik ilkelerin çoğu, çalışmamızın önceki bölümlerinde, özellikle DMK ile ilgili açıklamalarda, ayrıntılı şekilde incelendiğinden bu bölümde bunları ayrıca açıklama lüzumu görülmemiştir. Bununla birlikte Yönetmelikte etikle ilgili düzenlenen diğer hükümlere ilişkin açıklamalar aşağıda yer almaktadır.

Yönetmeliğin 12 nci maddesinde kamu görevlileri, kötü yönetim unsuru içeren, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle uyumlu olmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmaları yönünde kendilerinden talepte bulunulması halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem ve işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde, durumu yetkili makamlara bildirmekle yükümlü kılınmışlardır.

Yönetmeliğin 13 üncü maddesinde çıkar çatışması hali tanımlanmaktadır. Buna göre, *“Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da*

etkiliyormuş gibi gözüken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder. Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.”

Yönetmeliğin çıkar çatışması hükmü sadece mevcut kamu görevlileri için değil, kamu görevine başlayacak kişiler için de yol gösterici olmalıdır. Bu nedenle göreve yeni başlayan kamu görevlisinin olası çıkar çatışması hallerine yol açacak durumları görev başlamadan çözüme kavuşturulmalıdır (Yüksel, 2005b: 117).

14 üncü maddede görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması başlığı altında düzenlenen çıkar çatışması hallerine göre;

“Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik,

siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.

Kamu görevlileri, seçim kampanyalarında görev yaptığı kurumun kaynaklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanamaz ve kullandıramazlar.”

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların önlenmesinde en etkili ilkelerden biri olan hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, Yönetmeliğin 15 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

“Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamında olup, kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.

Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyeler, demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuda değerlendirilmek üzere kuruma teslim edilir.”

Aynı maddenin 6 ncı fıkrasında hediye alma yasağı kapsamına dâhil edilmeyen istisnai durumlar şöyle sıralanmıştır;

- Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar,

- Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar,

- Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,

- Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,

- Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri,

- Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler.

Yönetmelik, üst düzey yöneticilere yurtdışında yabancı kişi ve kuruluşlardan aldıkları hediyeler ile görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlara ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemezsizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirme zorunluluğu getirmiştir. Kanımızca sadece üst düzey yöneticilerin değil (en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler) tüm kamu görevlilerinin bu hükme uyması gerekir.

Yönetmelikte, ilke olarak hediye alma ve menfaat yasağı getirilmesine ve bunlarla ilgili ayrıntılara metinde yer verilmesine rağmen “sıfır-tolerans”

ilkesi kabul edilmemiştir. Ayrıca maddenin hediye alma yasağı kapsamı dışında tuttuğu “bağışlar”a ilişkin hükmü suiistimale açıktır ve vatandaşlar arasında, bağış vermeyenler aleyhine, eşitsizlik yaratabilecek uygulamalara neden olabilir (Arap, Yılmaz, 2005: 12). Yönetmeliğin hediyelerle ilgili hükmünde hediye yasağı kapsamı dışında bırakılan bağış konusunun tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Hediye yasağını delmek amacıyla, hediyelerin kötü niyetle ve yönetmeliği dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça verildiği durumlar ile ilgili olarak, yönetmeliğin ruhu göz önünde bulundurularak, yeni bir düzenleme yapılması şarttır (Yüksel, 2005d: 358).

Ayrıca Yönetmelikte yemek davetiyesinin hediye yasağı kapsamına dahil edilmesi gerekmektedir. Kamu yetkisinin kötüye kullanılması için kamu görevlilerine yapılacak telkin ve zorlamaların özellikle içkili yemeklerde başlatıldığı gerçeği gözden uzak tutulmamalıdır. Bu konuda hediye yasağı kapsamı içkili yemek ikramı ile sınırlandırılabilir (Yüksel, 2011: 309).

Saydam (şeffaf) kamu yönetiminin sağlanması için Yönetmeliğin “Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık” başlıklı 19 uncu maddesinde düzenlemeler bulunmaktadır. Buna göre, kamu görevlileri gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler. Üst düzey yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar. Maddede bilgi edinme hakkının kullanılması ve saydamlığın sağlanması için kamu görevlilerine yükümlülükler getirilmiştir. Ancak kamu görevlilerinin aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde şeffaf olmaları gerektiğine dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca Yönetmeliğin 19 uncu maddesi saydamlıktan ziyade bilgi edinme hakkının kullanılması ile ilgilidir. Yani etik davranış ilkelerinin en önemlilerinden olan saydamlık Yönetmelikte eksik tanımlanmıştır. Saydamlık

ilkesinin tüm kamu görevlileri için ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. (Yüksel, 2005b: 120).

Ayrıca kamu yönetiminde temel etik davranış ilkelerinden olan liderlik, sadakat, liyakat ve profesyonellik ilkelerinin Yönetmelikte düzenlenmediği görülmektedir. Yönetmeliğe bu ilkelerin eklenmesi gerekmektedir.

Yönetmelikte hesap verebilirlik ilkesinin ayrıntılı şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Yönetmeliğin 20 nci maddesinde yöneticilerin hesap verme sorumluluğu düzenlenmiş ancak bütün kamu görevlilerini kapsayan bir hesap verme sorumluluğu hali düzenlenmemiştir. Yönetmelik, tüm kamu görevlilerinin sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalarını, rapor edebilmelerini, açıklama yapabilmelerini, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olabilmelerini sağlayacak hüküm eklenmelidir (Yüksel: 2005d: 358).

Yönetmelik, çıkar çatışması hallerinden olan eski kamu görevlileriyle ilişkiler konusunu 21 inci maddede düzenlenmektedir. Buna göre, *“Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz. Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.”*

Bu düzenleme kamu hizmeti sonrasında istihdam gibi önemli bir çıkar çatışması halini düzenlemekte yeterli değildir. Öncelikle kısıtlama süresinin açıkça belirtilmesi gereklidir. Uluslararası uygulamalarda kamu görevlileri ile ilgili etik kodlarda kamu hizmeti sonrasında istihdama dair ayrıntılı düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir (Yüksel, 2005b: 124).

Yönetmeliğin 22 nci maddesine göre, Kurulun 3628 sayılı Kanun gereğince kamu görevlilerinin yetkili makama beyan ettiği mal bildirimlerini inceleme hakkı bulunmaktadır. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun

kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

Yönetmeliğin 23 üncü maddesinde Kanun kapsamındaki kamu görevlileri bir ay içerisinde etik sözleşmesi imzalamakla yükümlü kılınmışlardır. Böylece temel etik ilkelerinin bildirilmesi suretiyle kamu görevlilerinin bu ilkelerden haberdar edilmeleri, kamu görevine başlamanın bir zorunluluğu haline gelmiştir (Yüksel, 2005d: 355). Ancak etik sözleşmesinde müeyyide eksiktir. İdeal bir etik sözleşmesinde kamu görevlisinin etik kod çerçevesinde sahip olduğu hak ve yükümlölüklerin bir taahhüt şeklinde ortaya koyulması ve ihlali halinde yaptırım eksiksiz belirtilmesi gerekir. Çünkü herhangi bir sözleşmede altına girilen taahhüdün yaptırımının olması eşyanın doğası gereğidir (Yüksel, 2011: 310).

Kamu yönetiminde etik davranış kurallarıyla ilgili rehberlik hizmeti veren “Etik Komisyonu”, Yönetmelik tarafından getirilen bir başka yeniliktir. Buna göre, *“Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulur.”* Etik komisyonu, Kurul ile işbirliği içinde çalışır.

Eğitim, etkili bir etik altyapının en önemli unsurlarından biridir. Etik davranış kurallarını işlevsel hale getiren, kamu görevlilerine verilen etik eğitimidir. Yönetmeliğin 25 inci maddesinde etik eğitimi düzenlenmektedir. Buna göre, *“Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir. Etik davranış ilkelerinin,*

kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarında yer alması, kurum ve kuruluş yöneticilerince sağlanır.” Ancak öneminden dolayı kamu yönetiminde etik eğitimi konusunun daha ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca Yönetmeliğin ilgili maddesinde, kamu görevlilerinin alacağı etik eğitimi için asgari bir zaman dilimi ya da periyodik aralıkların belirtilmesi faydalı olacaktır (Yüksel, 2005b: 140).

Yönetmeliğin kurumsal etik ilkeleri başlıklı 26 ncı maddesi, kurumsal etik ilkelerinin geliştirilmesi ve farklı özelliklere sahip kamu kurum ve kuruluşlarının kendi faaliyet alanlarının özelliklerini göz önünde bulundurarak etik kodlarını oluşturmaları açısından önemlidir. Öte yandan kamu kurum ve kuruluşlarınca düzenlenen etik kodların, yönetmelikten daha az etik davranış standartlarını benimsememesi gerekir. Yönetmelikte ayrıca kurumlar tarafından hazırlanan etik kodların Kurul tarafından denetlenmesi zorunluluğuna ilişkin düzenleme eksiktir (Yüksel, 2005b: 141).

Yönetmelikte ihbar edenlerin korunmasıyla ilgili düzenleme yetersizdir. Yönetmeliğin 12 nci maddesinde, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğinin gizli tutulacağı ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir. Madde hükmü oldukça muğlaktır. İhbar edenler, günümüzde hesap verebilirlik mekanizmalarının vazgeçilmez unsurudur. Bu nedenle ihbar edenlerin koruma usullerinin daha ayrıntılı belirlenmesi gerekmektedir (Yüksel, 2011: 312).

Yönetmelikte yüksek etik davranışların ödüllendirilmesiyle ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. OECD’nin 1998 yılında yayımladığı Kamu Görevlileri İçin Etik İlkelerle İlgili Tavsiye Kararı’nda olduğu gibi etik dışı davranışların yaptırıma tutulmasının yanında yüksek davranış standartlarının da ödüllendirilmesi gerekir (Yüksel, 2011: 303).

Yönetmeliğin 31 ila 40 ıncı maddeleri, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlerin ihbarı usul ve esasları ile Kurulun başvuruları inceleme usul ve esasları düzenlenmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu çalışmamızın bir

sonraki bölümünde ayrıntılı şekilde incelendiğinden burada bu konuya değinilmemiştir.

2.2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK YÖNETİMİ: KURUMSAL ETİK YAPI, MEKANİZMALAR VE KÜLTÜR OLUŞTURULMASI SÜRECİ

2.2.1. Kamu Yönetiminde Etik Alanda Kurumsallaşma Çabaları: Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Etik Komisyonları ve Disiplin Kurulları

2.2.1.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Türkiye'de "etik" kavramı, 5176 sayılı Kanun kapsamında, sorumlu bir kurul aracılığı ile kamu yönetiminin işleyişine yansıtılmaya çalışılmıştır. 5176 sayılı Kanun uyarınca; kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları ile ilgili vatandaşlarca ileri sürülen iddiaları araştırmak ve sonuçlandırmak üzere Başbakanlık bünyesinde “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturulmuş, böylece vatandaşlara başvuru imkânı verilerek etik ilkelere aykırı uygulamalarla ilgili kamuoyunun denetimi sağlanmıştır. Etik altyapının önemli bir parçası olan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluşunda AB, Avrupa Konseyi ve OECD gibi bölgesel ve uluslararası kuruluşların tavsiyeleri etkili olmuştur.

2.2.1.1.1 Kurulun İnceleme Alanı

Kapsam İçi Kuruluşlar: Kurulun inceleme alanı, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personeli kapsamaktadır (5176 sayılı Kanun, md. 1/2).

Kapsam Dışı Kuruluşlar: Kanunun 1/3 maddesinde; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler Kurulun inceleme alanı dışına çıkartılmıştır.

Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri ve Bakanlar Kurulu'nun, Kurulun inceleme kapsamı dışında bırakılmasının nedeni, Cumhurbaşkanı'nın mutlak sorumsuzluğa sahip olması ve milletvekilleri ile Bakanlar Kurulu üyelerinin farklı yargılama usulüne tabi tutulmaları olarak ifade edilmektedir. Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensuplarının kendi mekanizmalarının olması, üniversitelerin ise ayrı bir dokusu ve özerk yapıda olmaları nedeniyle kapsam dışında bırakılmışlardır. (Köprü, 2007: 101). Bu durum, yasa gerekçesinde belirtilen, Kurulun oluşturulmasında ülkemizin yönetim geleneği ve sosyo-ekonomik koşullarına uygun bir modelin benimsenmesi anlayışının yansıması olarak değerlendirilebilir. Ancak Kurulun inceleme alanının bu şekilde daraltılması etkin bir etik altyapının oluşturulmasına engel teşkil etmektedir. Çünkü, Türkiye'de kamu yönetiminde etik dışı davranışların yaygın olduğu kanısı var olmakla birlikte, bunun bürokrasi kadar ve hatta ondan daha ziyade siyasetçileri de kapsadığı yapılan kamuoyu araştırmalarında ortaya koyulmaktadır (Arap ve Yılmaz, 2005: 7-8).

Avrupa Komisyonu Genişleme Müdürlüğü'nün Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde son bir yıllık ilerlemesi ile ilgili olarak hazırlamış olduğu raporda, etik kurallarının, akademisyenleri, askeri personeli ve yargıyı da kapsayacak hâle getirilmesi konusunda ilerleme sağlanamamıştır denilerek bu kurumları da içine alan bir düzenleme yapılması gerektiği belirtilmiştir (Öztutkan, 2011: 75-76).

Uluslararası uygulamalar göz önüne alındığında, idari teşkilatın içinde yer alan kurum ve kuruluşların aynı etik koda tabi oldukları görülecektir. Türkiye'de TSK ve üniversiteler, idari teşkilatın içerisinde yer almaktadır. TSK ve üniversiteler genel yönetim içersinde özerk bir konuma sahip olsa da Kurulun inceleme kapsamına dahil edilmelidir. Yasama ve yargı üyelerinin

kapsam dışı bırakılması isabetli olmakla beraber bu kurumlar için de ivedilikle etik kodların hazırlanıp uygulanmaya konulması şarttır. Uluslararası uygulamalar, yasama ve yargı mensupları için ayrı ayrı etik kodların düzenlendiğini göstermektedir. Örneğin Avrupa Konseyi'nin model etik davranış kodu yasama ve yargı mensuplarını kapsamamaktadır. Devlette etik iyi bir kamu politikasının ön koşuludur. Etik devlet anlayışının sağlanması, devleti oluşturan tüm erklerin -yasama, yürütme, yargı- etik davranış ilkelerine bağlılıklarını gerekli kılar. Erklerden birisinin dışarıda kaldığı etik sistemi her an çökmeye hazırdır. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerinin hayata geçirilmesi için üç erkin tabi olacağı etik davranış standartlarının erklerin kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı hazırlanması, yaptırımlara bağlanarak, etkin uygulamayla hayata geçirilmesi gereklidir (Yüksel, 2011: 296-297).

En Az Genel Müdür veya Eşiti Seviyedeki Kamu Görevlileri: Kanunun 4 üncü maddesi gereğince “en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri” hakkında Kurul’a başvurulabilir. Bu nedenle genel müdür altındaki kamu görevlileri hakkında Kurula yapılan başvurular incelemeye alınmamaktadır. Bu konuda inceleme yetkisi, ilgili disiplin kuruluna aittir.

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

2.2.1.1.2. Kurulun Yapısı

Bakanlar Kurulu; Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere;

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

Olmak üzere toplam onbir üyeyi biri Başkan olmak üzere seçer ve atar. Kurul üyelerinin görev süresi dört yıl olup, süresi dolan üyeler Bakanlar Kurulunca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınırlar. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları hallerinde ise Başbakan onayıyla görevden alınırlar. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyeliklerine bir ay içerisinde Bakanlar Kurulunca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeyle toplanıp, üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar almaktadır. Toplantı kararları ilgililere duyurulur. Kurul ayda dört defa toplanmaktadır. Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Arka arkaya üç

toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar. Kurulun sekretarya hizmetleri Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilir (5176 sayılı Kanun, md.2).

Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememesi, Kurul üyelerinin özerkliğini sağlayıcı bir düzenlemedir, ancak üyelerin TBMM yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev sürelerinin sonunda yeniden seçilebilmeleri Kurulun özerkliğini zedeleyen hususlardır. Diğer yandan Türkiye’de üst düzey bürokratların siyasal iktidarlar tarafından atanmaları ve üst düzey bürokratların etik dışı davranışlarının denetimi, memurların soruşturulması usulü gereği, siyasi kişilerin yani bakanların izni ile yapılması, fiiliyatta bunların etik dışı faaliyetlerinin ceza ve disiplin soruşturmaları ile denetlenememesi sonucunu doğurmaktadır. Bu kısır döngüyü kırmak ve 5176 sayılı Kanun çerçevesinde üst yöneticilerin denetlenmesini sağlamak için oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu da yine siyasal iktidar tarafından atanmaktadır. Bunun dışında, Kurulun Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olması, huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçlarının her yıl Başbakanlık bütçesine konulan gerekli ödenekten karşılanması, sekretarya hizmetlerinin Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi, Kurulun kesinleşen kararlarının Başbakanlık Makamına sunulması ve Yönetmelik hükümlerinin Başbakan tarafından yürütülmesi gibi düzenlemeler Kurulun özerkliğini zedeleyen onu siyasal iktidara bağımlı bir görüntüye sokan unsurlardır (Arap ve Yılmaz, 2005: 9-10).

2.2.1.1.3. Kurulun Görev ve Yetkileri

Kanunun 3 üncü maddesine göre, *“Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla*

re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir”

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etik altyapının eşgüdüm kuruluşudur. Diğer bütün etik altyapı unsurları arasında koordinasyon sağlayarak ve onları destekleyerek bir yönetim işlevi yerine getirir. İşlevi hem bizzat etik girişimlerini uygulamak, hem de bu işlerin bazılarını kurumlara devretmek şeklindedir. Kurulun etik ihlallerini denetleme işlevi de bulunmaktadır. Bu kapsamda gerekli inceleme ve araştırma yaparak yaptırım uygulama yetkisine sahiptir. Kurulun Türk kamu yönetiminde etik kültürünün yerleştirilmesi için yapacağı çalışmalarla eğitim işlevi de bulunmaktadır. Bu kapsamda etik ilkelerin kamu görevlileri arasında benimsenmesi ve vatandaşlar arasında etik kültürün yerleştirilmesi için konferanslar, seminerler düzenleme yetkisine sahiptir (Yüksel, 2005d: 352).

Kurulun görev ve yetkilerini, aşağıdaki şekilde açmak mümkündür;

İnceleme ve Araştırma: Kurul, etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar hakkında, resen veya yapılacak başvurular üzerine, gerekli inceleme ve araştırma yapmaya yetkilidir. Kurul inceleme ve araştırmalarını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütmek, yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır. Ayrıca Kurul, kurum ve kuruluşlarda etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda faaliyet, inceleme ve araştırma da yapabilir (Yönetmelik, md.28).

Bilgi ve Belge İsteme: Kurul, etik ilkelere aykırı davranış ve uygulamalar hakkında yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge toplayabilir. Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri süresi içinde vermek

zorundadırlar. Ayrıca Kurul, çalışma kapsamında yer alan kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir (Yönetmelik, md.27-28).

Etik Kültürünün Yerleştirilmesi ve Eğitimi: Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir (Yönetmelik, md.25).

Kurumsal Etik İlkelerini İncelemek ve Onaylamak: Yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kurum ve kuruluşlar kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenlemek üzere Kurulun inceleme ve onayına sunabilir (Yönetmelik, md.26).

Personelin Bilgilendirmesi: Kurulun, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her düzeydeki personeli, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirme yükümlülüğü bulunmaktadır (Yönetmelik, md.24).

Görüş Bildirme: Kurulun ayrıca kurum ve kuruluşların, etik davranış ilkeleri konusunda uygulamada karşılaştıkları sorunlara yönelik olarak görüş bildirme yetkisi bulunmaktadır (Yönetmelik, md.30).

2.2.1.1.4. Kurulun İşleyişi

Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvuru yapabilir. Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında,

Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir (5176 sayılı Kanun, md.4).

3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına ilişkin Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de oturan yabancı gerçek kişiler başvuruda bulunabilirler. Herhangi bir nedenle Türkiye'de bulunup da başvuru nedeni sayılan etik ilkelerden birisine aykırı davranıldığına tanık olan yabancı, başvuru hakkı açısından Türkiye'de oturuyor kabul edilir. Kurula yapılacak başvurularda, başvuranın menfaatinin etkilenmesi koşulu aranmaz. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular değerlendirmeye alınmaz. Başvurular, yazılı dilekçe, elektronik posta ve tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılır.

Yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula başvuru yapılamamakta, inceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuru işlemleri ise durdurulmaktadır. Daha önce Kurulca incelenmiş şikâyet konusu, yeni kanıtlar gösterilmedikçe bir daha şikâyet konusu yapıp, incelenememektedir (Yönetmelik, md.31-32).

Kurula başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulamamış başvuruların değerlendirmeye alınmaması "ihbar mekanizması"nın başarılı bir şekilde işlemlerini engelleyici sınırlamadır. Yargı organlarınca incelenmekte olan konuya ilişkin başvuru yapılamaması ve inceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işleminin durdurulması hukuk sisteminde olması gereken bir durumdur. Ancak yargı organlarınca karara bağlanmış bazı konularda Kurulun devreye girmesi gerekli olabilir. Çünkü yargılamanın davalı açısından beraatla sonuçlanması, her zaman etik açıdan konunun incelenemeyeceği sonucunu doğurmaz. Aksi halde Kurul, son derece sınırlı olan denetim gücünü de kaybedecektir (Arap ve Yılmaz, 2005: 8-9).

Kurul kararları, Başkan ve Üyeler tarafından imzalanmakla ve kesinleşmekte, kesinleşen kararlar da Başbakanlık Makamına sunulmaktadır. Kararlara karşı idari yargı yolu açık tutulmuştur.

Kurulun görev alanına giren çoğu konu mevzuatımızda düzenlenmiştir. Dolayısıyla etik dışı davranışların büyük çoğunluğu ceza veya disiplin kovuşturmayla uğradığı/uğrayacağı göz önüne alındığında, Kurulun işlevselliği azalacaktır. Ancak Kurulun kimi açığa çıkmamış ve dolayısıyla yargıya intikal etmemiş konularda işlev göreceği ifade edilebilir (Arap ve Yılmaz, 2005: 8-9).

Etik ilkeye aykırı davranışın saptanamadığına ilişkin kararlar Başbakanlık Makamına ve ilgililere yazılı olarak bildirilmektedir. Kabul edilebilirliği bulunmayan başvurular hakkında verilen kararlar yalnızca başvuru sahibine iletilmektedir. Yine, oluştuğu tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelenmeye alınmamaktadır (Yönetmelik, md.39-40)

Kurulun inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi üzerine Kurul, resen inceleme yetkisini kullanabilir. Bu konuda Kurul Başkanınca görevlendirilecek bir üyenin veya raportörün gözetiminde hazırlanan rapor, Başkana sunulur. Başkan tarafından belirlenecek gündemde konu, Kurulda görüşülerek, gerekli karar verilir (Yönetmelik, md.36).

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun internet sitesindeki verilere göre, 2005-2011 yılları arasında, Kurula etik ihlalleri ile ilgili olarak 9 farklı konu başlığı altında toplam 1111 başvuru yapılmıştır.

Tablo 1: 2005-2010 Yılları Arasında Kurula Yapılan Başvuruların Konuları ve Sayıları

Başvuru Konuları	Başvuru Sayısı
Psikolojik yıldırma (mobbing) iddiaları	84
Genel etik davranış ilkelerine aykırılık iddiaları	245
Görevi ihmal/görevi kötüye kullanma iddiaları	176
Çıkar çatışması iddiaları	44
Kamu malları ve kaynaklarının hizmet gerekleri dışında kullanıldığı iddiaları	67
Kayırmacılık/ayrımcılık iddiaları	101
Bilgi edinme hakkının ihlaline yönelik iddialar	54
Yolsuzluk/usulsüzlük iddiaları	194
Diğer iddialar	146
Toplam	1111

Kaynak: www.etik.gov.tr

Yapılan başvurular arasında ilk üç sırayı; “genel etik davranış ilkelerine aykırılık iddiaları”, “yolsuzluk/usulsüzlük iddiaları” ve “görevi ihmal/görevi kötüye kullanma iddiaları” almıştır. 2005-2011 yılları arasında Kurula yapılan başvuru sayısı, 2006 ve 2011 yılları dışında her yıl artmıştır.

Tablo 2: 2005-2011 Döneminde Yıllar İtibariyle Kurula Yapılan Başvuru Sayısı

Yıl	Başvuru Sayısı
2005	78
2006	47
2007	64
2008	76
2009	183
2010	358
2011	305
TOPLAM	1111

Kaynak: www.etik.gov.tr

Aynı dönemde Kurul, 1111 başvurudan 638 adedini inceleyerek karara bağlamıştır. Kurul kararlarının türü ve sayısal dağılımı şu şekildedir;

Tablo 3: 2005-2011 Yılları Arasında Kurul Kararlarının Türü ve Sayısal Dağılımı

Kurul Kararlarının Türü	Kurul Kararlarının Sayısı
Etik ihlali	46
Yargıya intikal ettiğinden işlemin durdurulması	62
Etik ihlalinin olmadığı	111
Usulden ret	348
Diğer	71
Toplam	638

Kaynak: www.etik.gov.tr

2.2.1.1.5. Kurulun Yaptırım Mekanizması

Kanunun ilk halinde etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğuna Kurul tarafından karar verilen kamu görevlilerine uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete’de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması benimsenmişti. Yani etik ihlali yapan en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlisinin ismi Resmi Gazete’de yayımlanarak ifşa edilmekteydi. Bu yayımlama Kurulun tek yaptırımı idi. Kurul, ilk kez 2009 yılında devlet memurlarının etik kurallara riayet etmediklerine dair bir belediye başkanı ve bazı kamu işletmelerinin yöneticileri hakkında dahil olmak üzere dört karar almıştır (www.etik.gov.tr). Ancak Anayasa Mahkemesi, 4/2/2010 tarihli ve E.:2007/98, K.:2010/33 sayılı karar ile Kanunun 5 inci maddesinin 3 üncü fıkrasındaki müeyyide hükmünü, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve adalet ilkesine dolayısıyla hukuk devletine ve kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına aykırı bularak (Anayasa’nın 2 nci ve 17 nci maddelerine aykırılıktan) iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararının hukuki temeli, Kamu Görevlileri Etik

Kurulunun mahkemelerce yargısal kesinlik kazandırılmamış olaylarla ilgili kamu görevlilerinin isimlerini teşhir etmek suretiyle söz konusu kamu görevlileri hakkındaki “masumiyet karinesi”ni ihlal etmesidir (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011: 24).

Anayasa Mahkemesi’nin bu kararı, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun etik dışı davranışlarla mücadeleyle yönelik denetim gücünü ciddi şekilde zayıflatmıştır. Bu karar, Kurulun denetim gücüne bir darbe olarak görülse de, Kurulun herhangi bir mahkeme kararı karşısında yaptırım gücü zaten sınırlı ve zayıftı. Çünkü Kurul nihayetinde mahkeme kararını uygulamak ve Resmi Gazete’de yayımlamak zorundaydı. İdare mahkemeleri tarafından ele alınan davalarda mahkeme kararlarının hemen hepsi Kurulun kararlarına paralel olsa da, Kurul için böyle bir davranış tükürdüğünü yalamak demektir. Ayrıca Kurul tarafından yapılan etik incelemenin ceza ve disiplin kovuşturmalarını engelleyemeyeceği ve bunların sonuçlarını da etkileyemeyeceği unutulmamalıdır. İlgili kamu kurumunun, hakkında etik ihlali kararı verilen kamu görevlisine karşı herhangi bir işlem yapma zorunluluğu olmadığından, Kurul kararının söz konusu kamu görevlisinin kariyeri üzerinde hiçbir olumsuz etkisi bulunmamaktadır. Özellikle, üst düzey kamu görevlileri kendi kurumları ve siyasal iktidar tarafından korunabildiklerinden bunların böyle bir karara karşı çıkmaları olasılığı yüksektir. Yine de konumları itibarıyla disiplin veya ceza kovuşturmasına maruz kalamayabilecek genel müdür ve üstü kamu görevlilerinin Kurulun etik ihlal incelemesine tabi olmaları 5176 sayılı Kanun ile getirilen en önemli katkıdır. Üst düzey kamu yöneticilerinin hesap verebilirlikleri belki bu yolla sağlanabilir (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011: 24-25).

İptal sonrası yasa koyucunun acilen Kanundaki yaptırım boşluğunu doldurması ve Kanunu işlevsel hale getirmesi gerekmektedir. Kanımızca Kanunda belirlenen etik davranış ilkeleri ihlallerine yaptırım olarak teşhirden ziyade, ceza ve disiplin yaptırımlarına ilaveten “etik uyarı veya kınama” gibi etik (yumuşak) yaptırımların öngörülmesi daha isabetli olacaktır. Alternatif bir

yaklaşım olarak, hafif etik ihlallerinde, ihlali yapan kamu görevlilerinin “şikayet eden kişiden özür dilemesi” ve/veya “etik eğitim kursuna katılması” istenebilir. Bir etik incelemenin sonucunda disiplin ve cezai yaptırımlarından ayrı olarak, bu hafif yaptırımlar uygulanabilir. Bu yaptırımlar Kamu Görevlileri Etik Kurulunun veya ilgili kamu kurumlarının web sitelerinde ilan edilebilir. Etik cezalar, kamu görevlilerinin sicil dosyalarına işlenebilir (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011: 25). Bu doğrultuda Kanuna disiplin kurullarının etik ihlale karar verdiği durumlarda uygun etik cezasını uygulamalarını sağlayacak bir hüküm eklenmelidir.

2.2.1.2. Etik Komisyonları

Ulusal düzeyde görevli Kamu Görevlileri Etik Kuruluna ilave olarak, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile kamu kurum ve kuruluşlarında görevli “Etik Komisyonları” oluşturulmuştur (md.29). Bu komisyonlar, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kendi kurumsal görevlerine yardımcı olmak üzere kurulmuşlardır. Bir Etik Komisyonu, ilgili kamu kurum veya kuruluşunun üst yöneticisi tarafından kurum içinden seçilen en az üç kişiden oluşmaktadır.

Etik Komisyonu kurmakla yükümlü olan kamu kurum ve kuruluşları (bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili merkezi kamu kurum ve kuruluşları, bağımsız idari otoriteler, valilik ve kaymakamlıklar, il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri, belediyeler, KİT’ler, KKNMK’lar vb.) Yönetmeliğin 2 nci maddesinde belirtilmiştir. Şuan yaklaşık iki bin Etik Komisyonu üyesi altı bin kadar kamu görevlisi bulunmaktadır (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011: 22).

Etik Komisyonları, kamu kurum ve kuruluşlarında, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, kamu görevlilerinin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak önerilerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek amacıyla kurulurlar. Etik Komisyonu üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar,

kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından belirlenir. Etik Komisyonu üyelerinin özgeçmişleri ve adresleri Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na üç ay içerisinde bildirilir. Etik Komisyonları Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile işbirliği içerisinde çalışırlar (Yönetmelik, md.29).

Gerek etik mevzuatın lafzındaki gerekse yeni kamu yönetimi anlayışındaki katılımcılık vurgusuna rağmen etik komisyonu üyelerinin en üst amir tarafından belirlenmesi, bu işleve katkı yapabilecek sendikaların dışlanması çelişkili bir durumdur (Arap ve Yılmaz, 2005: 12).

2.2.1.3. Disiplin Kurulları

Türkiye'deki kurumsal etik altyapı içerisinde disiplin kurullarının önemli bir yeri ve rolü vardır. Disiplin kurullarının iki tür işlevi mevcuttur: İlk olarak, disiplin kurulları, disiplin hukuku kapsamında, devlet memurları hakkında disiplin suçunun niteliğine ve ciddiyetine göre 5 grup disiplin cezası (uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarma) vermeye yetkilidirler (DMK, md.125).

İkinci olarak, disiplin kurulları, 5176 sayılı Kanun ve ilgili Yönetmeliğe göre, etik ihlalleri hakkındaki iddiaları incelemeye yetkilidirler. Disiplin ve ceza kovuşturmaları arasındaki yasal ve yönetsel bağlantılar ile bunların etik incelemeye olan ilişkileri ihtilaflıdır veya en azından açık ve belirgin değildir. Etik dışı davranış, her zaman ceza veya disiplin kurallarını ihlal etmediği için, etik inceleme ceza ve disiplin kovuşturmalarından bağımsız olarak yürütülebilir. 5176 sayılı Kanunda belirtildiği gibi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu veya disiplin kurulları tarafından yapılan etik inceleme ve araştırma, ceza veya disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez (md.5). Bu durumda, etik bir inceleme sonundaki kararların bağımsız olarak alınması ve uygulanması gerektiği iddia edilebilir. Bununla beraber, disiplin kurullarının böyle bir işlev için uygun ve yeterli birimler olup olmadıkları sorgulanmalıdır (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011. 20).

2.2.2. Hesap Verebilme Mekanizmaları

Kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulması için gerekli unsurlardan birisi de hesap verebilme mekanizmalarıdır. Yaptıkları işlem ve eylemlerden dolayı hesap vermekle sorumlu olduğunu bilmek, kamu görevlilerinin yetkilerini kişisel çıkarlar yerine kamu yararına uygun kullanmalarını teşvik edecektir. Bu nedenle hesap verebilme mekanizmaları etik dışı davranışlarla mücadelede “sistemin sigortası” işlevini görmektedir (Uzun, 2011: 47-48).

Kamu mali yönetimi sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, esasında hesap verme sorumluluğu, bilgi verme, saydamlık, katılımcılık, savurganlıktan kaçınma, kamu kaynağının iyi kullanımı gibi etik ilkeler temelinde hazırlanmış bir düzenlemedir. Kanunun hesap verme sorumluluğunu tarif eden 8 nci maddesinde; *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır”* hükmü yer almaktadır. Kanunda; bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu tutulmuşlardır (md.10). Üst yöneticiler de idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır (md.11).

Sayıştay, etik ilkelere dayalı, dürüst, şeffaf ve hesap verebilen bir kamu yönetiminin tesisinde stratejik bir konuma sahiptir. Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmakla yükümlü olduğu çok sayıda rapor, kamuda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve buna bağlı olarak saydamlığın artırılmasında oldukça önemlidir. Sayıştay'ın kamu idarelerinin hesap ve işlemlerini denetlemesi sırasında karşılaşılan ve kamu zararına yol açabilecek etik davranışa aykırı tespitlerin, raporlanarak üst yönetime sunulması, oluşacak kamu zararının büyümeden telafi edilmesine ve gerekli iyileştirici çalışmanın yapılmasına katkıda bulunacaktır. Sayıştay'ın yargılamaya esas raporlarının Sayıştay yargı dairelerinde yargılanması sonucunda da, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinin denetimi sırasında karşılaşılan kamu zararına ilişkin olarak ilgililerin mali yönden sorumlulukları tanımlanmış olacaktır (Uzun, 2011: 49).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, doğru, dürüst ve saydam işleyen kamu idarelerinin oluşturulması amacıyla kamuda “iç kontrol” sistemini tesis etmiştir. Bu Kanuna dayanılarak hazırlanan İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelikte iç kontrol sistemini oluşturan unsurlar; “kontrol ortamı”; “risk değerlendirmesi”; “kontrol faaliyetleri”; “bilgi ve iletişim” ve “gözetim” olarak sayılmıştır (md.7). Bu unsurlarda önerilen faaliyetlere bakıldığında; yöneticilere etik liderlik sorumluluğunun hatırlatıldığı, etik kuralların bildirilmesi ve eğitim yolu ile etik anlayışın geliştirilmesi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemlerinin idare bünyesinde belirlenmesi ve duyurulması, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildiren personele haksız ve ayırimcı bir muamele yapılmaması gibi zorunlulukların getirildiği görülmektedir. İç kontrol sistemi kapsamında idarelerin risklerini sistemli bir şekilde yönetmeleri gerekmektedir. Bu anlamda, idareler, kurumsal performansı tehlikeye sokabilecek mahiyetteki yönetsel işlem, eylem ve uygulamalara dair muhtemel riskleri ve bunlarla ilgili çeşitli kontrol faaliyetlerini tanımlamaları gerekir. “Etik”, kurumsal risk yönetiminde muhtemel risk kapsamında göz önünde bulundurulması gereken bir ölçüttür (Uzun, 2011: 49-50).

5018 sayılı Kanunda öngörülen iç kontrol sisteminin diğer bir unsuru da “iç denetim” mekanizmasıdır. İç denetçiler tarafından yapılacak olan iç denetim ile kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediği değerlendirilip yönetime rehberlik edilerek etik altyapının oluşumuna katkı sağlanılacaktır (Uzun, 2011: 49-50).

Bunun dışında Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık, bakanlıklar ve genel müdürlüklerin teftiş birimleri de kamu idareleri içinde teftiş ve soruşturmalarla kontrol mekanizması oluşturarak etik dışı davranışların oluşmasında frenleyici rol oynamaktadır.

2.2.3. Bildirim Mekanizması

İhbar/ whistleblowing, etik altyapının tesisinde önemli bir araç olarak ele alınması gereken bir konudur. 657 sayılı Kanuna dayanılarak yürürlüğe giren Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmeliğin 3 üncü maddesine göre, *“Devlet memurları amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet hakkına sahiptirler.”* Şikayetler sözlü veya yazı ile en yakın amirden başlanarak silsile yolu ile ve şikayet edilen amirler atlanarak yapılır. Şikayet hakkında karar verme yetkisi, şikayet edilenin ilk disiplin amirine aittir. Şikayetlerin incelenmesi ve bir karara bağlanarak şikayet sahiplerine tebliğ edilmesi ile ilgili bütün işlemlerin en geç şikayet dilekçesinin karar merciine intikal ettiği tarihi izleyen 30 gün içinde tamamlanması zorunludur (md.5-8) Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde yer alan *“Şikayet haklarını kullanan Devlet Memurlarına şikayetlerinden dolayı bir ceza verilemez ...”* hususu, devlet memurlarına etik dışı eylemlerle ilgili şikayet hakkının kullanımında önemli bir güvence vermektedir.

Aynı Yönetmeliğin 11 inci ve 14 üncü maddelerinde yer alan; devlet memurlarının kurumları ile ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat

hakkına sahip olmaları, görevleri sırasında haberdar oldukları konusu suç teşkil eden durumları yetkili makamlara bildirmekle yükümlü tutulmaları, ihbar yükümlülüğünü yerine getiren devlet memurlarına ihbarlarından dolayı bir ceza verilemeyeceği, doğrudan veya dolaylı olarak hizmet koşullarının kısmen de olsa ağırlaştırılamayacağı ve değiştirilemeyeceği, Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslara uygun olarak yapılmış bulunan şikayet ve müracaatlar hakkında Yönetmelikte öngörülen görevlerini zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirmeyen amirlere durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 125 nci maddesinde sayılan disiplin cezalarından birisi verileceği hususları etik ihlallerine dair bildirim mekanizmasının tesisinde hayati önem taşımaktadır (Uzun, 2011: 51).

2.2.4. Türk Kamu Yönetiminde Etik Kültürü Oluşturulması Süreci

2.2.4.1. Etiğe Dayalı Yönetim Kültürünün Oluşturulması Yönünde Organizasyonların Faaliyetleri

2.2.4.1.1. Toplumsal Saydamlık Derneği - TSD

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün Türkiye temsilciliği konumunda olan Toplumsal Saydamlık Derneği (TSD), yolsuzlukla mücadele alanında birinci derece önemli kuruluştur. Dernek tüzüğüne göre, *“Derneğin amacı, toplumun saydam bir yaşama kavuşturulmasıdır. Bunun için, öncelikle merkezi ve mahalli her tür kamu gücünün kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmasını önlemek, siyasal, sosyal ve ekonomik olayların her an yurttaşlarca izlenip değerlendirilmesi ile her türlü yolsuzluktan arındırılmasını sağlamaktır.”* (www.saydamlik.info). Dernek, Avrupa Komisyonu Mali İşbirliği Programı kapsamında 21 adet somut öneriden oluşan "Saydamlık 21" isimli bir proje sunmuştur. Projenin somut önerileri, saydamlığı artırarak ve

toplumda güvenilirliği güçlendirerek Türkiye'de yolsuzlukları azaltabilecek niteliktedir (Tepav, 2006: 104).

2.2.4.1.2. Türkiye Sanayiciler ve İş Adamları Derneği - TÜSİAD

TÜSİAD'ın vizyonunda yer alan, *“TÜSİAD, kamu yararına çalışan Türk iş dünyasının temsil örgütü olarak, girişimcilerin evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun faaliyet göstermesi yönünde çaba sarf eder.”* ifadesi TÜSİAD'ın iş ahlakı ilkelerinin kaynağını teşkil etmektedir. TÜSİAD, iş etiği ile bağdaşmayan tutum ve davranışların önüne geçmek için toplumun tüm bireylerinin, kamu ve özel kurum ve kuruluşlarının etik konusuna olan duyarlılıklarının artması gerektiğini savunmaktadır. 1992 yılında “İş Ahlakı” başlıklı bir rapor yayınlayan TÜSİAD, Tüzüğüne 1995 yılında iş ahlakı ilkelerini ekleyerek bu alanda öncü olmuştur (www.tusiad.org.tr).

TÜSİAD'ın kamu yönetimi etiği konusuna en önemli katkısı “Devlette Etik Altyapı Dizisi”dir. Yrd. Doç. Dr. Cüneyt Yüksel'in hazırladığı “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” başlıklı iki ciltlik çalışma 2005 yılında TÜSİAD tarafından yayımlanmıştır. Çalışmanın birinci cildinde genel olarak kamu yönetiminde etik altyapı konuları incelenirken, ikinci cildinde Türk kamu yönetiminde etik altyapı üzerinde durularak mevcut etik sorunlar masaya yatırılmaktadır. Çalışmaya göre, Türk kamu yönetiminde gerek mevzuattaki eksiklikler gerekse de idari yapılanmanın nitelikleri, etik bir kamu yönetiminin gerçekleşmesini engellemektedir.

TÜSİAD ayrıca, Doç. Dr. Mahmut Aslan ve Prof. Dr. A. Ümit Berkman tarafından hazırlanan “Dünyada ve Türkiye’de İş Etiği ve Etik Yönetimi” başlıklı çalışmayı 2009 yılında yayımlayarak iş etiği konusuna önemli katkı yapmıştır. Bunun dışında TÜSİAD, 2000 yılında OECD’nin “Principles of Corporate Governance” başlıklı çalışmasının çevirisini “Kurumsal Yönetim İlkeleri” başlığı ile 2003’te yine OECD’nin “Ethics in the Public Service: Current Issues and Practices” başlıklı raporunun çevirisini “Kamu Hizmetinde

Etik: Güncel Konular ve Uygulama” başlığı ile yayımlanmıştır. Bu eserlerde gerek kamu gerekse özel sektör kuruluşlarının yönetiminde gözetilmesi gereken etik kurallara dikkat çekilmektedir (Dağkiran, 2009: 154-155).

2.2.4.1.3. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı - TESEV

TESEV yolsuzluğa karşı araştırmalarda etkin bir sivil toplum kuruluşudur. 2000 yılında hazırlattığı "Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler" adlı araştırma, Dünya Bankasının ve çeşitli uluslararası kuruluşların ilgisini çekmiş, 57 inci Hükümet döneminde hazırlanan eylem planının oluşturulmasına da önemli kaynak teşkil etmiştir (Tepav, 2006: 105). 2004 ve 2008 yıllarında aynı çalışmanın devamı niteliğinde araştırmalar yayımlanmıştır.

2.2.4.1.4. Türkiye Etik Değerler Merkezi - TEDMER

Merkez, 2002 yılında birçok şirket, sivil toplum kuruluşu ve kurumun yöneticileri bir araya gelmesiyle kurulmuştur. *“Türkiye’de etik değerlerin toplumsal hayatın her alanında etkin olması için gerekli tüm çalışmaları yapmak”* misyonu ile TEDMER, değerlerini, dürüstlük ve bütünlük, toplumsal sorumluluk, müşteri memnuniyeti, bireye saygı, yenilikçilik, takım çalışması, liderlik ve verimlilik olarak tanımlamıştır. TEDMER, iş hayatında ve sosyal hayatta bulunan sektörler ile ilgili sektör ve meslek ahlakı ilkelerinin, prensiplerinin ve uygulamalarının araştırılmasını, değerlendirilmesini, geliştirilmesini, etik standartlarının ve ilkelerinin belirlenmesini, yurt sathında duyurulmasını ve eğitiminin yapılmasını amaçlamaktadır.

Bu doğrultuda, medya sivil toplum örgütlerinin katılımı ile Boğaziçi Üniversitesi’nde 2007 yılında Etik Zirvesi’nin düzenlenmesi, üniversiteler ve öğrenci toplulukları ile projeler için işbirliği içinde bulunulması, etik yöneticilik

eğitim programlarının yürütülmesi, etik barometre anketinin yayımlanması TEDMER'in başlıca etkinlikleri olmuştur (www.tedmer.org.tr).

2.2.4.1.5. Türkiye Personel Yönetimi Derneği - PERYÖN

Türkiye'de insan yönetimi alanında kurulmuş ilk sivil toplum kuruluşu olan PERYÖN, üç bine yaklaşan üye yapısı ve İstanbul dernek merkezi'ne bağlı 5 bölgedeki şubeleri ile insan yönetimi alanındaki profesyonellerin gereksinimlerine kırk yıldır hizmet sunmaktadır. PERYÖN, sivil toplum örgütü olarak, iş dünyasında etik ilke ve kuralların oluşmasında ve bunun yaygınlaşmasında öncü bir rol üstlenmektedir. Bu yaklaşımı sistematik bir şekilde ortaya koymak için PERYÖN bünyesinde “Etik Kurul”u oluşturulmuştur. PERYÖN Etik Kurulu öncelikli olarak, katılımlı bir süreçle “PERYÖN Değerleri ve Üyelerin Gözetmekle Yükümlü Oldukları Etik İlkeler ve Kuralları” oluşturmuştur. Bu ilke ve kuralların her biri kısaca PERYÖN Etik Kodu olarak anılmaktadır. PERYON değerleri ile üyelerin gözetmekle yükümlü oldukları “Etik İlkeler ve Kurallar” aşağıdaki başlıklar altında tanımlanmıştır:

- Kişisel Bütünlük ve Tutarlılık
- Mesleki Sorumluluk
- Gelişim Bilinci
- Eşitlikçi ve Adil Yaklaşım Bilinci
- Çıkar Dengelerinin Gözetilmesi Bilinci
- Bilginin Kullanımı
- Sosyal ve Toplumsal Sorumluluk

PERYÖN, üyelerinin gözetmekle yükümlü oldukları değerler, ilkeler ve kuralları içeren Etik İlke ve Kurallar ile iş etiğine önemli katkıda bulunmuştur (www.peryon.org.tr).

2.2.4.1.6. Üniversiteler ve Akademik Çevrelerdeki Çalışmalar

Etik konusunun örgütsel önemi ülkemizde, gelişmiş Avrupa ülkelerine nazaran geç anlaşılması nedeni ile ancak son 10 yılda akademik çevrelerde etik ile ilgili çalışmalar, tezler, araştırmalar ve yayınlarda artış göstermiştir. Ayrıca her yıl düzenlenen yönetim ve organizasyon kongrelerinde iş etiği başlığında oturumlar yapılmaktadır. Pazarlama, muhasebe ve finans alanlarındaki kongre ve sempozyumlarda da benzer durum söz konusudur. Doğrudan etik konulu kongre ve sempozyumlara bazı örnekler şunlardır:

- 1998 ve 2005'te Sakarya Üniversitesi'nde gerçekleştirilen "Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyum"ları,
- 2003'te Hacettepe Üniversitesi'nde gerçekleştirilen "1. Türkiye Uluslararası İş ve Meslek Ahlakı Kongresi",
- 2006'da Trakya Üniversitesi'nde gerçekleştirilen "5. Uluslararası Şirketlerin Sosyal Sorumluluğu Konferansı",
- 2008'de Çanakkale Üniversitesi'nde gerçekleştirilen "Sosyal Sorumluluk Projelerinin İş Dünyasına Etkileri Semineri",
- 2008'de Hacettepe Üniversitesi İşletmecilik Meslek Etiği Uygulama ve Araştırma Merkezi tarafından "İş ve Sosyal Yaşamda Meslek Etiği" teması ile gerçekleştirilen Avrupa İş Etiği Örgütü'nün (EBEN) 2008 Yıllık Kongresi.

Bazı üniversitelerin İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinde ve Sosyal Bilimler Enstitülerinde iş etiği derslerine yer verilmiş, çok az sayıda da olsa bazı üniversitelerde etik konusunda merkezler kurulmuştur. Bunlar arasında 2001 yılında Avrupa İş Etiği Örgütü'nün (European Business Ethics Network)

Türkiye branşı olarak kurulan Hacettepe Üniversitesi İşletmecilik Meslek Etiği Uygulama ve Araştırma Merkezinin doğrudan iş ve meslek etiği ile ilgili çalışmaları dikkat çekmektedir. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Uygulamalı Etik Araştırma Merkezi gibi diğer bazı merkezler de genel olarak etik konuları üzerinde çalışmalar yapılmaktadır (Dağkiran, 2009: 157-158).

2.2.4.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Eğitimi ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Etik Kültürü Oluşturulması Yönünde Faaliyetleri

İşe yeni başlayanların kurumsal kültür ve etik ilkelerle tanıştırılması, düzenlenecek atölye çalışmaları ile etik davranış modellerinin öğretilmesi, etik altyapıyı güçlendiren yararlı etkinliklerdir (Uzun, 2011: 45)

Aday memurların yetiştirilmesine yönelik yürürlüğe konulan “Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik”te, aday memurların hizmet içi eğitim konuları arasında kamu görevlilerinin davranış modellerini belirleyen aşağıdaki konu başlıkları yer almaktadır (md.5):

- Anayasada yer alan temel hak ve ödevler
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer alan;
 - Ödev ve sorumluluklar
 - Genel haklar
 - Yasalar
 - Disiplin işleri
 - Sicil ve disiplin işleri
 - Sosyal ve mali haklar
 - Amir-memur ilişkileri

- Müracaat ve şikayetler

- Beşeri ilişkiler

- Devlet malını koruma ve tasarruf tedbirleri
- Halkla ilişkiler
- Gizlilik ve gizliliğin önemi
- İnsan Hakları

Devlet memurlarının görevde yükselme sürecinde almaları gereken eğitim konuları, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik”te belirlenmiştir. Söz konusu Yönetmelikte, eğitim konu başlıkları içerisinde halkla ilişkiler ve etik davranış ilkeleri de yer almaktadır (md.10/f-g).

Diğer yandan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile yönetici pozisyonundaki kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlü tutulmuşlardır (md.20).

Türk kamu yönetiminde etik kültürünün yerleştirilmesi için başta Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri bulunmaktadır.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Faaliyetleri:

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 5176 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi uyarınca, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili olması nedeniyle etik konusunda çeşitli eğitimler ve seminerler düzenlenmekte, ayrıca diğer kurum/kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen faaliyetlere destek olmaktadır. Kurul tarafından bu kapsamda son yıllarda,

- Etik Komisyonlarının Etkinliği Semineri (14 Kasım 2008)
- Bölgesel Etik Liderlik Seminerleri- 2009
- Etik Liderlik Seminerleri (8 Ocak 2009- 27 Ocak 2009)
- Etik Liderlik Seminerleri (17-18-19-20 Mart 2009)

düzenlenmiştir. Kurul tarafından ayrıca Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu ile ortak yürütülen “Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi” kapsamında 10 adet akademik çalışma yaptırılmıştır. Bu çalışmaların başlıkları şunlardır;

- Kamu Etiği Akademik Araştırmaları- Cilt 1 (Şermin Korkusuz, Gaye Keylan)
- Kamu Etiği Akademik Araştırmaları- Cilt 2 (Şermin Korkusuz, Gaye Keylan)
- Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması (Doç. Dr. Ömer Faruk Gençkaya)
- Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik (Yrd. Doç. Dr. Gökçen Kılınç, Doç. Dr. Hüseyin Özgür, Yrd. Doç. Dr. Neval Genç)
- Kolluk Hizmetleri ve Etik (Prof. Dr. İbrahim Cerrah, Doç. Dr. Hasan Hüseyin Çevik, Doç. Dr. Turgut Göksu, Arş. Gör. Ercan Balcıoğlu)
- Tapu Hizmetleri ve Etik (Doç. Dr. Hamza Ateş, Doç. Dr. Emre Bağce, Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi Şen)
- Gümrük Hizmetleri ve Etik (Doç. Dr. Hamza Ateş, Doç. Dr. Tuncay Güloğlu, Doç. Dr. Muharrem Es)
- Sağlık Hizmetleri ve Etik (Prof. Dr. Haydar Sur, Yrd. Doç. Dr. Murat Çekin)
- Kamu İhaleleri ve Etik (Doç. Dr. Arif Köktaş, Doç. Dr. Fatih Karaosmanoğlu, Doç. Dr. Veysel K. Bilgiç)

- Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ve Etik (Doç. Dr. Refika Bakoğlu, Ayşe Üstünoldu, Öykü İyigün)
- Kayıt Dışı Ekonomi ve Etik (Prof. Dr. Coşkun Can Aktan, Doç. Dr. Fatih Savaşan)
- Etik, Kültür ve Toplum (Prof. Dr. Kemal Görmez, Yrd. Doç. Dr. Murat Atan, Arş. Gör. Hatice Özkan Sancak)

Bu çalışmaların yanı sıra Kurul “Türkiye’de Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi” kapsamında 2009 yılında Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN’e hazırlattığı “Kamu Görevlileri Etik Rehberi”, kamu görevlilerine, görevlerini yerine getirirken uymaları gereken etik davranış ilkeleri konusunda, örnek olaylar yardımıyla pratik bilgiler vermekte ve karar verme sürecinde sıkça karşılaşılan etik ikilemlerin çözümüne yardımcı olmaktadır. Söz konusu çalışma 2012 yılında güncellenerek tekrar yayımlanmıştır. Kurul ayrıca eğitici materyaller, sunumlar, afişlerle etik kültürünün kamuda yerleştirilmesi hususunda gayretler göstermektedir (www.etik.gov.tr).

Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşların Faaliyetleri: Türk kamu yönetiminde etik kültürünün yerleştirilmesinde kamu kurum ve kuruluşlarının çeşitli faaliyetleri bulunmaktadır. Kurum içi etik komisyonlarının oluşturulması, kurumsal internet sitelerinin etik modülüne etikle ilgili dokümanların eklenmesi, periyodik aralıklarla personele etik eğitimlerinin verilmesi, kurum içi etik problemlerle ilgili araştırma ve anket çalışmalarının yapılması, kamu kurum ve kuruluşlarının başlıca etik faaliyetleridir. Bunlardan en önemlisi kurum içi eğitim/seminer faaliyetleridir. Son yıllarda Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşları tarafından etik konusunda düzenlenen eğitim/seminer faaliyetleri şu şekilde sıralanabilir;

- Keçiören Belediyesi Personeli Etik Eğitimi
- Derinkuyu Milli Eğitim Personeli Etik Eğitimi

- Karaman Valiliği Personeli Etik Eğitimi (15.06.2010)
- Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Üst Düzey Yöneticileri Etik Eğitici Eğitimi (05-06.10.2010)
- Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Personeli Etik Eğitimi
- Türkiye Taş Kömürü Kurumu Personeli Etik Eğitimi (08-09.6.2010)
- Avanos Milli Eğitim Personeli Etik Eğitimi
- Beypazarı İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü Personeli Etik Eğitimi
- Milli Eğitim Bakanlığı Personeli Etik Eğitimleri
- T.C. Devlet Demiryolları, "Etik Haftası Paneli" (27.05.2010)
- Eskişehir Valiliği, "Etik Liderlik Semineri" (12.04.2010)
- Ankara Valiliği, 2010 Etik Günü ve Etik Haftası Programı
- PTT Genel Müdürlüğü, Etik Eğitimleri
- Pursaklar Kaymakamlığı, "Etik ve Etik Kültürün Geliştirilmesi Semineri" (14.01.2010)
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, "Kamu Etiği ve Etik Liderlik Semineri" (24.12.2009)
- İçişleri Bakanlığı, "Etik Kültürün Geliştirilmesi Semineri" (20.10.2009)
- Mesleki Yeterlilik Kurumu Personeli Kamuda Etik ve Uygulamaları Hakkında Eğitim
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü 2009 Yılı Etik Eğitimi Uygulamaları

- Nevşehir Milli Eğitim Müdürlüğü, "Kamu Etiği ve Etik Liderlik Semineri" (08.09.2009)
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, "Kamu Etiği ve Etik Liderlik Semineri" (28.05.2009)
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, "Kamu Yönetiminde Etik ve Etik Mevzuatı Konferansı" (29 Mayıs 2009)
- Kültür ve Turizm Bakanlığı, "Kamu Etiği ve Etik Liderlik Semineri" (25 Mayıs 2009)
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Etik Eğitimleri (23-24.02. 2009)
- Çankaya Kaymakamlığı Etik Eğitimleri
- TBMM Etik Davranış Eğitimleri (6-13.02.2009)
- Gümrüklerde Yolsuzlukla Mücadele Dürüstlük ve Etik İlkeler Seminerleri (www.etik.gov.tr).

2.3. ULUSLARARASI ÖRGÜTLERDE VE BAZI ÖRNEK ÜLKELERDE ETİK

2.3.1. Kamu Yönetiminde Etik ile İlgili Uluslararası Kuruluşların Çalışmaları

Uluslararası kuruluşlar, ülkelerde kamu yönetiminde etik dışı davranışları önlemek amaçlı rehber niteliğinde çalışmalar yaparak, sözleşmeler, bildiriler ve stratejiler oluşturmaktadır (Saylam, 2007: 71). Çalışmanın bu bölümünde Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Uluslararası Şeffaflık Örgütünün

(Transparency Organization) kamu yönetimi etiği ile ilgili yaptığı çalışmalar ele alınmaktadır.

2.3.1.1. Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 12 Aralık 1996 tarihinde Yolsuzluğa Karşı Eylem Planının bir unsurunu oluşturan 51/59 no.lu kararıyla kamu görevlilerinin etik kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayımlamıştır. “Birleşmiş Milletler Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kodu” (United Nations International Code of Conduct for Public Officials) olarak adlandırılan bu tavsiyeler, üye ülkelere yolsuzluğa karşı mücadele ederken kılavuzluk etmek amacı taşımaktadır. Söz konusu kod, etkinlik, etkililik, dürüstlük, duyarlılık, adalet, tarafsızlık ve ayrımcılık yapılmaması ilkelerini benimsemiştir. Bu kod ayrıca çıkar çatışması, hak mahrumiyeti, mal varlığının bildirilmesi, hediye ve diğer menfaatlerin kabulü, gizli bilgi ve siyasi faaliyetler hakkında hükümler içermektedir (Yüksel, 2005a: 223-224).

Bunun dışında söz konusu kod şu düzenlemeleri içermektedir; bir kamu görevlisi, resmi otoritesini, görevini, fonksiyonlarını ve karar yetkisini kötüye kullanarak kendisi veya yakınlarına kişisel veya mali menfaat sağlamamalıdır. Kamu görevlileri, olası çıkar çatışması doğurabilecek olan ticari ve mali ilişkilerini ve diğer maddi çıkarlarını yetkili makama bildirmelidirler. Yine kamu görevlileri, görevlerinden ayrıldıktan sonra istihdam kısıtlamaları ile ilgili ülkesinin mevzuatına uymalıdır. Kamu görevlileri, ülkelerinin ülke mevzuatının belirlediği şekilde, kendilerinin, eşlerinin ve çocuklarının mal varlıklarını bildirmelidirler. Kamu görevlileri, doğrudan veya dolaylı olarak görevlerini veya kararlarını etkileyebilecek nitelikte herhangi bir hediye isteyemez veya alamaz. Kamu görevlilerinin görevleri gereği elde ettikleri gizli bilgi ve belgeler, yasa veya yargı kararıyla aksi öngörülmedikçe, gizli tutulmalıdır (Saylam, 2007: 72-73).

2.3.1.2. Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, “R(2000) 10 no.lu Tavsiye Kararı” ile kamu görevlilerine yönelik etik kurallar getirilmesinin ve konu hakkında halkın duyarlılığının yükseltilmesinin yolsuzlukla mücadelede çok önemli bir araç olduğunu belirtmiş ve ulus devletlerin, kendi hukuk sistemlerine bağlı olarak Tavsiye Kararının ekinde gösterilen “Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri için Model Etik Davranış Kodu”nu (*Council of Europe, Model Code of Conduct for Public Officials*), benimsemelerinin faydalı olacağını ifade etmiştir (Yüksel, 2005a: 224).

Avrupa Konseyi’nin Model Etik Davranış Kodu’nun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış kurallarını ve dürüstlük standartlarını belirlemek, kamu görevlilerine söz konusu standartlara uymaları konusunda yardımcı olmak ve halkı, kamu görevlilerinden hangi davranışları bekleyebileceği konusunda bilgilendirmektir. Kodun, tüm kamu görevlilerine ve kamu hizmeti gören özel sektör mensuplarına uygulanması istenmiştir. Ancak kod, milletvekillerini, bakanları ve yargı mensuplarını kapsam dışına bırakmıştır.

Avrupa Konseyi’nin Model Etik Davranış Kodu, kamu görevlileri için dürüstlük, tarafsızlık, hesap verilebilirlik ve etkinlik gibi bir takım enrensel etik ilkeler belirlemekle birlikte çıkar çatışması, çıkarların açıklanması, yasa dışı menfaatlerin bildirilmesi konusunda bir çerçeve çizmekte, siyasi veya kamusal faaliyetler, kamu görevlisinin özel hayatını koruma, hediye, diğer çalışanların etkilerine maruz kalma, kamu görevinin kötüye kullanılması, kamusal mallar, dürüstlük denetimi, üst düzey kamu görevlilerinin hesap verilebilirlikleri, kamu görevinden atılma, eski kamu görevlileri ile ilişkiler ve yaptırımlar konusunda çeşitli hükümler içermektedir. Model etik davranış kodu, hem ilkeler hem de usullere ilişkin açık ve anlaşılır nitelikteki etik kodlar düzenleme yönündeki son yıllarda ortaya çıkan eğilimin en iyi örneklerinden birisidir (Yüksel, 2005a: 225).

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi bünyesinde yolsuzluklarla mücadele için 1 Mayıs 1999'da "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu"nu (*Group of States Against Corruption- GRECO*) adı altında etkin bir mekanizma oluşturulmuştur. GRECO'nun amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerini gözlemek ve bu doğrultuda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında ülkelerin ulusal mevzuatını incelemekte, gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması ve hayata geçirilmesi sürecine katkıda bulunmaktadır.

GRECO'nun çalışmalarına Avrupa Konseyi üyelerinin yanı sıra Avrupa Konseyi'ne üye olmamakla beraber, bu anlaşmaların hazırlanmasında katkısı bulunan ülkeler katılabilmektedir. İncelemeler sonucunda GRECO'nun ortaya koyduğu tavsiyelere uyulmaması durumunda, Başkan, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğinden ilgili ülkenin Dışişleri Bakanlığına yazılı protesto gönderilmesini talep edebilir. GRECO'nun faaliyetleri hakkında kamuoyuna bilgi sunmak amacıyla yıllık bir faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Türkiye, 1 Ocak 2004 tarihinden beri GRECO'ya üyedir (Yüksel, 2005a: 225-226).

2.3.1.3. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

OECD, uluslararası iş alanında yolsuzluk ve rüşvet konularıyla özel olarak ilgilenen kuruluştur. OECD, uluslararası yolsuzluk alanında iki amaç belirlemiştir. Bunlardan birincisi, uluslararası ticari işlemlerde yolsuzlukla mücadele etmek, ikincisi bütün firmalara rekabet edebilecekleri bir ortam sağlanmasına hazırlamaktır. Yapılan çalışmaların ardından OECD üyesi ülkeler, 1994 yılında "Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Verilmesine İlişkin Tavsiye" (Recommendation on Bribery in International Business Transactions) kararını benimsemişlerdir. Daha sonra, 1996 yılında üye ülkeler "Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Vergiden İndirilmesi Hakkında Tavsiye" (Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials) kararını kabul etmişlerdir (www.oecd.org).

Uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin demokratik kurumların gelişmesine karşı ciddi bir tehdit oluşturduğu gerçeğinden hareketle 1997 yılında “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi” kabul edilmiştir. Türkiye, bu Sözleşmeyi 1 Şubat 2000 tarihli ve 4518 sayılı Kanunla onaylamıştır.

OECD, uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvet ve yolsuzlukla mücadelede odak noktası oluşturmak amacıyla Finansal, Mali ve Girişim İşleri Müdürlüğü bünyesinde “OECD Yolsuzlukla Mücadele Birimi”ni oluşturmuştur. Birim, “yolsuzluğun talep yanı”nı göz ardı etmeden “yolsuzluğun arz yanı” ile ilgili çalışmalar yapmaktadır (Saylam, 2007: 79-84).

OECD, amacının bir gereği olarak ayrıca, kamu yönetimi programı (PUMA) aracılığıyla etkin, verimli ve saydam kamu yönetimi oluşturmaları ve var olan yapıyı güçlendirmeleri konusunda üye devletlere yardımcı olmaktadır. PUMA, etik altyapıyı aşağıdaki şekilde tanımlamıştır (Tüsiad, 2003: 39):

Denetim: Bağımsız incelemeyi ve takibatı mümkün kılan hukuki çerçeve, etkili hesap verebilirlik mekanizmaları ve kamuoyunun katılımı ve denetimi.

Yönlendirme: Siyasi liderlerin kararlılığı ve bunun kamuoyuna anlatılması, değerleri ve standartları temsil eden davranış kuralları ve eğitim gibi mesleki sosyalleştirme mekanizmaları.

Yönetim: Etkili insan kaynakları politikalarına dayanan olumlu kamu hizmeti koşulları, mevcut bir merkezi yönetim kuruluşu, kurum veya özel bir etik kuruluşu tarafından sağlanan eşgüdüm.

2.3.1.4. Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International)

1993 yılında kurulan Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International-TI), amacı yolsuzlukla mücadele olan ilk ve tek uluslararası sivil toplum örgütüdür. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün doksana yakın ülkede ulusal düzeyde teşkilatı bulunmaktadır. Türkiye'de de "Toplumsal Saydamlık Derneği" adı altında ulusal teşkilatı bulunmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü yolsuzlukla mücadele konusunda tek tek kazanımlar yerine uzun dönemli kazanımlara yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalar şunlardır(Yüksel, 2005a: 227):

- Yolsuzlukla mücadelede uluslararası ve ulusal çerçevenin çizilmesine öncülük etmek ve uluslararası organizasyonlarda yer almak,

- Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek ve destek sağlamak amacıyla "Ulusal Güvenilirlik Sistemleri Modeli" oluşturmak,

- Her yıl "Yolsuzluk Algılama Endeksi -CPI" yayımlamak,

- Her yıl "Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi" yayımlamak,

- Yıllık olarak "Global Yolsuzluk Raporları" hazırlamak,

- Eğitim faaliyetleri organize etmek,

- Dürüstlük ödülü vermek,

- Elektronik ortamda Yolsuzluk Araştırma ve Bilgi Sistemi (Corruption Online Research and Information System – CORIS) veri tabanı oluşturmak.

Uluslararası Saydamlık Örgütü, her yıl ülkelerde vatandaşların yolsuzluk algısını ölçen Yolsuzluğu Algılama Endeksi (CPI Corruption Perception Index) yayımlamaktadır. Endekse göre, bir ülkenin temiz sayılabilmesi için notunun en az "6" olması gerekmektedir. 10 puan o ülkede yolsuzluğun hiç görülmediğini, 0 puan ise o ülkede yolsuzluk oranının yüksek

olduğunu ifade etmektedir. Yıllar itibariyle yayımlanan yolsuzluk algılama endeksine göre, Türkiye'deki yolsuzluk algısı düzeyinin gelişimi şu şekildedir: (1995/4.1), (1996/3.5), (1997/3.2), (1998/3.4), (1999/3.6), (2000/3.8), (2001/3.6), (2002/3.2), (2003/3.1), (2004/3.2), (2005/3.5), (2006/3.8), (2007/4.1), (2008/4.6), (2009/4.4), (2010/4.4). 2011 yılında yayımlanan son Yolsuzluk Algılama Endeksine göre, Türkiye 183 ülke arasında 4,2 puanla Litvanya ve Küba ile birlikte 61. sırada yer almaktadır. 2011 yılı endeksine göre, temiz ülkeler arasında 9,5 puanla 1. sırada Yeni Zelanda, 9,4 puanla 2. sırada Danimarka ve Finlandiya yer almaktadır. Yolsuzluğa en fazla batmış ülkeler ise 1,0 puanla Kuzey Kore ve Somali olmuştur (www.transparency.org).

Endekste ki ondalık kesirlerdeki artış ve azalışlar kamu gelirlerinde büyük oynamalara neden olmaktadır. İstanbul Muhasebeciler Mali Müşavirler Odası'nın "Kamusal Bir Kötülük olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi" adlı Mart-2007 tarihli raporunda; Türkiye'nin yolsuzluk endeksindeki bir puanlık iyileşmenin kamu gelirlerine yılda 10.2 milyar TL kazandıracağı ifade edilmiştir. Yolsuzluk endeksindeki bir puanlık değişimin, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarında %11 oranında bir azalışa neden olduğu bir başka araştırmanın çarpıcı tespitidir (Coşkun, t.y.).

2010 yılı IMF verilere göre, Türkiye sahip olduğu 960,5 milyar dolar GSYH ile dünyanın 16. büyük ekonomidir (www.paraborsa.net). Ancak, Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI) 2011 yılı temiz toplum sıralamasında 183 ülke içinde 4.2 not ortalaması ile 61. sıradadır. Bu durum, ülkemizde yolsuzlukla mücadelede daha çok yol alınması gerçeğini tüm çıplaklığıyla karşımıza çıkarmaktadır.

2.3.2. Kamu Yönetiminde Etik ile İlgili Örnek Ülke İncelemeleri

Uluslararası uygulamalarda kamu yönetiminde genel olarak iki farklı etik rejimi benimsenmiştir. Bunlar, kural temelli etik rejimi ve dürüstlüğü

dayalı etik rejimleridir. Kural temelli etik rejimi, kamu yönetiminde ortaya çıkabilecek çeşitli etik dışı davranışları olabildiğince ayrıntılı tanımlayıp, yaptırımlar öngörerek katı yasal düzenlemelerle etik ihlalleri önlemeyi amaçlamaktadır. Dürüstlüğe dayalı etik rejimi ise mevzuat hantallığından ziyade teşvik edici ve yönlendirici mekanizmalar kullanarak ve kamu görevlisinin dürüstlüğüne güven esas alarak etik ihlalleri önlemeyi hedeflemektedir.

Kamu yönetiminde etik konusunun önem kazanmaya başladığı 20. yüzyılın ikinci yarısında, etik dışı davranışların önlenmesi için katı yasal düzenlemelere gidilmesi gerektiğine, teşvik ve rehberlik mekanizmalarından ziyade yasaklayıcı sistemin daha etkili olacağına inanılmıştır. Etik sistemin rehberlikten ziyade mevzuata dayanması, kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerini açık bir biçimde bilmeleri açısından yararlıdır. Ancak bu sistem, uyumun asgari düzeyde gerçekleşmesi eğilimini doğurur. Kural temelli etik rejiminde yaptırımlar gerekli olmakla birlikte, istenen etik davranışları teşvik etmekten ziyade istenmeyen davranışları caydırmak için tasarlanmıştır.

Günümüzde birçok ülke, kamu çalışanlarının etik davranışlarını, kuralların ve teşviklerin karışımına dayanan bir dizi karma sistemle yönetir. Yeni Zelanda dürüstlüğe dayanan rejime en yakın ülkedir. ABD kurallara dayalı, çok karmaşık bir etik rejimine sahiptir. ABD'deki ulusal performans gözden geçirilmesi uygulaması, açıkça sonuçlara odaklıdır ve kamu görevlilerini teşvik edici ve yönlendirici bir amaca yöneliktir. Portekiz ve Meksika'da ağırlıklı olarak kurallara odaklanmış etik sistemine sahiptir. Bunun nedeni etik altyapılarını ve modern kamu yönetimi sistemlerini oluşturma sürecinde olmalarıdır. Diğer yandan iki ülke de etik davranışı teşvik etmek için teşviklere ve rehberliğe de başvurmaktadır. Norveç'te kurallardan çok sonuçlara odaklanma yönelimi vardır. Ayrıca etik ile ilgili mevzuat, ayrıntılı usul kurallarından çok amaca yönelik ifadelerle doğru gelişim göstermiştir. Uluslararası uygulamalarda dürüstlüğe dayanan

yaklaşımına doğru eğilim olsa da kamu yönetiminde halen yaygın bir kural yönetimi vardır (Yüksel, 2005a: 268-271).

Çalışmanın bu bölümünde dünyada kural temelli ve dürüstlük temelli etik rejimlerini başarılı şekilde uygulayan bazı örnek ülkelerin kısaca etik altyapıları incelenmektedir. Bu ülkelerin etik süreçleri ve uygulamaları, ülkemizin etik altyapısındaki zayıf noktaların belirlenmesinde ve bu zayıflık unsurlarının giderilmesinde fikir vermektedir.

2.3.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

Etik davranış ilkeleri, kamu yönetiminde ilk kez, ABD’de bulunan “Uluslararası Kent Yönetimleri Birliği”nin (ICMA) 1924 senesinde yayımlamasıyla başlamıştır (Şen, 1998: 126). İlk kodlar kamu görevlilerinin, mesleki birlikler tarafından tanımlanan mesleki davranış kodlarıdır. 1970’lere gelindiğinde patlak veren Watergate Skandalı, özellikle eyalet ve yerel hükümetlerde ve kamu yönetiminde etik davranış kodu hazırlamayı ve yürürlüğe sokmayı tetiklemiştir. 1978’de yayımlanan İdari Teşkilatta Etik Kanunu, etik davranışın kamu idaresinin vazgeçilmez bir yönü olduğu bilincini güçlendirmiştir. 1989 yılında 36 eyalet etik davranış kodu yürürlüğe sokmuş ve uygulamayı sağlamak için etik komisyonları oluşturmuştur. Bu kodlar, genellikle yasaklanmış faaliyetlere, disiplin cezalarına ve uyum mekanizmalarına odaklanmıştır (Yüksel, 2005a: 228-229).

ABD etik altyapısı, yolsuzluk ve etik ihlallerinin denetimi için Genel Müfettişlik Sistemi, Yönetimde Etik Ofisi ve Özel Danışmanlık Ofisi gibi kapsamlı araçlara sahiptir. Bu girişimler, 1970’li yılların Watergate Skandalı’na tepki olarak oluşturulmuştur. 1990’lı yıllara gelindiğinde kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyen daha ayrıntılı kurallar getirilmiştir. Yönetimde Etik Ofisi’nin (OGE) 1992 yılında çıkardığı “Yürütme Organı için Davranış Standartları”, hediyeler, dışarıdan edinilen kazançlar, tarafsızlık, iş

arama, görevi kötüye kullanma ve kamu dışındaki faaliyetlerle ilgili düzenlemeler içermektedir (Tüsiad, 2003: 69).

OGE, etik eğitimi konusunda çeşitli seminerler düzenleyerek kamu çalışanları bilgilendirmektedir. Bu eğitim seminerlerinde, etik davranış standartlarının uygulanması ile ilgili konulara odaklanılmaktadır. Bununla birlikte OGE, etik davranış standartlarıyla ilgili çeşitli yayınlar yaparak rehberlik faaliyetleri yürütmektedir (Yüksel, 2005a: 233).

2.3.2.2. Yeni Zelanda

Etik alanındaki girişimler, Yeni Zelanda'nın yaygın ve kapsamlı kamu yönetimi reformu çalışmalarının sonucudur. Etik girişimlerin amacı, "... uyum ya da kural eksenli geleneksel yaklaşımlar yerine dürüstlüğe dayalı bir yaklaşım benimseyerek, yetkinin alt birimlerle paylaşıldığı bir yönetim sistemiyle tutarlı bir etik çerçeve oluşturmaktır." (Devlet Hizmetleri Komisyonu, Yeni Zelanda))

1990'da yayımlanan "Kamu Hizmeti Davranış Kuralları" dışındaki tüm girişimlerin odak noktası kamuda etik bilincin artırılması olmuştur. Yeni Zelanda'da görüş, evrensel etik ilkelerinin ve değerlerinin yönetim sistemine entegre edilmesi ve kamu hizmetinin ruhuna işlemesi için işlevsel bir anlam kazanmaları gerektiğidir. "Yeni Zelanda Kamu Hizmeti Vizyon Bildirgesi"ndeki kamu yönetimi ilke ve değerleri bu yaklaşımla tutarlıdır (Tüsiad, 2003: 70).

2.3.2.3. Kanada

Kanada, etik konusunda kural temelli yaklaşımı benimsemiş ve kamu yönetiminde etik davranış kodları ile kılavuz ilkeler yayımlamıştır. Kanada uzun bir kurallar listesi oluşturmaktansa, bir dizi ilkeye dayanan geniş ve açık

standartlar kurma yaklaşımını kabul etmiştir. “Kamu Çalışanları için Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kodu”, daha sonra hazırlanacak detaylı etik standartlar için genel çerçeve çizmektedir.

Söz konusu kodun öngördüğü sistemin merkezinde finansal beyan düzenlemeleri bulunmaktadır. Beyanla ilgili düzenlemeler, kamu çalışanlarının bütün malvarlıklarını, yatırımlarını ve borçlarını beyan etme yükümlülüğü getirmektedir. Kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamalarının süresi ise bir yıldır. Bu süre bakanlarda iki seneye çıkmaktadır.

Etik Danışmanı Dairesi, Kamu Çalışanları için Çıkar Çatışması ve Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kodu’nun yürütülmesinde Başbakana karşı sorumludur. Bu daire kamu görevlileri için düzenlenmiş etik kodları ve diğer kılavuz ilkelerle ilgili olarak, “tavsiye rolü”, “gözden geçirme rolü” ve “ortaklık rolü” olmak üzere üç önemli göreve sahiptir.

Kamu görevlileri kamu yönetiminde etikle ilgili olarak, “Kamu Hizmeti için Değerler ve Etik Kodu”na da (Values and Ethics Code for the Public Service) bağlıdırlar. Bu kod, 2003’te yürürlüğe girerek daha önce yürürlükte olan birçok kod ve kılavuz ilkenin yerine geçmiştir. Kod, kamu görevlilerinin bütün karar ve eylemlerine kılavuzluk edecek demokratik, mesleki, etik ve insani değerleri bir araya getirmektedir. Kod tüm kamu görevlileri için bir istihdam şartı niteliğindedir. Kodun ihlali disiplin cezasıyla yaptırıma tabi tutulur. Bu ceza kamu görevinden çıkarılmaya kadar varabilir. Kamu çalışanları kodla ilgili uyuşmazlıkların çözümü için tarafsız bir üçüncü kişiye (Kamu Hizmeti Bütünlük Memuru) başvurabilir (Yüksel, 2005a: 238-241).

2.3.2.4. Fransa

Fransa’da kamu görevlilerinin tabi olduğu etik davranış ilkeleri çok çeşitli yasal enstrümanlarda düzenlenmiştir. Fransa’da üç ayrı kamu hizmeti seviyesi bulunmaktadır. Bunlar, merkezi kamu hizmeti, bölgesel ve yerel

otoriteler ve devlet hastanesi sektörüdür. Bu üç seviyede görev alan kamu görevlileri için genel düzenlemeler mevcuttur. Ayrıca, her bir seviyede görev alan kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerini içeren ayrı yasal enstrümanlar da bulunmaktadır. Her bir seviye için öngörülen yönetim ve iş alma prosedürleri farklı olsa da Fransa'da bütün kamu görevlileri için aynı etik kurallar söz konusudur. Başlangıç eğitimlerinde kamu görevlileri bu etik kurallardan haberdar olurlar ve ileriki kariyerlerinde tüm karar alma süreçlerinde bu etik kurallarla bağlı kılınırlar.

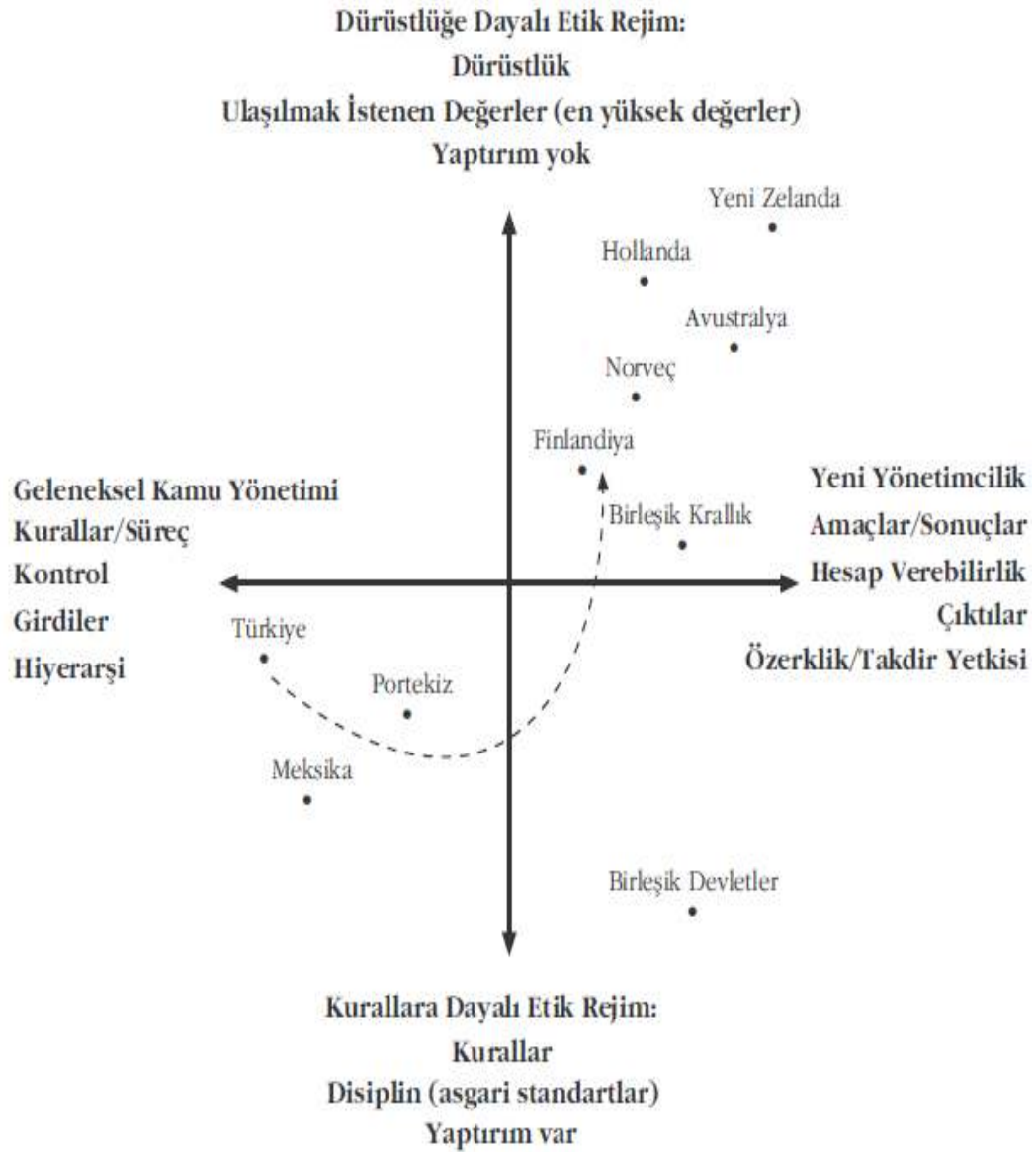
Fransa'da birçok meslek grubu için etik davranış kodları mevcuttur. Hükümet tarafından onaylanan bu etik davranış kodları, meslek gruplarının özellikleri de dikkate alınarak düzenlenmiştir. Kodlar, çalışanların profesyonel sorumluluklarını sıralamakta ve özellikle vatandaşlarla veya mesai arkadaşlarıyla ilişkilerinde tabi oldukları etik davranış ilkelerini ortaya koymaktadır. Meslek grupları, meslek birlikleri halinde organize olmaktadır ve bir meslek mensubu etik düzenlemeleri ihlal ettiğinde meslek mensuplarından oluşan disiplin kurullarınca disiplin cezaları verilmektedir. Yaptırımlar basit bir uyardan, meslek birliğinden ihraca kadar varmaktadır. İhraç edilen kişiler, mesleklerini artık idari teşkilat içinde sürdüremezler. Bu etik kodları, kamu çalışanı statüsünde olan bütün meslek mensuplarına uygulanmaktadır. Örneğin, kamu çalışanı olan doktorlar hem kanunlarda düzenlenen etik davranış kurallarına hem de kendi meslekleri için düzenlenmiş etik davranış kodlarına tabidirler (Yüksel, 2005a: 257-259).

2.3.2.5. Finlandiya

Maliye Bakanlığı'na bağlı bir çalışma grubu, hükümete sunduğu bir öneri ile üst düzey kamu görevlerine gelecek kişilerin (Danıştay Başkan ve Başkan Yardımcısı, Silahlı Kuvvetler Komutanı ve daire ve kurumların başkanları) daha önce mali ve diğer bağlantılarını beyan etmelerini istemiştir. Bu bağlantıların arasında özel sektördeki yan işler, kısmen devlete ait

kurumlarda çalışma, kurumsal mülkiyetler ve diğer belli başlı varlıklar bulunmaktadır. Bu öneriyi, daha sonra bakanların kamu hizmeti dışındaki kazançlarını beyan etmelerini gerektiren anayasal değişiklik izlemiştir. Çalışma grubu, bu hükümlerin mevcut Kamu Çalışanları Kanunu'nda yer almasını istemiştir. Yeni uygulama bakanlarla istişarelerden sonra yürürlüğe girmiştir. Finlandiya'nın en belirgin etik politikası, kamu hizmetinin tarafsızlığını tehdit eden unsurların daha ortaya çıkmadan bertaraf edilmesini sağlamak yönündedir (Tüsiad, 2003: 68-69).

Günümüzde çağdaş demokratik ülkelerde yoğun yasal düzenlemeleri sadeleştirip daha çok dürüstlüğe dayalı sisteme geçme yönünde eğilim vardır. Ancak, bu ülkelerin etik altyapılarının uzun yıllardır gelişim gösterdiği düşünülürse uygulanan sistemlerin kendi kültürel ve idari yapılarına uygun şekilde oluşturulduğu anlaşılabılır. Bugün Türkiye'de yapılması gereken kural temelli ve dürüstlük temelli etik rejimlerinin orta yolunu bulmaktır. Öncelikle Türk kamu etik yönetiminde etik altyapısının en önemli unsurlarından biri olan hukuki çerçeveyi oluşturmak gerekir. Daha sonra teşvik ve rehberlik edici ve eğitici enstrümanlarla dürüstlüğe dayalı anlayışın, Türk kamu yönetiminde kural temelli sistemle birlikte uygulanması gerekmektedir. Bu çerçevede, Türkiye'nin aşağıdaki çizelgede bulunduğu noktadan, işaret edilen yön doğrultusunda ilerlemesi mümkündür. Ancak, bu şekilde kamu yönetiminde etik en etkili biçimde hayata geçirilir (Yüksel, 2005a: 270).



Grafik 4: Kamu Yönetimine ve Etik Rejimine Göre Ülkeler

Kaynak: Tüsiad, 2003

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ulusal bir etik kurulu olarak oluşturulması, Türkiye’de bir etik yönetimin oluşturulmasında atılan önemli bir adımı temsil etmektedir. İlgili yasada etik kültürünün oluşturulması ve geliştirilmesi görevine yapılan vurgu, kurallara dayalı bir etik rejiminden (veya uymaya dayalı etik yönetiminden) dürüstlüğe dayalı bir etik rejimine (veya dürüstlüğe dayalı etik yönetimine) geçiş olarak kabul edilebilir. Böyle bir

görevle Kamu Görevlileri Etik Kurulu, uymaya dayalı etik yönetimini tamamlayıcı bir unsur olarak dürüstlüğe dayalı etik yönetimine yumuşak bir geçişi temsil etmektedir (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011: 22).

2.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ETİK ALTYAPI SORUNLARI İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Ülkemizde son yıllarda etik altyapıya yönelik oluşturulan yasal düzenlemeler ve mekanizmalara rağmen kamu yönetiminde yolsuzluk ve etik dışı davranışlar yaygın bir şekilde varlığını sürdürmektedir. Kamu yönetiminde etik davranışın yaygınlaşması ve etik ihlallerinin önlenmesi için etik değerlerin kamu personeline benimsenmiş ve kurum içerisinde kurumsallaştırılmış olması gerekir. Bu açıdan asıl çıkış noktası, etik konusunda toplumsal ve bireysel bilincin ve girişimlerin oluşturulmasıdır. Yani Türk kamu yönetiminde etik sistemi, kural temelli rejimle birlikte dürüstlük temelli rejimin teşvik edici, rehberlik edici ve eğitici özellikleriyle birleştirilmesi gerekir. Bu şekilde kamu yönetiminde etik en etkili biçimde hayata geçirilir ve yasal çerçeve ve mekanizmalar bu sayede daha anlamlı ve etkili hale gelir (Yüksel, 2005a: 281). Bu anlayış içerisinde Türk kamu yönetiminde etik dışı davranışlarla mücadele için etik politikasının çerçevesi aşağıdaki prensiplere dayanmalıdır.

2.4.1. Kurumsal Yapı ve Süreçlere Yönelik

2.4.1.1. Kamu İşlemlerinin Basitleştirilmesi ve Hızlandırılması

Kamu işlemlerinin karmaşıklığı ve ağır ilerlemesi, bu işlemlere yabancı olan vatandaşları başka alternatifler aramaya itmektedir. Vatandaş, karmaşık ve ağır ilerleyen işlemleri, aracılık, adam kayırma veya rüşvetle halletmeye çalışmaktadır (Köprü, 2007: 112). Bürokratik formalitelerin çokluğu ve işlerin ağır ilerlemesi, yolsuzlukların devam edeceği anlamına gelir (Yüksel, 2011:

331). Bu açıdan işlemlerin basitleştirilmesi, hızlandırılması ve kırtasiyeciliğin azaltılmasını sağlayacak organizasyona gidilmesi gerekir. Bunun için iş-akımı çözümlerinin yapılması, mümkün ise tüm işlemlerde bilgisayar kullanılması, gereksiz ara işlemlerinin kaldırılması, kurumlarda toplam kalite yönetiminin uygulanması gibi önlemler alınabilir. Devletin kendi bilgi sistemi içinde var olan bilgiler vatandaşın istenmemelidir. Ayrıca gerekirse mevzuatın güncellenmesi, işlemlerle ilgili yol gösterici ve aydınlatıcı yayınlara ağırlık verilmesi gerekir. Bunun gibi kamu idarelerinde “halkla ilişkiler” birimlerinin kurulması, kurulu ise bunların güçlendirilmesi ve işlemlerde vatandaşlara yardımcı olmaları sağlanmalıdır (Berkman, 2009: 163-164).

Ülkemizde yasa, tüzük ve yönetmelikler, karmaşık bir görüntü çizmektedir. Bu karmaşıklık içinde etik dışı davranışlar artmaktadır. Bu anlamda genel bir mevzuat reformunun yapılmasının etik ihlallerinin engellenmesine katkı sağlayacaktır.

2.4.1.2. E-Devlet Uygulamaları, İyi Yönetişim ve Yerelleşme

E-devlet, iyi yönetim ve yerelleşme, kamu hizmetlerinde etik dışı faaliyetleri azaltan önemli uygulamalardır. E-devlete geçiş ile hizmet maliyetlerinde düşüş, hizmetlerde hızlanma, saydamlık, bilgilerin depolanması ve rahatça kullanılması, bilgiye ulaşımının hızlanması gibi yararların elde edilmesi mümkündür. E-devlet sistemine geçen ülkemizde halen birçok kamu kurumu bu yeni teknolojinin getirdiği nimetlerden yeterince faydalanmamaktadır. Kamu yönetiminde e-devlet sisteminin hatasız şekilde işleyebilmesi için gerekli altyapı çalışmalarının bir an önce tamamlanması gerekmektedir (Yüksel, 2011: 331).

İyi yönetim, vatandaşların ve grupların menfaatlerini dile getirdikleri, hukuki haklarını ifa ettikleri, mekanizma, süreç ve kurumlardan oluşmaktadır. İyi yönetim; katılımcıdır, şeffaftır ve hesap verilebilirlik ilkesine dayanır, etkili ve eşitlikçi olup hukuk devletini teşvik eder (Durmaz, 2007). Bu anlamda

kamuda olabildiğince iyi yönetim uygulamalarının yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Yerelleşme politikaları da bu noktada hayati öneme sahiptir. Merkeziyetçi-hiyerarşik bürokratik yapı, merkezi yönetimin yükünü artırmış, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini engellemiş, kaynak ve zamanın boşa harcanmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, kamu hizmetlerinin ve kaynaklarının merkezi ve yerel yönetimler arasındaki paylaşımının gözden geçirilerek halkın günlük yaşamı içerisinde daha çok ihtiyaç duyduğu hizmetlerin ve buna göre kaynakların yerel yönetimlere devri, daha ulusal düzeydekilerin ise merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi gerekir (Köprü, 2007: 112).

2.4.1.3. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi

Rüşvet gibi etik dışı davranışların genel gerekçesi olarak maaş yetersizliği ileri sürülmektedir. Ülkemizde özellikle memurlar, hem kendi aralarındaki ücret dengesizliği hem de işçiler ile memurlar arasındaki ücret dengesizliği, geniş anlamda da ülkedeki gelir dağılımı dengesizliği nedeniyle yoğun bir psikolojik baskı altındadır. Yıllardan beri devam eden bu olumsuz süreç nedeniyle rüşvet gibi etik dışı davranışlar neredeyse açıktan konuşulur hale gelmiştir. Dolayısıyla öncelikle, ortalama yaşam standardı dikkate alınarak memurların maaşlarında devlet bütçesine aşırı yük getirmeden artışa gidilmesi gerekir. Ayrıca kamu sektörü içinde unvan, kıdem, yapılan iş, alınan sorumluluk ve risk gibi objektif kriterler dikkate alınarak çalışanların maaşları tekrar düzenlenmeli, böylelikle kurum içinde çalışma barışı sağlanmalıdır.

2.4.1.4. Rüşvetçiler İçin Tuzak Kurulması

Örneğin sivil giyinmiş ve işini yaptıramamış vatandaşlar görünümündeki kamu görevlilerinin rüşvet isteyen memurları suçüstü yakalamaları mümkündür. Bu görevlilerin memurlara rüşvet teklif etmeleri de muhtemel bir tuzaktır. Karşısındaki kişinin gizli bir görevli olma ihtimali, memurların etik dışı bir davranışta bulunmalarına ek bir risk getireceğinden, etik ihlalleri azalacaktır (Berkman, 2009: 167).

2.4.1.5. Hassas Alanlar İçin Özel Etik Standartlarının Geliştirilmesi ve Bu Alanlara İlişkin Süreçlerin Yeniden Düzenlenmesi

Kamu yönetiminde etik dışı davranışların daha çok ortaya çıktığı hassas alanlar için özel etik standartlarının geliştirilmesi gerekmektedir. Türkiye’de yapılan alan araştırmalarında polis, gümrük ve vergi daireleri etik dışı davranışların en yaygın olduğu alanlar olarak ifade edilmektedir. Bu alanlarda etik standartları daha ayrıntılı biçimde belirlenmeli, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte öngörülen standartların üstünde kurallar getirilmelidir (Yüksel, 2011: 328). Ayrıca bu hassas alanlarda işlev ve kararlara ilişkin süreçler tekrar gözden geçirilmeli ve etik dışı davranışların azaltılması olanakları araştırılmalıdır.

Kamu idarelerinin tekelinde kalması zorunlu olan ancak etik ihlalleri olasılığı yüksek olan işlev ve kararlara ilişkin süreçlerin yeniden düzenlenmesi ve bunlar için daha etkili bir denetim sisteminin oluşturulması gerekir. Örneğin ehliyet sınav kurulu üyelerinin ve görev yerlerinin sınav alanında kura ile ya da kapalı zarfların açılarak belirlenmesi, bu görevliler ile sürücü adayları arasında önceden görüşme ve anlaşma olasılığını büyük ölçüde azaltacaktır (Berkman, 2009: 162-163).

2.4.1.6. Takdir Yetkisinin Sınırlandırılması

Kamu yönetiminde takdir yetkisinin geniş olarak kullanıldığı ihale, gümrük ve dış ticaret teşvikleri işlemlerinde etik dışı faaliyetlerin yaygın olmasının nedeni, takdir yetkisi kullanımı sırasında etik davranış ilkelerinin göz ardı edilmesidir. Bu bağlamda idari yargı mercilerinin idari işlemi amaç bakımından değerlendirmesi sürecinde kamu yönetimi temel etik ilkelerini de göz önünde bulundurması önerilebilir (Yüksel, 2011: 328).

2.4.1.7. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kurumsal etik yapılanma çeşitli biçimlerde olabilmekle birlikte, genellikle etik kurulu ile başlamaktadır. Etik komiteleri ya da kurulları genellikle etik ilke ve standartların belirlenmesinde ve etik eğitim programlarının geliştirilmesinde önemli rol oynarlar (McNamara, 2003: 8).

Anayasa Mahkemesinin iptal kararıyla yaptırım gücü kalmayan Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, gerçekte simgesel bir kurum olup işlevsel nitelik arz etmemektedir. İptal öncesi haliyle Kurulun dar kapsamlı yaptırım gücünün yönetmelikle düzenlenen etik standartların hayata geçirilmesinde etkili olamayacağı aşıkardı. İptal sonrası Kurulun yaptırım gücü kalmamıştır. Konu ile ilgili olarak acilen yasa değişikliği yapılarak etkili yaptırım mekanizmalarıyla Kurul işlevsel hale getirilmelidir. Yaptırım olarak teşhirden ziyade, ceza ve disiplin yaptırımlarına ilaveten “etik uyarı veya kınama” gibi etik (yumuşak) yaptırımların öngörülmesi daha isabetli olacaktır. Alternatif bir yaklaşım olarak, hafif etik ihlallerinde, ihlali yapan kamu görevlilerinin “şikayet eden kişiden özür dilemesi” ve/veya “etik eğitim kursuna katılması” istenebilir. Bir etik incelemenin sonucunda disiplin ve cezai yaptırımlarından ayrı olarak, bu hafif yaptırımlar uygulanabilir. Bu yaptırımlar Kamu Görevlileri Etik Kurulunun veya ilgili kamu kurumlarının web sitelerinde ilan edilebilir. Etik cezalar, kamu görevlilerinin sicil dosyalarına işlenebilir (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011: 25).

Kurulun siyasal iktidardan bağımsızlığının sağlanabildiğini söylemek de son derece güçtür. Kurulun siyasal iktidarla çatışması durumunda eli kolu bağlanacaktır. Kurul üyelerinin siyasal iktidar tarafından atanmaları, huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçlarının her yıl Başbakanlık bütçesine konulan gerekli ödenekten karşılanması, sekreteryaya hizmetlerinin Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi ve Kurulun kesinleşen kararlarının Başbakanlık Makamına sunulması, Kurulun bağımsızlığını zedeleyen ve onu siyasal iktidara bağımlı bir görüntüye sokan unsurlardır (Arap ve Yılmaz, 2005: 9-10). Öncelikle Kurulun kendi sekreteryasının olması, etkin çalışması için önkoşuldur. Kurulun bağımsız ve işlevsel hale getirilmesi için üyelerinin Bakanlar Kurulu tarafından değil, TBMM tarafından seçilmesi, SPK, BDDK gibi üst kurullara benzer ayrı bir bütçesinin olması ve doğrudan yaptırım uygulayabilmesi gerekmektedir.

Siyasal organların, yargı mensuplarının, Türk Silahlı Kuvvetlerinin ve üniversitelerin denetim dışı bırakılması bu Kurulun simgesel olduğunun diğer bir kanıtıdır. Kurulun inceleme alanının bu şekilde daraltılması etkin bir etik altyapının oluşturulmasına engel teşkil etmektedir. Oysaki etik devlet anlayışının sağlanması, devleti oluşturan tüm erklerin -yasama, yürütme, yargı- etik davranış ilkelerine bağlılıklarını gerekli kılar. Erklerden birisinin dışarıda kaldığı etik sistemi her an çökmeye hazırdır. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerinin hayata geçirilmesi için üç erkin tabi olacağı etik davranış standartlarının erklerin kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı hazırlanması, yaptırımlara bağlanarak, etkin uygulamayla hayata geçirilmesi gereklidir. Uluslararası uygulamalarda dikkate alınarak Türk idari teşkilatının içerisinde yer alan üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kurulun inceleme kapsamına dahil edilerek Kurulun denetim alanının genişletilmesi gerekir. Kurulun inceleme kapsamına girmeyen yasama ve yargı mensupları için de ivedilikle etik yasa ve kodlar yürürlüğe sokulmalıdır (Yüksel, 2011: 296-297). Özetle, Kamu Görevlileri Etik Kurulu saygın, bağımsız ve işlevsel bir görüntüye kavuşturulmalıdır.

2.4.1.8. Etik Hattı ve Sorun Bildirme Sistemleri

Kurumda etik dışı davranışların bildirilmesini veya etikle ilgili sorulara yanıtlar verilmesini sağlamak için özel telefon hattı, elektronik posta ya da web platformlarının kullanıma sunulması, etik altyapı oluşturulmasına yönelik faydalı girişimlerdir. Bu mekanizmalar sayesinde, gerek kamu görevlileri gerekse vatandaşlar açısından etik ihlali durumunda nereye, nasıl haber verileceği konusunda yaşanacak tereddütler ortadan kaldırılmış olacaktır. Bu süreçte başvuran, kimliğinin bilinmemesinden emin olmak isterse kişiye güvence sağlanmalıdır. Arayan kişinin ismini vermediği durumlarda daha sonraki haberleşmeler için kodlu bir numara verilmesi istenebilir. İyi eğitim görmüş nitelikli etik görevlileri etik hattı ve sorun bildirme sistemlerinin sağlıklı işlemesi için şarttır (Dağkiran, 2009: 164). Bazı büyük şirketler 365 gün 24 saat açık olan telefon hatları oluşturarak etik görevlileri düzeni kurmuşlardır. Etik telefon hattının ilk uygulayanlardan biri olan Pacific Bell şirketinde, bu hatta yılda 1200 dolayında başvuru olmuştur (Ferrell ve Fraedrich, 1994: 119).

Türk yönetim kültürünün toplulukçu özelliği dikkate alındığında, bildirim yapılan etik sorunların zaman zaman dedikodu boyutunun öne çıkabileceği söylenebilir. Ayrıca geleneksel yapımızdan ötürü, ihbar etme de “gammazlık”, “ispiyonculuk” olarak negatif bir biçimde nitelendirilebilir. Kamu çalışanları etik dışı davranışları ifşa edebilecekleri gibi, bazen kişilerarası çekişmelerden kaynaklanan hususları da ilgili mercilere aktarabilirler. Burada dikkat edilmesi gereken husus, etik ilklere bağlı çalışanların ve etik dışı davranışları bildirenlerin korunması olmalıdır. Bunun yanı sıra, ciddiye alınmama, dışlanma olasılığı ya da misilleme görme endişesi gibi riskler, etik hattı ve sorun bildirme sistemlerinden beklenen faydayı azaltacaktır. Dolayısıyla ihbarcıyı koruma uygulamaları her kurumun kendi kültürü ve dinamiği içinde şekillendirilmelidir (Dağkiran, 2009: 164-165).

2.4.1.9. Hesap Verilebilirlik Mekanizmalarının Geliştirilmesi

Kamu yönetiminde hesap verilebilirlik mekanizmalarının geliştirilmesi için bilgi edinme özgürlüğü, kamu hesaplarının saydamlığı, açık ve saydam bütçe süreci, kamu mali yönetimi ve performans denetimi sistemleri, ombudsman ve yolsuzlukla mücadele birimi, etkili yasama denetimi, adli reform gibi kurum ve yapılanmalara ihtiyaç vardır. Bu doğrultuda Türk kamu yönetiminde hesap verilebilirliğin geliştirilmesi için (Yüksel, 2011: 329-330);

- Kamu hizmetleriyle ilgili mevzuat ve işlemler hakkında vatandaşların veya iş sahiplerinin bilgilendirilmesi gerekir. Örneğin gümrük müdürlüğündeki bir işlem için gerekli olan mevzuatı, işlem aşamalarını, ücretleri gösteren belgeyi dairenin görünen bir yerine asılabilir veya bu bilgiler kurumsal internet sitesinde verilebilir.
- Açık ve saydam bütçe süreciyle kamu giderlerinin ve gelirlerinin planlanmasında vatandaşların katılımı sağlanmalıdır.
- Kamu mali yönetimi ve denetimi sistemleri için ileri teknolojinin kullanılması, mali yazılımların üretilmesi, yüksek standartlara sahip denetçilerin yetiştirilmesi gibi faaliyetlere girilmelidir.
- Yolsuzluğa açık olan alanlarda otomasyon programları ile verilerin kayıtlara yüklenmesi ve bu sayede bilgisayar destekli denetimlerin yapılması gerekir.
- Bütçe dışı harcamaların ortadan kaldırılması için kamu fonları birleştirilmeli ve tek banka hesabı kullanılmalıdır.

2.4.1.10. İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY)

İnsan kaynakları yönetimi, çağdaş organizasyonlarda yönetim yapısının kilit unsurlarıdır ve kurumu hedeflerine başarılı bir şekilde

ulaştıracak işgücü yapısının oluşturulmasını ve bu işgücünün sürekli gelişimini sağlamak üzere faaliyetlerin sistemli bir şekilde yürütölmesini hedefler (Uzun, 2008: 51).

Kamu personel rejimimiz, kariyer ve liyakat ilkelerini benimsemiştir. Üst basamaklara yükselebilenin temel koşulu o basamakların gerektirdiği yeterliliğe sahip olmaktır. Buna karşın uygulamalarda özellikle atama ve terfilerde, liyakat ilkesinin kimi zaman çığnenebildiği gözlenebilmektedir. Özellikle iktidara gelen siyasi partilerin izlediği personel politikası bu durumu somut hale getirmektedir. Kamu hizmetlerinde başarılı, bilgi ve beceri sahibi kişilerin kamu görevlerine atanmasında ve terfi edilmesinde, kariyer ve liyakat ilkeleri ön planda tutulmalı, hiçbir zaman keyfiliğe kağılmamalı özellikle siyasi baskılardan uzak durulmalıdır.

İKY uygulamalarının etik davranışları teşvik eden (ödüllendiren) ve etik dışı davranışları da caydıran (cezalandıran) nitelikte olması, gerek etik davranış standartlarının hayata geçirilmesinde gerekse de kurumda etik kólütürünün oluşturulmasında hayati nitelik taşımaktadır. Personele etik standartlarının bildirimi yapıldıktan sonra en kritik aşama ödüllendirme ve cezalandırma uygulamalarıdır. Bu aşama kurumun etik konusundaki titizliğini ve duyarlılığını göstermektedir. Günümüzde çok sayıda kurum performans değerlendirme kriterleri arasına personelin etik davranışlarını dâhil edilerek terfilerde bu kriteri de dikkate almaktadır. Kurumsal ödüllendirme bağlamında başarılı personele çeşitli etik ödülllerinin verilmesi de gittikçe yaygınlaşan uygulamalardandır. Ödölün verilme gerekęesi iyi açıklanmalıdır ve ödöl, kazanana bir tören ile üst yönetim tarafından verilmelidir. Ödölün maddi yönünün yanında prestijli olmasına da özen gösterilmelidir (Dağkıran, 2009: 167).

2.4.1.11. Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması

Kamu yönetimi alanında çalışma yapan birçok bilim adamı başta yolsuzluk olmak üzere etik dışı faaliyetlerin “izleme” ile azalacağını ileri sürmektedir. Bunun etik dışı davranışların sıklığını azaltacağı ve caydırıcı etki yaratacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de halen tüm teftiş birimleri yalnızca hukukilik denetimi yapmaktadır. Yapılan denetimlerde büyük ölçüde işlerin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığı (biçim) üzerinde durulmakta, buna karşın verimlilik ve etkililik yönünden bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bu da kamuya büyük zararlar veren etik dışı davranışların, çoğu kez sorumlu tutulamamasına ve bu tür davranışların tekrarlanabilmesine neden olmaktadır (Çulpan, 1980: 42).

Türkiye’de birçok kamu kurumunun değişik adlar altında denetim birimleri bulunmaktadır. Yani denetim sistemimiz, denetim birimleri sayısı kadar parçalara ayrılmıştır. Bu durumda ne soruşturma gizliliği kalmakta, ne sonuç almada sürat, ne de görüş birliği sağlanabilmektedir. Koordinasyonsuz, parçalı ve karmaşık bir yapı içerisinde geçmişe yönelik hata bulma odaklı ve cezalandırma ilkesi üzerine kurgulanmış bir denetim sistemi yerine; süreç ve sonuç odaklı, caydırıcılık ve rehberlik temelinde çağdaş bir denetim sisteminin benimsenmesi, denetim birimleri arasında eşgüdüm sağlanarak denetim programlarındaki uygunsuzlukların giderilmesini, riskli faaliyet noktalarının belirlenerek olası yolsuzluk alanlarının daraltılmasını ve önceden önlenmesini hedefleyen bir denetim yapısının oluşturulması gerekmektedir.

Bunun yanı sıra, denetimin şekil ve yöntemlerinin de yeniden belirlenmesi, denetim elemanlığının yolsuzluklara ilişkin soruşturmaları yürüterek yargıya intikal ettiren böylelikle bir anlamda raportörlük görevini yürüten bir yapı olmaktan ziyade, bir taraftan yolsuzlukları bilimsel denetim tekniklerini kullanarak ortaya çıkaran ve bunları yargıya intikal ettiren diğer

tarafından yönetimi mevzuat ve uygulama konusunda yönlendirerek yolsuzluk alanlarını daraltan bir yapıya kavuşturulması yolsuzlukla mücadele açısından bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır (Tutal, 2007).

Öte yandan uluslararası denetim standartları arasında yer alan "denetimin bağımsızlığı" ilkesinin acilen gerçekleştirilmesi gerekir. Denetim elemanlarının genellikle kamu idaresinin başındaki amire bağlı olması, denetimin kurumun başındaki amir adına yapılması ve denetim elemanlarının hakim ve savcılar gibi güvencelerinin bulunmaması denetimin bağımsızlığını zedeleyen unsurlardır (Özsemerci, 2002: 89-91).

2.4.2. Yasal Düzenlemelere Yönelik

2.4.2.1. 5176 Sayılı Kanun ve İlgili Uygulama Yönetmeliği

Herhangi bir etik yönetiminin ilk işi, etik davranış ilke ve standartlarını tanımlamak ve hayata geçirmektir. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunda kamu görevlilerinin tabi olacakları etik davranış ilkelerinin ve kurallarının yasal çerçevesi çizilmeden Yönetmeliğe bırakılması yanlıştır. Etik davranış ilke ve kurallarının Kanunda tanımlanması ve ana hatlarının belirlenmesi gerekir.

Devlette etik iyi bir kamu politikasının ön koşuludur. Etik devlet anlayışının sağlanması, devleti oluşturan tüm erklerin -yasama, yürütme, yargı- etik davranış ilkelerine bağlılıklarını gerekli kılar. Erklerden birisinin dışarıda kaldığı etik sistemi her an çökmeye hazırdır. Bu bağlamda, devlette etik ilkelerinin hayata geçirilmesi için üç erkin tabi olacağı etik davranış standartlarının erklerin kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı hazırlanması, yaptırımlara bağlanarak, etkin uygulamayla hayata geçirilmesi gereklidir. Uluslararası uygulamalar dikkate alınarak Türk idari teşkilatının içerisinde yer alan üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin 5176 sayılı Kanunun kapsamına dahil edilmesi gerekir. Kanun kapsamına girmeyen

yasama ve yargı mensupları için de ivedilikle etik yasa ve kodlar yürürlüğe sokulmalıdır (Yüksel, 2011: 295-297).

5176 sayılı Kanunun ilk halinde etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğu tespit edilen kamu görevlilerine uygulanabilir tek müeyyide olarak, Kurul kararının Resmi Gazete’de yayımlanması suretiyle konunun kamuoyuna duyurulması öngörülmekteydi. Diğer bir ifadeyle etik ihlali yapan en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlisinin ismi Resmi Gazete’de yayımlanarak ifşa edilmekteydi. Ancak Anayasa Mahkemesi, 4/2/2010 tarihli ve E.:2007/98, K.:2010/33 sayılı karar ile Kanunun 5 inci maddesinin 3 üncü fıkrasındaki müeyyide hükmünü, demokratik toplum düzeninin gereklerine ve adalet ilkesine dolayısıyla hukuk devletine ve kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirme hakkına aykırı bularak (Anayasa’nın 2 nci ve 17 nci maddelerine aykırılıktan) iptal etmiştir. İptal öncesi haliyle Kanunda öngörülen dar kapsamlı yaptırımın yönetmelikle düzenlenen etik standartların hayata geçirilmesinde etkili olamayacağı aşıkardı. İptal sonrası Kanunun yaptırım gücü hiç kalmamıştır. Bilindiği gibi Kanunları uygulanabilir hale getiren ve onları güçlü kılan maddeleri ceza maddeleridir. Yasa koyucunun acilen Kanundaki yaptırım boşluğunu doldurması ve Kanunu işlevsel hale getirmesi gerekmektedir.

Kanunda belirlenen etik davranış ilkeleri ihlallerine yaptırım olarak teşhirden ziyade, ceza ve disiplin yaptırımlarına ilaveten “etik uyarı veya kınama” gibi etik (yumuşak) yaptırımların öngörülmesi daha isabetli olacaktır. Alternatif bir yaklaşım olarak, hafif etik ihlallerinde, ihlali yapan kamu görevlilerinin “şikayet eden kişiden özür dilemesi” ve/veya “etik eğitim kursuna katılması” istenebilir. Bir etik incelemenin sonucunda disiplin ve cezai yaptırımlarından ayrı olarak, bu hafif yaptırımlar uygulanabilir. Bu yaptırımlar Kamu Görevlileri Etik Kurulunun veya ilgili kamu kurumlarının web sitelerinde ilan edilebilir. Etik cezalar, kamu görevlilerinin sicil dosyalarına işlenebilir (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011: 25).

Düzgün raporlama ve yayımlama, etik dışı davranışların yetkili merciler ve kamuoyu tarafından denetimi için oldukça önem arz etmektedir. Kanunda disiplin kurullarının etik ihlali başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yılsonunda bu raporların Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Kanunda bu konuda acilen gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca, Kurulun da yapılan başvuruları raporlayıp bunları özel yaşamın gizliliği ilkesine bağlı kalarak yayınlaması gerekir (Tüsiad Basın Bülteni, 17 Kasım 2005).

Etik davranış kodu niteliğindeki Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle ilgili olarak, 5176 sayılı Kanun için önerdiğimiz tavsiyeler haricinde şu öneriler getirilebilir;

Öncelikle Yönetmelikte hesap verebilirlik ilkesinin ayrıntılı şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlikle ilgili hüküm, tüm kamu görevlilerinin sorumlulukları konusunda cevap verebilir olmalarını, rapor edebilmelerini, açıklama yapabilmelerini, yükümlülüklerini üstlenip kamusal değerlendirme ve muhakemeye her zaman açık ve hazır olabilmelerini sağlamalıdır (Yüksel, 2005d: 358).

Saydamlık ilkesi, yeniden gözden geçirilmelidir. Saydamlık ilkesinin tüm kamu görevlileri için ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu görevlilerinin aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca saydam olmalarına vurgu yapılmalıdır (Yüksel, 2005b: 120). Ayrıca kamu yönetiminde evrensel etik ilkelerinden olan liderlik, sadakat, liyakat ve profesyonellik ilkeleri Yönetmeliğe eklenmelidir.

Çıkar çatışması hükmü sadece mevcut kamu görevlileri için değil, kamu görevine başlayacak kişiler için de yol gösterici olmalıdır. Bu nedenle göreve yeni başlayan kamu görevlisinin olası çıkar çatışması hallerine yol açacak durumları görev başlamadan çözüme kavuşturulmalıdır (Yüksel, 2011: 301).

Yönetmeliğin hediyelerle ilgili hükmünde hediye yasağı kapsamı dışında bırakılan bağış konusunun tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bağışlar hediye yasağı kapsamına dahil edilmelidir. Hediye yasağını delmek amacıyla, hediyelerin kötü niyetle ve Yönetmeliği dolanmak maksadıyla taksitle veya parça parça verildiği durumlar ile ilgili olarak, Yönetmelikte yeni bir düzenleme yapılmalıdır (Yüksel, 2005d: 358).

Yönetmelikte sadece üst düzey yöneticilerin değil (en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler) tüm kamu görevlilerinin görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan hediyeler ile bağışları Kurula bildirme zorunluluğu getirilmelidir.

Yemek davetiyesinin hediye yasağı kapsamına dahil edilmesi gerekmektedir. Kamu yetkisinin kötüye kullanılması için kamu görevlilerine yapılacak telkin ve zorlamaların özellikle içkili yemeklerde başlatıldığı gerçeği gözden uzak tutulmamalıdır. Bu konuda hediye yasağı kapsamı içkili yemek ikramı ile sınırlandırılabilir (Yüksel, 2011: 309).

Kamu hizmeti sonrası istihdam sınırlaması gibi oldukça önemli bir çıkar çatışması halinin Yönetmelikte düzenleme şekli yeterli değildir. Öncelikle kısıtlama süresinin açıkça belirtilmesi gereklidir (Yüksel, 2005b: 124).

Yönetmelikte öngörülen etik sözleşmesinde, kamu görevlisinin etik kod çerçevesinde sahip olduğu hak ve yükümlülüklerinin bir taahhüt şeklinde ortaya koyulması ve ihlali halinde yaptırımın eksiksiz belirtilmesi gerekmektedir (Yüksel, 2011: 310).

Öneminden dolayı kamu yönetiminde etik eğitimi konusunun ayrıntılı bir biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Yönetmeliğin ilgili maddesinde kamu görevlilerinin alacağı etik eğitimi için asgari bir zaman dilimi ya da periyodik aralıkların belirtilmesi faydalı olacaktır (Yüksel, 2005b: 140).

Yönetmelikte ihbar edenlerin korunmasıyla ilgili düzenleme yetersizdir. İhbar edenler, günümüzde hesap verebilirlik mekanizmalarının vazgeçilmez unsurudur. Bu nedenle ihbar edenlerin koruma usullerinin daha ayrıntılı belirlenmesi gerekmektedir (Yüksel, 2011: 312).

Yönetmelikte yüksek etik davranışların ödüllendirilmesiyle ilgili hüküm eksiktir. Etik dışı davranışların yaptırıma tutulmasının yanında yüksek davranış standartlarının da ödüllendirilmesi gerekir (Yüksel, 2011: 303).

2.4.2.2. Diğer Mevzuat

Türk etik sisteminin yasal altyapısı sadece etik kod ve kanunundan oluşmamaktadır. Anayasa, Devlet Memurları Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve diğer bazı kanunlar Türk kamu yönetiminde etik davranışları besleyen ve teşvik eden düzenlemeler içermektedir.

Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanunun 2 nci maddesinde yasak süresi ve suçun unsurları düzenlenmiştir. Bu maddede, suçun “yönetiminde bulundukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı” işlenmesi öngörülmektedir. Bu unsur uygulamada bu suçun oluşmasını önemli ölçüde zorlaştırmaktadır. Çünkü görevden ayrılan kamu görevlisinin yeni görevinde bu suçu işleyebilmesi için, aldığı görev sebebiyle evvelden yönetiminde bulunduğu kamu idaresine karşı suç işlemesi aranmaktadır. Bu durum, kanunun uygulama alanını daraltarak kamu görevinden ayrılanların kamudaki faaliyet alanlarıyla ilgili özel sektörde rahatça görev almalarına olanak sağlamaktadır (Yüksel, 2011: 314). Türkiye’de kamu görevinden ayrılan çoğu memurun bir süre sonra kanunla getirilen kısıtlamalara uymadan eski kurumunun görev alanına giren işlerde görev aldıkları görülmektedir. Kanunun uygulanmasında gerekli hassasiyetin sağlanması, kamu yönetiminde etik adına atılmış önemli bir adım olacaktır. Ayrıca Kanunun uygulama alanının genişletilmesi, ceza miktarının artırılması da yerinde bir uygulama olacaktır (Saylam, 2007: 101).

Sosyal ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak yeni oluşan yolsuzluk tipleri Türk Ceza Kanununun kapsamına dahil edilmelidir. Yolsuzlukla mücadelede yetersiz kanun maddeleri de değiştirilmelidir. Cezalar caydırıcı nitelikte olmalı, hapis cezaları yanında para cezaları öngörülmesi, bu suçlara katılmış kişilerin verdikleri zararlar orantılı mal varlıklarına el konulmalıdır. Yolsuzluk mücadele için ihtisas mahkemeleri kurulmalı, bu mahkemelerde görev alacak hakim ve savcılar özel olarak seçilerek yetiştirilmelidir. Bu konularla ilgili davalar kısa sürede sonuçlandırılmalı, kamuoyu vicdanı rahatlatılmalıdır (Özsemerci, 2002: 94-95).

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu çerçevesinde, kamu görevinden ayrılanların gelirlerinde gözlenen artışların açıklamasını idare eski kamu görevlisinden isteyebilmeli ve açıklanamayan artışlar işleme tabi tutulmalıdır. Böylelikle, kamu görevi sırasında etik dışı davranışlar içerisinde bulunup, bunun getirisinden kamu görevinden ayrıldıktan sonra yararlanılmasının önüne geçilmiş olacaktır. Bildirimlerini yenilenmesi için öngörülen beş yıllık süre Türkiye'deki etik dışı faaliyetlerin sıklığı göz önüne alındığında oldukça uzundur. Bu sürenin, kamu görevlilerinin tümü için bir seneye indirilmesi yararlı olacaktır. İhbarcılar etik dışı faaliyetlerin ortaya çıkmasında büyük önem arz etmektedir. Bu Kanunda Gümrük Kanunu ve benzeri kanunlarda olduğu gibi ihbarı doğru çıkan ihbarcıya ikramiye verilmesi düşünülebilir. Uluslararası anlaşmaların çoğunda ihbarı doğru çıkan kişiye ikramiye verilmesine dair hükümler bulunmaktadır. Uygulamada mal bildirimleri dikkatli takip edilmemektedir. Dolayısıyla söz konusu Kanunla getirilen yükümlülükler işlevsiz kalmaktadır. Mal bildirimlerinin dikkatli takibi ile kamu yönetiminde etik dışı faaliyetlere karışanların tespiti sağlanabilir (Yüksel, 2011: 315-319).

Saydamlık konusunda son yıllarda bazı adımlar atılmış olmasına rağmen kamu yönetimimizde saydamlığın sağlanabildiğini söylemek pek mümkün değildir. Halkın bilgiye erişim hakkının kullanılmasıyla ilgili bilgilendirilmesi gerekmektedir. Halen vatandaşların çoğu, bilgiye erişim

haklarının kapsamını ve usullerini bilmemektedir. Bilgi Edinme Hakkı Kanununda düzenlenen hükümlere uymayan kamu görevlisine nasıl bir müeyyide uygulanacağı belli değildir. Bilgiyi vermeyen kamu görevlisinin işlediği suç, görevi ihmal suçunun unsurlarıyla örtüştüğünden, bunun açıkça belirlenmesi gerekir. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, bir bilginin devlet sırrı içeriğine sahip olduğu ve dolayısıyla verilemeyeceğine karar verirse, bu karara karşı idari yargı yolunun açık olması gerekir. Devlet sırrı denilerek verilmeyen bilgiler yargı tarafından incelenebilmeli ve sır olup olmadığına dair nihai kararı yargı vermelidir. Kanunda devlet sırrı ve gizlilik kavramlarının tanımının açıkça yapılmış ve kapsamlarının belirlenmiş olması gerekir. Devlet sırrı ile ilgili açık ve anlaşılır tanımlamalar ve saptamalar yapmayan bir mevzuat, idareye bilgi ve belgeleri kamuoyuna vermemek için oldukça elverişli bir ortam sunmaktadır. Böyle bir ortam da her zaman saydamlığa karşı bir tehdittir (Tüsiad Basın Bülteni, 17 Kasım 2005).

Anayasa’da ve yasalarda memurlara tanınan yargısal ayrıcalıklar sisteminin kaldırılması, kamu yönetiminde etik kültürünün yerleştirilmesi için önemli bir adım olacaktır. Kamu adına kamu yetkisini kullananların bu yetkiyi suiistimal ettiklerinde hesap verebilir kılınmamaları, etik süreci sekteye uğratacaktır. Yargısal ayrıcalıkların kaldırılmasıyla birlikte kamu yönetimi daha saydam, daha hesap verebilir ve daha etkin hale gelir. Ayrıcalıkların kaldırılması için devlet memurlarının görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan ötürü yargılanmaları için izin sistemini öngören Anayasa’nın 129 uncu maddesinin son fıkrası, 657 sayılı Kanunun 24 üncü maddesi, 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmalı, özel kanunlarda düzenlenen ve bazı kamu görevlilerinin yargılanması için izin sistemini öngören maddelerde değişiklikler yapılmalıdır. Tüm kamu görevlileri, görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan ötürü genel hükümlere göre soruşturulmalıdır (Tüsiad Basın Bülteni, 17 Kasım 2005).

Kamu kaynağının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılması önemlidir. Ancak, “etik” kavramının taşıdığı daha üst ve genel anlam düşünüldüğünde bunlara bir de “etik şekilde elde edilmesi ve kullanılması” eklemek yararlı olacaktır. Buna paralel bir düzenlemenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa ilave edilmesi, kamu kaynağını elde etme ve kullanma sürecinde görevli olanlara, karar alma ve bu kararları uygulamalarında etik duyarlılık gösterme zorunluluğu getirecektir (Uzun, 2011: 54).

2.4.3. Etik Kültürü Oluşturulmasına Yönelik

2.4.3.1. Liderlik ve Etiğin Kurumsallaşması

Kamu idarelerinde etiğin benimsenmesi ve kurumsallaşması bir anda gerçekleşemez, en azından orta vadeli bir süreç gerektirir. Bu süreçte üst düzey yöneticilerin önderliği ve desteği önkoşuldur (Sims, 1991: 504). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kamudaki yöneticilerin etik değerleri uygulamaya yansıtmak için öncülük etmeleri gerekmektedir. Burada üst yönetim, stratejik liderliği ve rol modeli üstlenmek durumundadır. Zira ilkeler belirlemek önemli olmakla birlikte kesinlikle yeterli değildir; karar ve eylemlerle uygulama esastır. Etik kurallar uygulamalar ile somutlaştırılmazsa başta çalışanlar ve diğer paydaşlar yönetimin samimi olmadığını düşünürler ve güvenleri süratle azalır (Dukerich ve diğ.: 1990). Özetle, söylenen ile eylem uyumlu olmalı, bütünlükçü karakter sergilenmelidir (Dağkiran, 2009: 162).

Toplum olarak davranışlarıyla rol model olacak etik liderler yetiştirmemiz gerekmektedir. Aile içi eğitimde ve eğitim kurumlarımızda “doğruluk”, “dürüstlük” gibi kavramların ne anlama geldiği, doğru davranışın ve yanlış davranışın ne olduğu konusunda insanlarımızın eğitilmesi gerekmektedir (Uzun, 2011: 52).

2.4.3.2. Etik Eğitimi

Etik eğitimlerine kurumun değerleri, misyonu ve vizyonu ile başlamak gerekir. Daha sonra ilkeler ve standartlar ele alınıp, olumlu davranış örnekleri anlatılmalıdır. Eğitimin bu kısmı, katılımcıların dikkatini çekecek şekilde işlenmelidir. Programın içeriğinin dünyadan ve Türkiye’den somut örnekler verilerek oluşturulması ve örneklerin tartışılarak değerlendirilmesi, katılımcıların karşı karşıya kaldıkları etik dışı eylemlerle paralellik kurmalarını sağlayacaktır (Dağkiran, 2009: 165). Memurların vatandaşlara dönük olumsuz tutumlarını değiştirebilmek için etik eğitimi haricinde etkin bir halkla ilişkiler eğitimi de düzenlenmelidir.

Eğitim sürecinde eğitmenlerin tecrübeli ve bilgili olması çok önemlidir. Eğitmenlerin çalışanlarla yakın temas içerisinde bulunmaları nedeniyle, aynı zamanda “danışmanlık” rolleri de bulunmaktadır. Eğitimlerde bazı katılımcılarca, “Önce yöneticiler etik davranmalı” gibi karşı çıkışlar ya da “Bizler etik davransak bile hiçbir şey değişmeyecek, çünkü sistem etik dışı işliyor” gibi umutsuz değerlendirmeler dile getirilebilir. Eğitmenlerin bu karşı çıkışlara ikna edici yanıtlar vermesi gerekir. Rüşvet, hediye, bahşiş gibi hassas ve alınganlık yaratacak konular, programın ileriki bölümlerinde işlenmelidir. Bu konularda, başka ülke ve kurum örnekleri verilerek katılımcılara doğrudan odaklanılmamalı, alınmalarına fırsat verilmemelidir (Dağkiran, 2009: 165-166).

Kamu personelinin etik eğitimi bir kereye mahsus olmamalıdır. Etik eğitimleri belli periyodik aralıklarla yapılarak süreklilik arz etmelidir. Ortak bir programın ötesinde, değişik kademelerdeki ve pozisyonlardaki çalışanlar için farklı programlar oluşturulmalıdır. Tüm programların örnekler içermesine, zaman zaman görsel ve canlı sunumlarla zenginleştirilmesine gayret gösterilmelidir. Bu konuda bazı filmlerin ilgili sahneleri veya gazete haberlerinden faydalanılabilir (McDonald, 1999: 143-158).

Etik eğitiminin planlanması ve uygulanması kadar değerlendirilmesi aşaması da önemlidir. Bu konuda anket yoluyla katılımcılardan geri bildirim alınabilir. Anketlerde katılımcılardan kişisel bilgilerini vermeden eğitim programının güçlü ve zayıf yanları, davranışlarına etkili olup olmadığı gibi yanıtlar vermeleri istenebilir. Verilen yanıtlara göre bir sonraki eğitim programında uygulanmak üzere gerekli tedbirler alınmalıdır (Dağkiran, 2009: 166).

Etik konusunda eğitim vermenin farklı şekilleri geliştirilebilir. Konferansların haricinde, “değerlerle yaşamak”, “bizi biz yapan değerlerimiz”, “çalışma ilişkilerimizde yaşanan zorluklar”, “birbirimizi anlamak”, “etik iş ortamı nasıl olmalı”, “etik dışı davranışla başa çıkma yöntemleri” gibi konularda yönetici ve çalışanları bir araya getiren grup toplantıları ya da çalıştaylar düzenlenebilir (Uzun, 2011: 52-53).

Kamu idarelerince Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından 2009 yılında geliştirilen “Kamu Görevlileri Etik Rehberi” esas alınarak kurum özelinde etik uygulama rehberleri oluşturulmalıdır. Bu rehberlerde kurum özelinde, evrensel etik ilkelerinin kurum açısından taşıdığı anlam, kurum yöneticilerinin etik davranış ile ilgili sorumlulukları, kurum çalışanlarından ve dış paydaşlardan beklentiler gibi konular ele alınmalıdır (Uzun, 2011: 52-53).

Mevcut ilköğretim ve lise eğitim sistemimiz, etik ilkelerin benimsenmesinde yeterli değildir. Bu çerçevede etik ilkeler Hayat Bilgisi, Sosyal Bilgiler ve Vatandaşlık Bilgisi derslerinin müfredatına yansıtılmalıdır. Konular, sadece teorik olarak anlatılmamalı, örnek olaylarla dersler zenginleştirilmelidir (Görmez ve diğ., 2009: 52).

2.4.3.3. Ahlaki Değerlerin Hakim Kılınması

Etik dışı faaliyetlere yönelik etkili araç ve mekanizmalar getirilse de, toplumu oluşturan insanların etik dışı davranışın kötü bir fiil olduğu bilincinde

olmamaları, bu araç ve mekanizmalara hiçbir anlam ve işlevsellik katmayacaktır. Kamu yönetiminde etik değerlerin hakim kılınması, sadece etik ilkelerin yasal ve yönetsel düzenlemelere konu olması ile mümkün olmamaktadır. Sonuçta etik girişimlerinin uygulayıcıları kamu yönetiminde çalışan bireylerdir. Kamu görevlilerinin etik anlayışları, kamu yönetimindeki etik ihlallerinin oluşumunda ve engellenmesinde belirleyici unsurdur. Kamu yönetiminde etik dışı davranışlara yol açan kamu görevlilerinin etik anlayışlarındaki sapmaların önlenmesi gerekir. Kamu görevlilerinin etik anlayışları ise, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapı ile şekillenmektedir (Köprü, 2007: 113-114)

Etik dışı davranışların önlenmesi için dürüstlük, erdem, toplumsal kurallara uymak yasal ve etik olmayan yollardan çıkar sağlamamak, toplumun diğer fert ve kesimleriyle dayanışma içinde bulunmak, yardımlaşmak, karşılıklı hoşgörü ve iyi niyetle hakkına razı olmak gibi değerlerin kamuoyuna benimsetilmesine yönelik yoğun bir bilinçlendirme çabasına girilmelidir. (Sanal, 2000: 55-56.)

Etik kararları verirken önemli belirleyicilerden biri de verilen kararın sonuçlarına ve kararın kendisine bağlılıktır. İnsanların derinden bağlılık duydukları kararlar neticesindeki davranışların daha etik olduğu görülmektedir. Bu açıdan bağlılık duygusu bireyler için daha etik davranışlara ulaşmada bir yol olarak görülebilir. Ancak bireyleri bu bağlılıktan uzaklaştırarak etik dışı davranışlara yönelten birçok etken vardır. Çifte standartlar, inkâr ve kendini kandırma bunlardan bir kaçıdır. Karşılaştığı etik dışı davranış neticesinde kendini kandıran veya inkâr eden birey bunun etik olmadığını zaten düşünmemektedir. Bahaneler sunmadan, inkâr etmeden ve kendini kandırmadan neyin olup bittiğine net bir şekilde bakabilme cesaretini bireylere kazandırma, etik bilincin toplum için gerçekleştirilmesi için önemli adımlardan birini oluşturmaktadır (Wicker, 2005: 25).

Sonuç olarak etik dışı davranışlara, toplumsal tepkiyle ve yaptırımla yaklaşıldıkça bu tür davranışların görülme payı azalacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK GÜMRÜK İDARESİNDE ALAN ARAŞTIRMASI

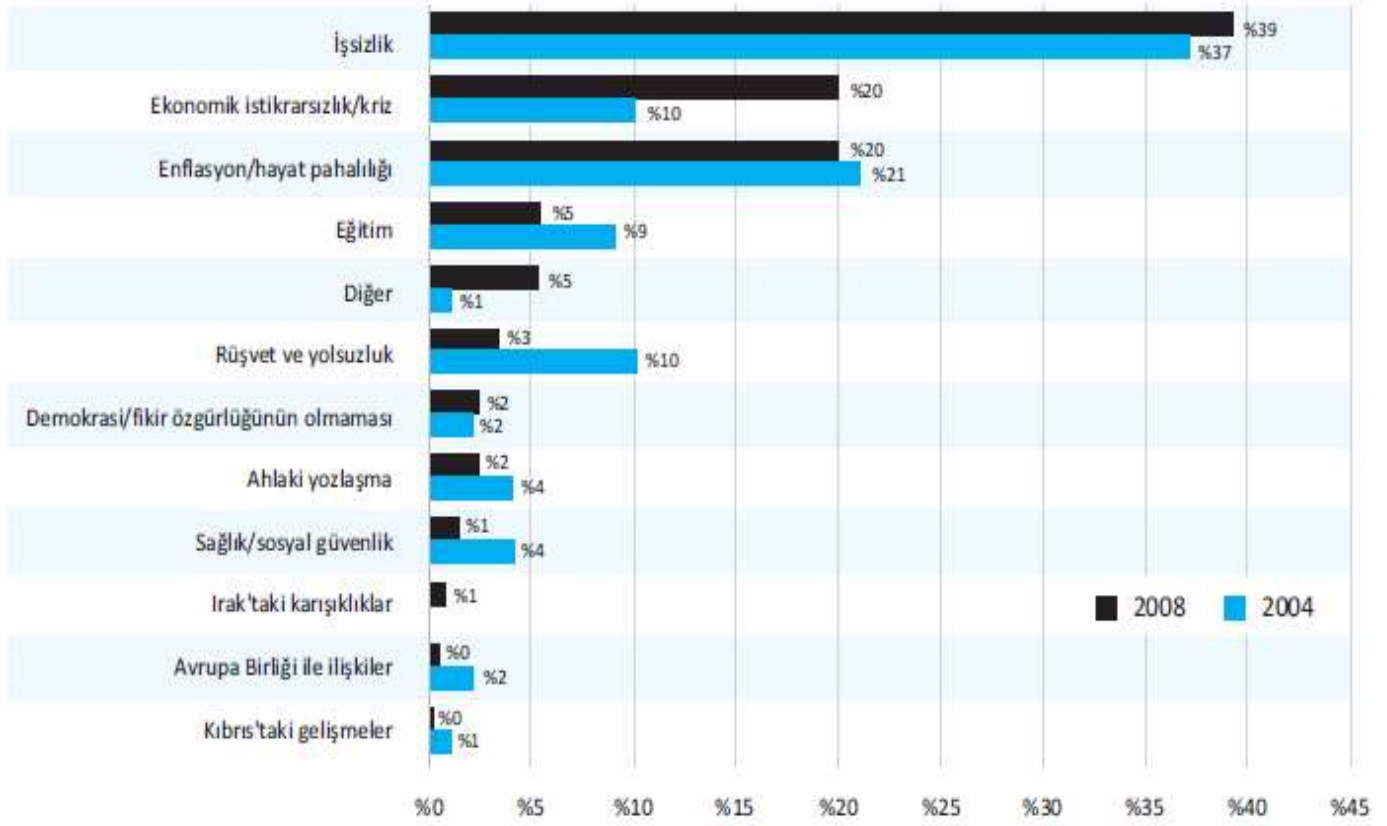
Bu bölümde İstanbul Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü bünyesinde idarelerde alan araştırması yapılarak Türk Gümrük İdaresinde (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı) gümrük hizmetlerinin verilmesinde karşılaşılan etik problemler ve bu problemlerin kaynağı incelenmektedir. Alan araştırması öncesi Türk Gümrük İdaresinin etik profili, uygulamada karşılaşılan genel etik problemler ve etik konusunda farklı dönemlerde gerçekleştirilen yenilikler hakkında teorik bir çerçeve çizilmiştir.

3.1. TÜRK GÜMRÜK İDARESİNİN ETİK PROFİLİ ÜZERİNE YAPILAN ARAŞTIRMALAR

3.1.1. TESEV ve TEPAV'ın Yolsuzluk Üzerine Yaptırdıkları Araştırmalar

TESEV'in (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı) 2000 ve 2004 yıllarında, TEPAV'ın da (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı) 2008 yılında yayımladığı alan araştırmalarında, yolsuzluk sorunu hane halkı gözü ile irdelenmektedir.

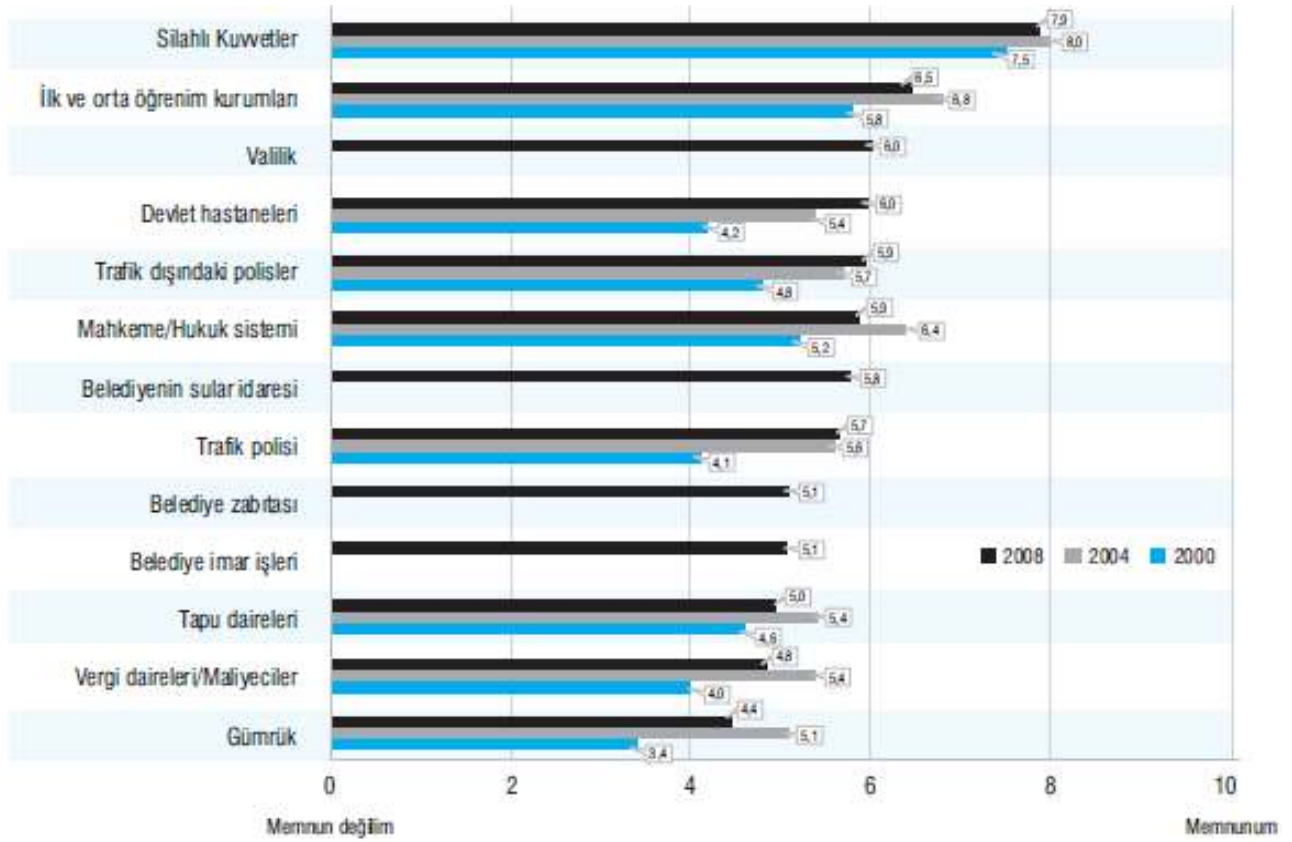
Araştırma sonuçlarına göre, "rüşvet ve yolsuzluk" sorunu 2004 yılında Türkiye'nin öncelikle çözmesi gereken sorunlar arasında %10'luk pay ile 3. sıradadır. 2008 yılına gelindiğinde rüşvet ve yolsuzluk sorununun yüzdesinde belirgin bir düşüş olmuştur. 2008 yılında rüşvet ve yolsuzluğun Türkiye'nin öncelikle çözmesi gereken sorunlar arasındaki payı %3'tür.



Grafik 5: Türkiye'nin Çözülmesi Gereken En Önemli Sorunu

Kaynak: Adaman ve diğ., 2009

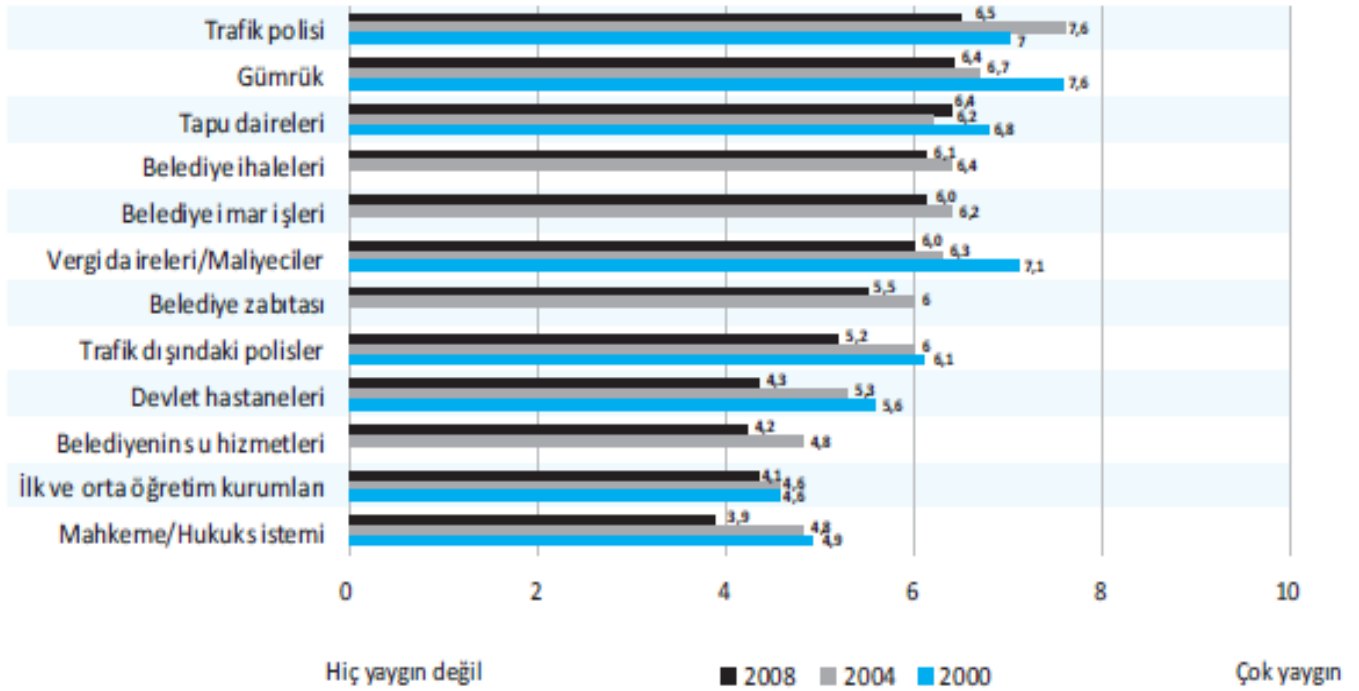
Aynı araştırmalara göre, “kamu hizmetlerinden en az memnuniyet duyulan idareler” arasında Gümrük İdaresi, 2004 yılında aldığı 5,1 ve 2008 yılında aldığı 4,4 puanla ilk sırada yer almaktadır.



Grafik 6: Kamu Hizmetlerinden Memnuniyet

Kaynak: Adaman ve diğ., 2009

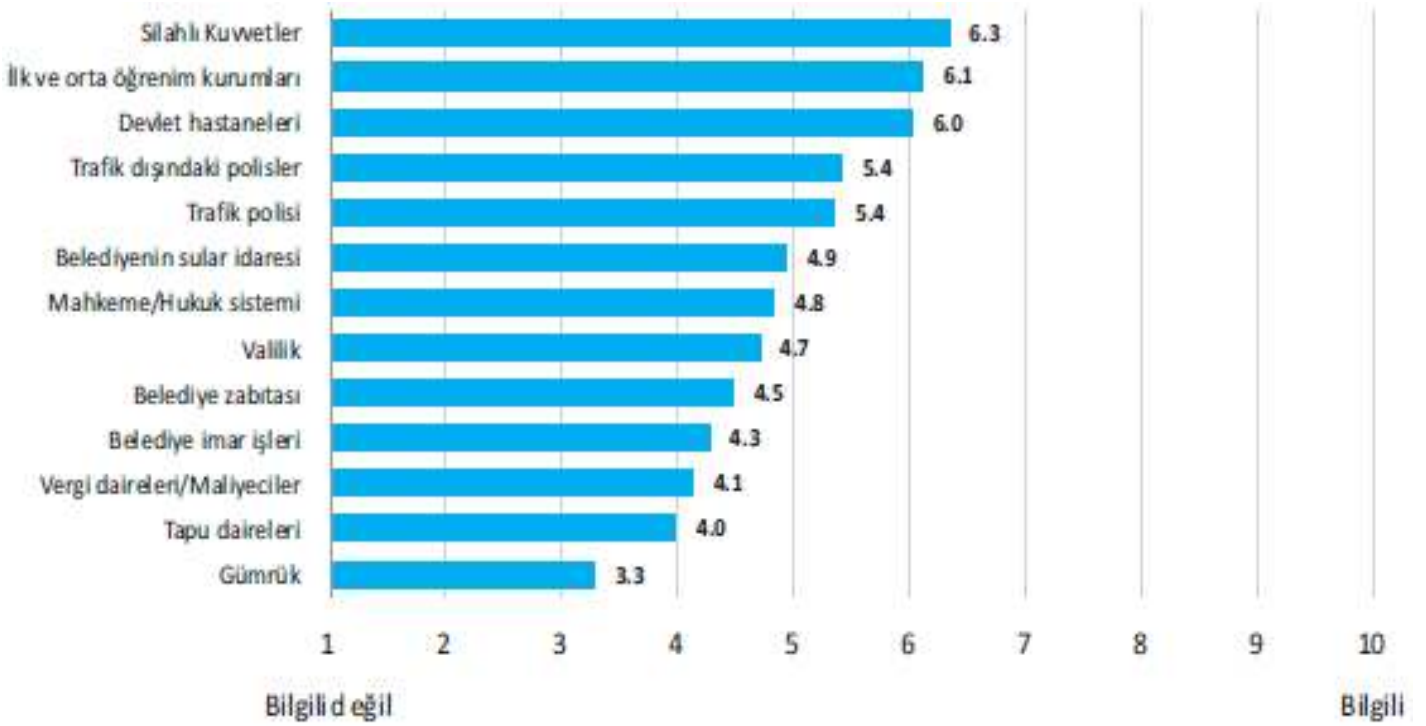
Ayrıca söz konusu araştırmalara göre, trafik polisi ve gümrük idaresi, rüşvetin yaygınlık düzeyinin en yüksek olarak algılandığı kurumlardır. Gümrük İdaresinin rüşvetin yaygınlık düzeyi 2000 yılında %7,6, 2004 yılında %6,7, 2008 yılında %6,4'tür.



Grafik 7: Rüşvet (Kurumlarda Algılanan Rüşvet Düzeyi)

Kaynak: Adaman ve diğ., 2009

2008 yılındaki araştırmanın sonuçlarına göre vatandaşlar, 3,3 puanla en az gümrük idaresi hakkında bilgi sahibidir. Bu noktada, vatandaşların gümrük idaresinin kamuoyundaki olumsuz imajı ile kulaktan dolma bilgilerle cevap verdiği ve var olan olumsuz imajın etkisinde analiz ve değerlendirme yaptığı ifade edilebilir.



Grafik 8: Kamu Hizmetleri Hakkında Bilgi Düzeyi

Kaynak: Adaman ve diğ., 2009

Söz konusu araştırmalarda, yolsuzluğun önlenmesine ilişkin sunulan genel öneriler arasında, kamu denetiminin artırılması, bürokratik prosedürlerin azaltılması, hesap verebilme mekanizmalarının geliştirilmesi, personel maaşının yükseltilmesi, siyasilerin kamu yönetimine müdahalesinin önlenmesi, kaynakların ve hizmet kapasitesinin artırılması hususları öne çıkarılmıştır (Adaman ve diğ., 2009).

3.1.2. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun Gümrük Hizmetleri Üzerine Yaptırdığı Araştırma

Avrupa Konseyi ile Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ortaklaşa yürüttüğü “Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik” konulu projenin alt başlıklarından biri de gümrük hizmetleri ve etik konusu oluşturmuştur. Bu kapsamda “Hamza Ateş, Tuncay Güloğlu ve Muharrem Es”e hazırlatılan “Gümrük Hizmetleri ve Etik” adlı çalışmada gümrük hizmetlerinin

verilmesinde karşılaşılan etik problemlerin araştırması amaçlanmıştır. Araştırmada hem gümrük personeli nezdinde hem de hizmetten yararlananlar nezdinde anket çalışmaları uygulanmıştır.

Araştırmanın kurum imajı konusundaki sonuçları şu şekildedir (Ateş ve diğ., 2009: 63-64):

- “Sayıları fazla olmasa da çalışanların bir kısmı, Gümrük İdaresini “yolsuzluğun yaygın olduğu bir kurum” olarak algılamaktadır.
- Hizmetten yararlanan vatandaşların yarıdan fazlası, gümrük müdürlüklerinde torpil yaptırmadan veya görevlilere herhangi bir menfaat sağlamadan iş yaptırılabilceği düşüncesindedir.
- Vatandaşların yaklaşık yarıdan fazlası gümrük müdürlüklerinde az ya da çok yolsuzluk ve rüşvetin bulunduğu inanmaktadır.”

Araştırmada Arusha Deklarasyonu prensipleri çerçevesinde şu sonuçlara ulaşılmıştır (Ateş ve diğ., 2009: 61-62);

“1. Genel olarak gümrüklerde örgüt liderliği ve yönetici takımı yolsuzluğun önlenmesinde yeterince rol oynamamakta yolsuzluk meseleleri adli meseleler olarak kabul edilmektedir.

2. Sistemin oldukça bürokratik ve karışık olması etik olmayan davranışları desteklemektedir

3. Şeffaflık yeterli değildir. Çoğu müracaat eden, gümrük işlemleri konusunda bilgi sahibi değildir ve müracaat edenler için yeterli bilgi ve bilgi sistemleri yoktur.

4. Son yirmi yıldır otomasyon çok geniş boyutlara ulaşmıştır. Yolsuzlukların önlenmesinde şüphesiz otomasyonun önemli bir rolü vardır. Burada yaşana temel problem otomasyon uygulanan gümrük sistemlerini kullanacak personelin niteliğinin yetersizliğidir.

5. Yirmi yıldan beri Türkiye’de gümrük sistemi reform ve modernleşmeyi sürdürmektedir.

6. En önemli faktör yolsuzluğun önlenmesinde ve diğer etik olmayan davranışlarda, etkili bir denetim ve soruşturma sistemidir. Hem iç hem de dış denetim ve soruşturma sistemi alanında gelişmeler vardır. Gümrük idaresi kontrol sayısını artırıyor. Bununla beraber bu konuda daha fazla gelişmeye ihtiyaç vardır.

7. Son yıllarda etik eğitimi gümrük idaresinde eğitim programlarında önemli bir yere geldi. Bununla beraber etik eğitimi özellikle içerik bakımından geliştirilmelidir.

8. İnsan kaynakları yönetimi gümrük yönetiminde en problemlili konulardan biridir. İKY sistemi revize edilmeli ve yeniden organize edilmelidir. Özellikle eleman seçimi, eğitim, ücret ve atama sistemleri değiştirilmelidir.

9. Örgütsel kültür ve moral değerler geliştirilmelidir.

10. Özel sektör ile gümrük yönetimi arasında yeterli işbirliği mevcut değildir. Her iki tarafta problemleri masaya yatırmak için resmi bir ortak komite oluşturmalıdır.”

3.2. TÜRK GÜMRÜK İDARESİNDE GENEL ETİK SORUNLAR

1947 yılında GATT ile başlayan süreçte adil ve tam rekabet koşulları altında serbest ve açık bir ticaret sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Bu amaç doğrultusunda zamanla, serbest ticaret önündeki engellerden biri olan gümrük tarifelerinde önemli oranlarda indirimlere gidilmiştir. Tarife dışı teknik engeller de diğer taraftan azaltılarak belirli kurallara bağlanmıştır. Uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi yönündeki bu gelişmeler gümrük idarelerinin görevlerini azaltmamış, aksine görevlerinin çeşitlenerek artmasına neden olmuştur. Bugün itibariyle gümrük idareleri, vergi tahsilatı

yapan kurum hüviyetinden ziyade farklı alanlara ilişkin politikaların uygulayıcısı ve denetleyicisi konumundadır. Gümrük idareleri, fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması, insan ve toplum sağlığının korunması, haksız rekabetin engellenmesi gibi çeşitli alanlarda ulusal politikaların uluslararası ticaret boyutunda uygulayıcısı durumuna gelmiştir.

Siyasal ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak Türkiye'nin dış ticareti de çeşitlenerek artmıştır. 2011 yılı itibariyle 375 milyar dolara dayanan dış ticaret hacmimiz önümüzdeki yıllarda da çeşitlenerek artması hedeflenmektedir. Dış ticaretin günümüzde ulaştığı ekonomik büyüklük, aynı zamanda dış ticarete sapma eğilimlerini de beraberinde getirmiş ve yolsuzluk girişimlerinde büyük artışlar meydana gelmiştir. Yakın geçmişte gündeme damgasını vuran çeşitli yolsuzluk olayları gümrük alanında oluşmuştur (Tutal, 2007).

Türk gümrük idarelerinde zaman zaman ortaya çıkan yolsuzluk olaylarının temelinde yatan faktörleri şu şekilde sıralayabiliriz (Gümrüklerde Yolsuzlukla Mücadele Dürüstlük ve Etik İlkeler, 2008: 15-16);

- Sık sık değiştirilen, farklı yorumlara neden olan ve çok sayıda yasal metinden oluşan mevzuatın varlığı ve karmaşıklığı,
- Karmaşık ve ağır ilerleyen gümrük prosedürleri,
- Çok sayıda vergi çeşidinin varlığı,
- Sağlanan teşviklerin fazlalığı ve kötüye kullanılması,
- Çalışanların maaşlarının düşüklüğü ve ücret adaletsizliği,
- Olumsuz ve yetersiz fiziki şartlar,
- İş tanımları, görev, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde belli olmaması, bir işi birden fazla birimin yapması,
- Siyasi baskı ve etkilerin olması,

- Kurum kültürü ve aidiyet duygusunun güçlü olmaması,
- Örgütlenme bozuklukları,
- Gümrük müşavirlerinin ve iş takipçilerinin yetersizliği,
- Yetersiz iletişim,
- Yetki devrinin yeterince gerçekleşmemesi,
- Sorunların çözümünde (özellikle taşrada) inisiyatif kullanmaktan kaçınılması,
- Sayısal olarak yeterli ve nitelikli personel istihdamı konusunda yaşanan problemler,
- Motivasyon eksikliği, takdir ve ödüllendirme sisteminin yetersizliği,
- Üst yöneticilerin sık sık değişmesi,
- Üstlerin tutum farklılıkları, astlara objektif yaklaşılmaması,
- Astlarda özgüven eksikliği, kararlara astların katılmaması,
- İş yükü fazlalığı,
- Birimler arası ilişkilerin zayıflığı, bilgi paylaşımındaki aksaklıklar,
- Sosyal imkânların yetersizliği,
- Adil olmayan iş dağılımı,
- Zayıf kontrol sistemleri.

3.3. TÜRK GÜMRÜK İDARESİNİN ETİK DIŞI DAVRANIŞLARI ÖNLEMeye YÖNELİK ÇALIŞMALARI

3.3.1. Arusha Deklarasyonu

Gümrük idarelerinin yolsuzluklardan arındırılması ve dürüstlük ilkelerinin yerleştirilmesi amacıyla Dünya Gümrük Örgütü (DGÖ) tarafından çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. İlk olarak 07 Temmuz 1993 tarihinde Arusha/Tanzanya'da yapılan 81/82. Konsey toplantısı sırasında "Arusha Deklarasyonu" yayımlanmıştır. Söz konusu deklarasyon daha sonra revize edilmiş ve revize deklarasyon DGÖ'nün Brüksel'de yapılan 101/102. toplantısında kabul edilerek yayımlanmıştır.

Deklarasyonun revize edilmiş halinde gümrük idarelerinin yolsuzluklardan arındırılması ve dürüstlük ilkelerinin yerleştirilmesi amacıyla ulusal gümrük dürüstlük programında aşağıdaki temel unsurların olması gerektiği belirtilmiştir;

- Liderlik ve Taahhüt
- Asgari İdari Düzenlemeler
- Şeffaflık
- Otomasyon
- Özel Sektörle İlişkiler
- Yeniden Yapılanma ve Modernizasyon
- Kontrol ve Soruşturma
- Davranış İlkeleri
- İnsan Kaynakları Yönetimi

- Moral ve Teşkilat Kültürü

3.3.2. Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları

2000 yılında kabul edilen “Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları” ise ayrıntılı bir şekilde kamu çalışanlarının görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemekte, görevler yerine getirilirken adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine uyulması gerektiğini vurgulamaktadır. Ülkemiz gümrük idaresi her iki bildiriye de taraf olmuştur (www.gumruk.gov.tr).

3.3.3. İstanbul Deklarasyonu

Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OECD) üyesi ülkelerin gümrük idareleri, 26–28 Eylül 2001 tarihleri arasında İstanbul’da düzenlenen toplantıda “İstanbul Deklarasyonu” başlığı altında “Ekonomik İşbirliği Teşkilatı Gümrük İdareleri Dürüstlük Prensipleri” metnini kabul etmişlerdir. Söz konusu metinde, üye ülkelerin gümrük idarelerinde yolsuzluğun her türlüünü önlemeye ve bunlarla mücadele etmeye kararlı olduğu, gümrük idarelerinde başta hesap verilebilirlik, şeffaflık, katılımcılık ve yeniden yapılanma sistemlerinin göz önünde bulundurulduğu iyi yönetim mekanizmaları ile gümrüklerde yolsuzlukla mücadele ne kadar önemliyse çalışanların dürüstlüğüne sağlanması da aynı öneme haiz olduğu belirtilmiştir. Ayrıca üye ülkeler, kendi gümrük idarelerinde mevcut durumlarını ve stratejilerini yeniden gözden geçirmeyi ve çalışanlar için belirlenen ilkeler ışığında ortak bir dürüstlük anlayışı oluşturmak, geliştirmek ve ilkelerin ihlal edilmesini önlemek amacıyla bir davranış kodu hazırlamayı da taahhüt etmişlerdir (www.gumruk.gov.tr).

3.3.4. Gümrük Personeli Meslek Etik İlkeleri Genelgesi

Söz konusu strateji belgesinin yayınlanmasından sonra mesleki etik ilkeleri anlamındaki ilk düzenleme gümrük teşkilatınca yapılmıştır. Gümrük hizmetlerinin, hukukun üstünlüğü, doğruluk, dürüstlük, sorumluluk, açıklık, tarafsızlık, hizmette özveri ve çalışkanlık temel değerleri çerçevesinde yürütülmesi amacıyla hazırlanan “Gümrük Personeli Meslek Etik İlkeleri Genelgesi”, Devlet Bakanlığı Makamının 07.05.2010 gün ve 2012/2 sayılı onayı ile tüm gümrük teşkilatına duyurulmuştur. Genelge hazırlanırken Arusha Deklarasyonu ve Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Davranış Kurallarından yararlanılmıştır. Genelgede;

- Genel İlke ve Kurallar,
- Resmi Kimliğin Açıklanması,
- Kılık Kıyafet Konusundaki Kurallar,
- Kanunlara ve Etik İlkelerine Uyum,
- Halkla İlişkiler,
- Yöneticilerin Sorumluluğu,
- Çalışanların Sorumluluğu,
- Gümrük İdaresine Muhatap Olanlardan Beklentiler,
- Gümrük veya Gümrük Personeli hakkında Şikayetler,
- Hediye ve Davetler,
- Rüşvet Teklif Edildiğinde Yapılacaklar,
- Gizli Bilgiler,
- Siyasi ve Benzeri Nitelikli Faaliyetler,

- Çalışma Ortamı,
- Uygulamaya İlişkin Hükümler,

Hususlarında yapılması gereken iş ve işlemler belirlenmiştir (www.gumruk.gov.tr).

Genelgede, etik eğitimin sürdürülmesi gerektiği, kurum ile ticaret erbabı ve gümrük müşavirleri arasında yakın ve gönüllülük esasına dayalı şeffaf işbirliğinin geliştirilmesi gerektiği, basitleştirilmiş mevzuat, nitelikli personel ve iyi çalışma şartları ile otomasyon ve risk yönetimi ile desteklenmiş gümrük idaresinde etik dışı davranışların azalacağı, etik davranışların öncelikle kurum çalışanlarınca olmak üzere, kuruma muhatap olan tüm kesimlerce sergilenmesi gerektiği, etik dışı davranışlarla mücadelede tüm tarafların ve özellikle kamuoyunun desteğinin sağlanması gerektiği, etik dışı davranışların sadece kişi bazında kalmayıp, kurum, ülke ve ülkeler arası düzeyde olumsuz imajlar oluşturduğu, etik davranış sergileyenlerin bu davranışlarından dolayı zaman zaman haksız ihbar ve isnatlara maruz kalabildiği, yozlaşmanın ve yolsuzluğun etik ilkelere göre hareket edilerek önlenilebileceği, hak, hukuk, ahlak gibi değer ölçülerini gözetmenin en yüce erdem olduğu ifade edilmiştir. Genelge bir talimatlar bütünü olmaktan çok vicdanlara seslenen ve uyarılar yapan nitelik arz etmektedir (Coşkun, t.y.)

3.3.5. Kolluk Etik İlkeleri Metni

14.10.2007 tarihinde İçişleri Bakanlığı ile Gümrük Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanlığı arasında imzalanan bir protokolle "Kolluk Etik İlkeleri" yürürlüğe girmiştir. Kolluk Etik İlkeleri, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü'nde görev yapan kolluk kuvvetlerinin görevlerini ehliyet ve liyakatle yapabilmelerini temin amacı güden yol gösterici bir rehber

niteliğindedir. Protokolde; Kolluk Görevleri, Hizmet Anlayışı, Kolluk Personelinin Nitelikleri, Eğitimleri, Personelin Hakları, Hesap Verebilirlik ve Denetim, Kolluk Uygulama ve Müdahaleleri, Kolluk ve Yargı İlişkileri, Adli Soruşturmalara ilişkin konu ve ilkeler hüküm altına alınmıştır (www.gumruk.gov.tr).

3.3.6. Etik Eğitim Programları

Gümrük merkez ve taşra teşkilatında görevli her kademe ve kadrodaki personele uyması gereken mesleki etik ilkelerinin bildirilmesi ve gümrük idarelerinde bu ilkelerin ihlal edilmesinin önlenmesi amacıyla sistemli bir süreç dâhilinde etik eğitim programları düzenlenmektedir. Bu politika çerçevesinde 2001-2011 yılları arasında Kurumda 293 program kapsamında toplam 15269 personele etik konusunda eğitim verilmiştir (www.gumruk.gov.tr).

3.3.7. Etik Sözleşmesi

Kamu görevlileri, görevlerini yürütürken “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler. Bu ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturmaktadır. Bu çerçevede Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’nda göreve başlayan her personel bir "Etik Sözleşme" belgesini imzalamakta ve bu belge, personelin özlük dosyasına konulmaktadır. Bakanlıkta yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını, Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirmektedir.

3.3.8. Etik Komisyonu

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunun 01.12.2008 tarihli yazısı gereği, Gümrük ve Ticaret Bakanlığının kurumsal web sitesinde 16.12.2008 tarihi itibarıyla Etik Komisyonuna ait bir link oluşturulmuş ve bu linkte etik komisyonu üyeleri, iletişim bilgileri, etik mevzuatı, etik eğitim/seminerler, makaleler ve diğer faaliyetlere yer verilmiştir. Ayrıca 2010 ve 2011 yılı etik faaliyet raporları da Bakanlığın web sayfasında yayımlanmıştır.

3.4. ARAŞTIRMANIN AMACI VE YÖNTEMİ

Yapılan araştırma (anket çalışması) Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın taşra teşkilatı birimlerinde gümrük hizmetlerinin verilmesinde karşılaşılan etik problemleri araştırmayı amaçlamaktadır. Araştırmada gümrük çalışanlarının etik algıları, uygulamada karşılaşılan genel etik sorunlar, bu sorunların kaynağı ve çözüm önerileri ele alınmaktadır. Yapılan araştırmanın sonuçları, gümrük hizmetlerinin etkin ve verimli yerine getirilmesi için işlem ve eylemlerde etik ilkelere daha fazla uyulmasına katkı sağlayacaktır.

Araştırmada gümrük teşkilatının merkez birimleri kapsam dışı bırakılarak uygulayıcı birimler olan taşradaki gümrük müdürlükleri hedef alınmıştır. Ayrıca araştırmada gümrük hizmetlerinin arz tarafını oluşturan gümrük personeli dikkate alınmış, bir takım güçlükler nedeniyle talep yönünü oluşturan ithalatçı/ihracatçı firmalar, gümrük müşavirleri ve vatandaşlar göz ardı edilmiştir. Bunun dışında araştırmada gümrük idaresinin siyasal karar alma mekanizmasında bulunan aktörlerin (bakan ve bakan yardımcısı) siyasi nitelikteki etik dışı davranışları kapsam dışı bırakılarak gümrük çalışanlarının yönetsel işlemlere yönelik etik dışı davranışları üzerinde durulmuştur.

Araştırmada sadece gümrük çalışanlarının etikle ilgili tutum ve davranışları üzerinde durulmamış, etik dışı davranışların altında yatan

kültürel olgu ve algı, kurumsal yapı, mevzuat ve gümrük hizmetlerinden yararlananlarının tutumları araştırılmıştır.

Araştırma öncesi gümrük hizmetlerinde etik konusunda yapılan bilimsel çalışmalardan faydalanılmıştır. Anket formunun hazırlanmasında teorik çerçevede açıklanan bilgilerin yanı sıra Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulunca belirlenen etik davranış ilkelerinden ve “Ateş, Güloğlu ve Es”in (2009) hazırlamış oldukları “Gümrük Hizmetleri ve Etik” çalışmasında geliştirdikleri anketlerden yararlanılmıştır. Ankette tutumların belirlenmesinde 5’li Likert ölçeği kullanılmıştır. Ankette; çalışanların demografik yapısı, çalışanların mesleklerine bakışı ve kurum imajı, çalışanların etik algıları, çalışanların mevcut duruma ilişkin gözlemleri ve etik dışı davranışların nedenlerine ilişkin sorular yer almaktadır (EK I: Anket Formu, s.248-252). Ankette verilen yanıtlar grafiksel olarak derlenmiş ve sonuçları tespit edilmiştir.

Gümrük İdaresinin taşra teşkilatında 31.12.2011 tarihi itibarıyla 7.982 personel çalışmaktadır (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2011 yılı İdare Faaliyet Raporu, 25). Taşra personel sayısının yaklaşık %4’ü baz alınarak örneklem büyüklüğü 300 olarak belirlenmiştir.

Anket çalışmasında örneklem çerçevesini zaman, imkan ve ulaşım kısıtlamalarından dolayı İstanbul Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğüne bağlı 5 gümrük müdürlüğü oluşturmuştur. Anketlerin uygulanmasında İstanbul’daki gümrük müdürlüklerinin tercih edilme nedeni ihracat ve ithalat işlemlerinin en yoğun şekilde buralarda gerçekleşmesidir.

Anketler, 28 Mayıs - 08 Haziran 2012 tarihleri arasında, Atatürk Havalimanı Kargo, Halkalı, Ambarlı, Haydarpaşa ve Erenköy gümrük müdürlüklerinde uygulanmıştır. Anketlerin uygulanmasında herhangi bir zorlukla karşılaşılmamasına rağmen, ankete katılım beklenen düzeyin altında gerçekleşmiştir. Dağıtılan 300 anketten 180’i doldurulmuştur. Yapılan

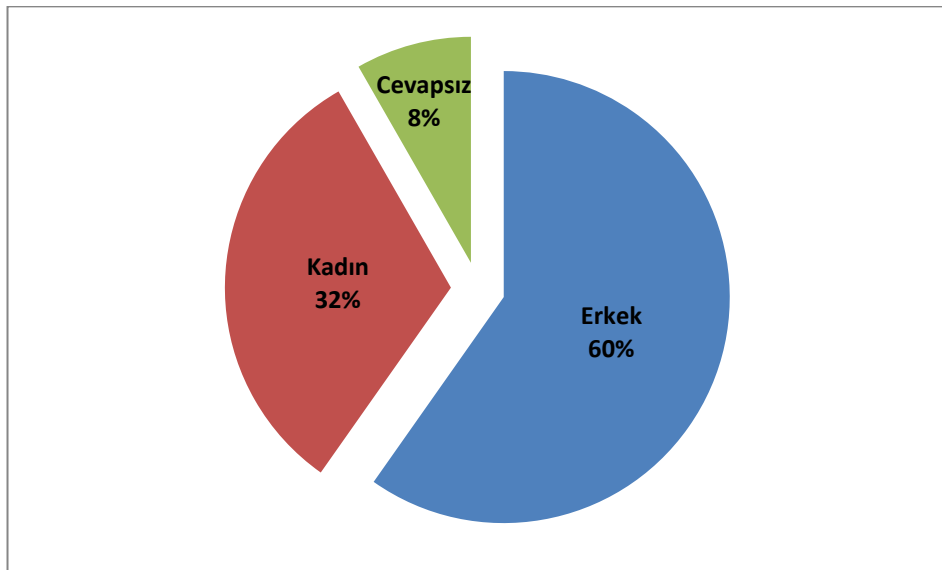
incelemeler sonucunda eksik ve hatalı doldurulan 11 anket geçersiz sayılarak 169 anket değerlendirmeye alınmıştır.

3.5. ARAŞTIRMADAN ELDE EDİLEN BULGULAR

3.5.1. Demografik Bulgular

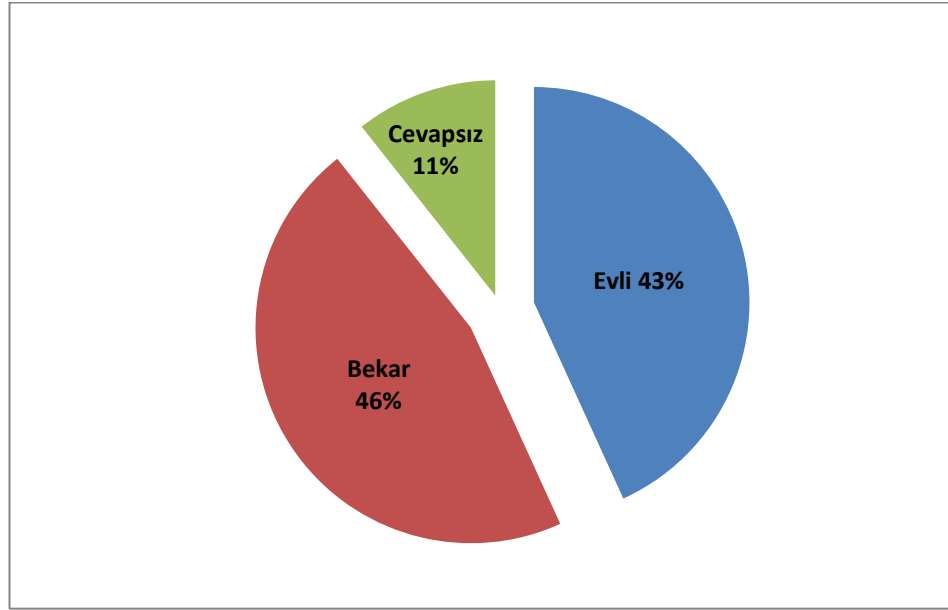
Araştırmanın bu kısmında, anket çalışmasının örneklemini oluşturan gümrük müdürlükleri çalışanlarının cinsiyetleri, medeni durumları, eğitim durumları ve çalışma süreleri ile ilgili demografik bulgular yer almaktadır.

Ankete katılan gümrük çalışanlarının %60'ı erkek, %32'si kadındır.



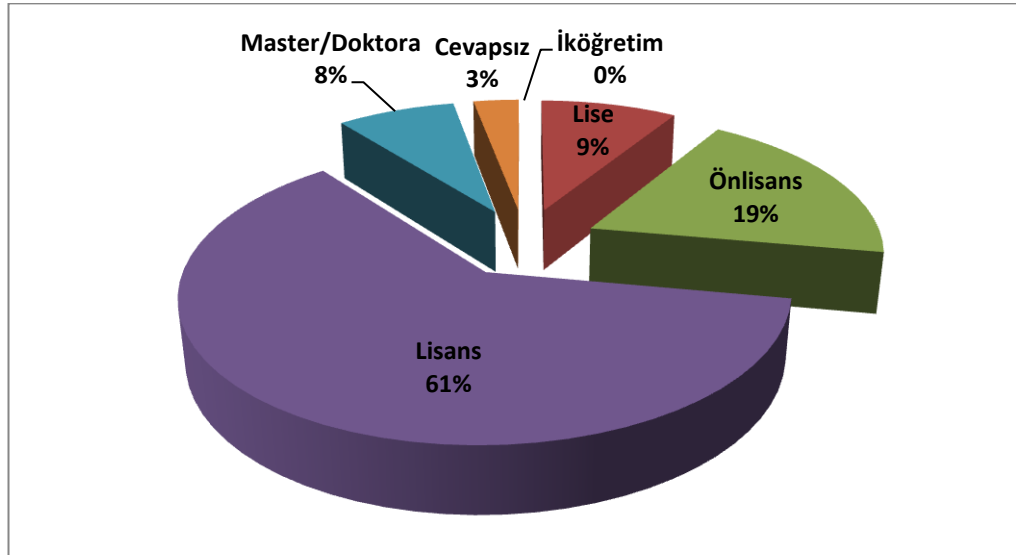
Grafik 9: Cinsiyet

Medeni durum bakımından %43'ü evli, %46'sı bekardır. %11'lik kısım ise medeni durumu hakkında bilgi vermemiştir.



Grafik 10: Medeni Durum

Eğitim durumu bakımından ankete katılanların %61'i lisans, %19'u önlisans, %9'u lise, %8'i de master/doktora mezunudur. İlköğretim mezunu bulunmamaktadır.

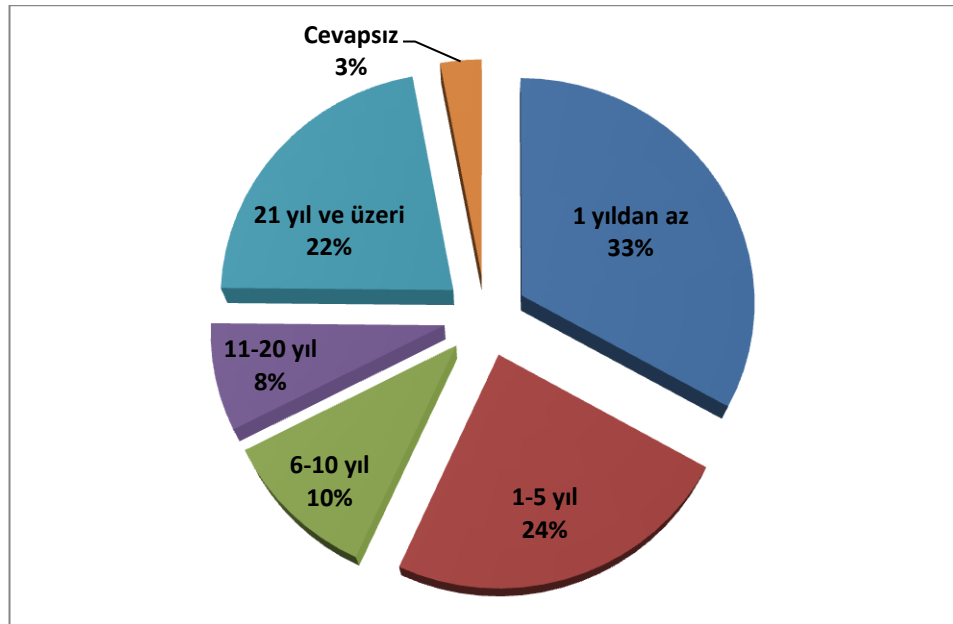


Grafik 11: Eğitim Durumu

Gümrük hizmetlerinin etkili ve verimli yerine getirilmesi, iyi eğitim görmüş personel ile mümkündür. Gümrük personelinin gümrük mevzuatına

ve ithalat-ihracat işlemlerine vakıf, asgari bir yabancı dil bilen ve bilgi teknolojilerini iyi kullanabilen kişiler olması gerekmektedir. Bakanlık son yıllarda, KPSS ile ağırlıklı 4 yıllık üniversite mezunlarını ihtiyaç duyulan gümrük müdürlüklerinde istihdam etmiştir. Bu uygulama, Bakanlık personelinin eğitim seviyesini önemli ölçüde yükseltmiş ve kurumun geleceği adına önemli bir yatırım olmuştur.

Ankete katılanların %22'si 21 yıl ve üzeri, %8'i 11-20 yıl arası kıdeme sahiptir. 10 yıl ve altında kıdeme sahip personelin oranı ise %67'dir. Son personel alımlarla gümrük müdürlüklerinde gençleşme konusunda epey bir yol kat edilmiştir. Kurumda ağırlıklı gençlerin istihdam edilmeye başlanması, kurumun kamuoyundaki olumsuz imajının değişmesi ve yeni bir çehreye kavuşması açısından önemli bir gelişmedir.

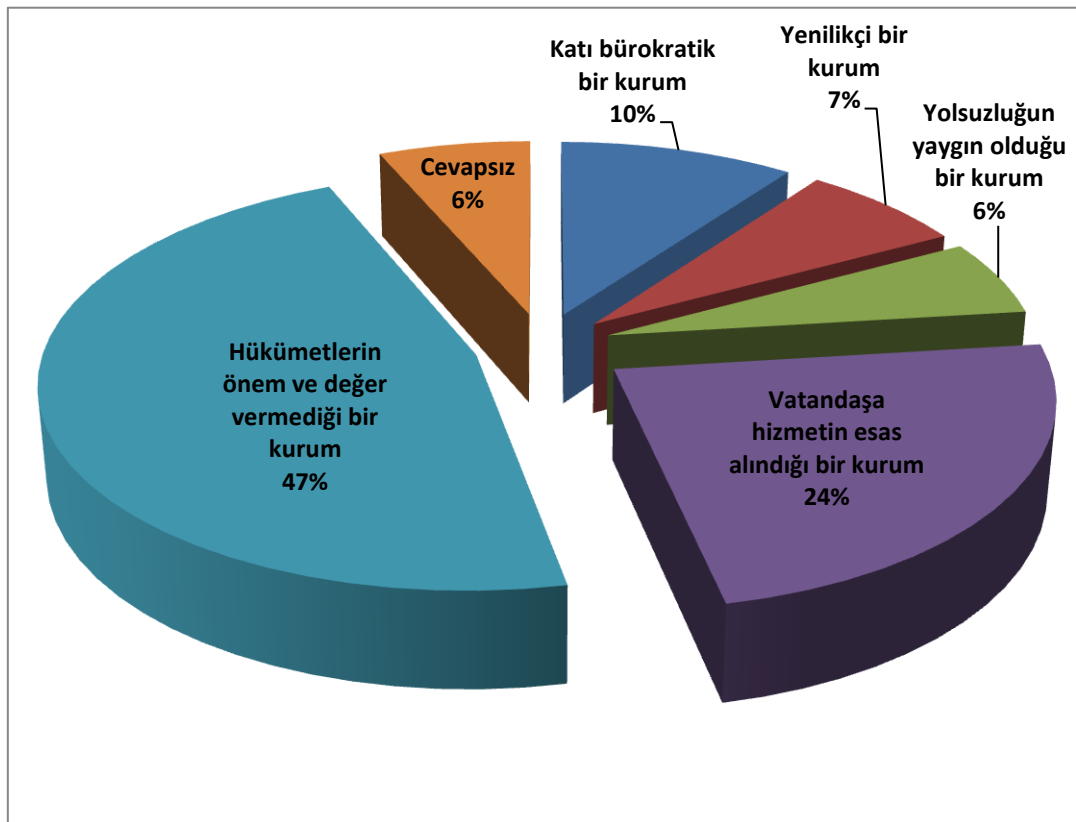


Grafik 12: Gümrük İdaresinde Çalışma Süresi

3.5.2. Çalışanların Mesleklerine Bakışı

Etik dışı davranışların ortadan kaldırılması ve etiğe dayalı bir yönetim altyapısının oluşturulması için çalışanların mesleklerinden memnuniyet duymaları ve çalıştıkları kurumla aidiyet bağlarının güçlü olması gerekir. Bu çerçevede, araştırmada öncelikle gümrük çalışanlarının mesleklerine bakışı değerlendirilmiştir.

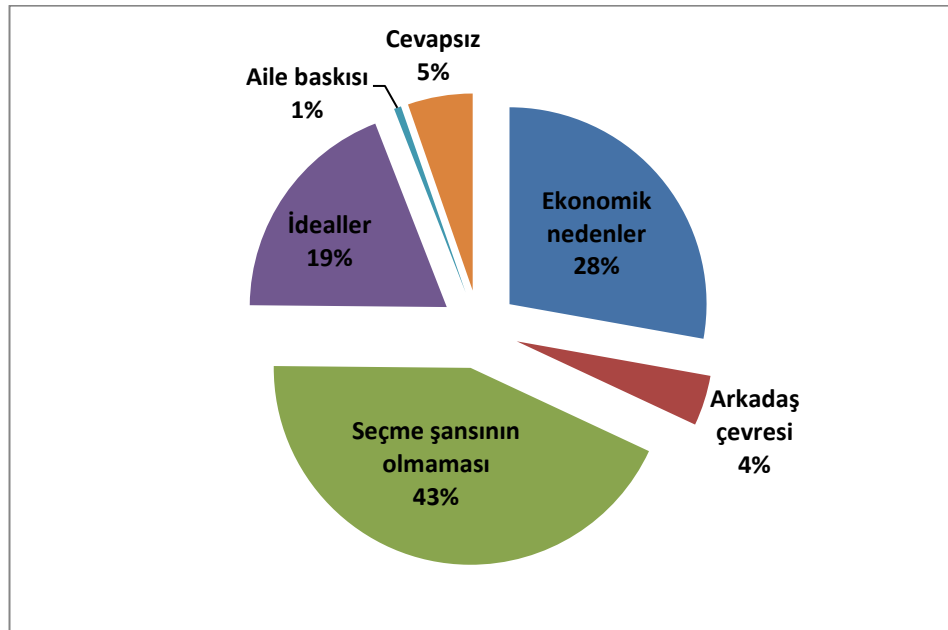
Gümrükte çalışan personel gözüyle Gümrük İdaresinin nasıl bir kurum olduğunu belirlemek için ankete katılanlara *“Size göre, aşağıdaki ifadelerden hangisi çalıştığınız kurumu daha iyi ifade etmektedir?”* sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 13: Size Göre, Aşağıdaki İfadelerden Hangisi Çalıştığınız Kurumu Daha İyi İfade Etmektedir?

Örneklem profilinin %47'si çalıştığı kurumu hükümetlerin önem ve değer vermediği bir kurum olarak, %24'ü vatandaşa hizmetin esas alındığı bir kurum olarak, %10'u da katı bürokratik bir kurum olarak görmektedir.

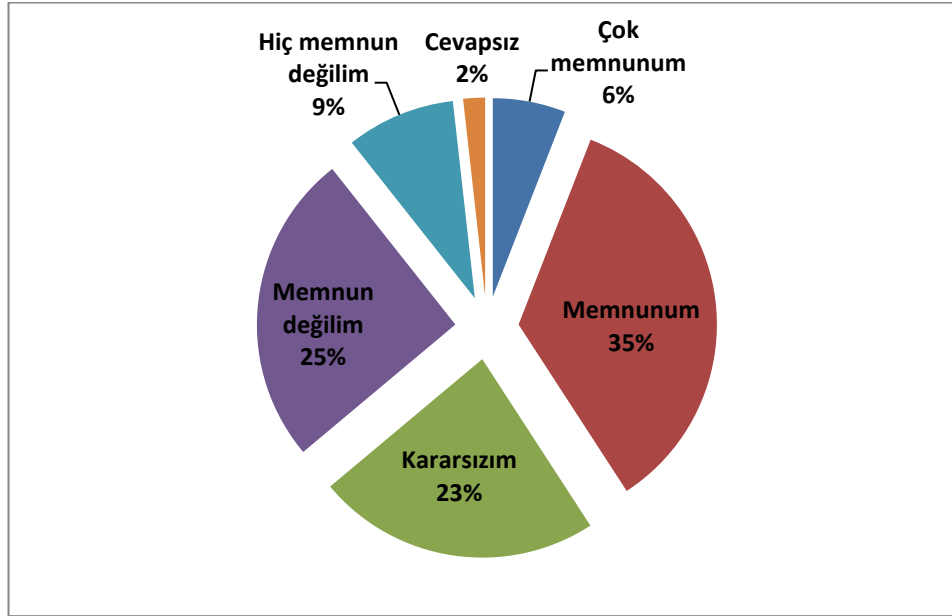
Çalışanların mesleklerine bakışını ölçmek için ankete katılanlara “*Mesleğinizi neden tercih ettiniz?*” sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 14: Mesleğinizi Neden Tercih Ettiniz?

Ankete katılanların %43'ü seçme şansları olmadığından, %28'i ekonomik nedenlerden ötürü, %19'u da idealleri nedeniyle Gümrük İdaresinde çalışmayı tercih ettiklerini ifade etmişlerdir.

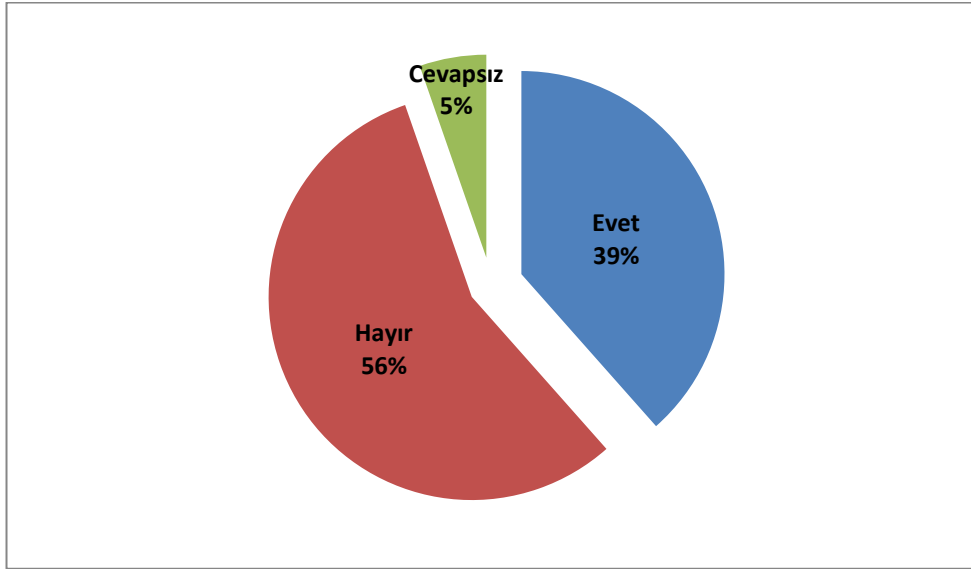
Mesleğini seven ve onun saygınlığını korumaya çalışan bir kamu görevlisinin etik dışı davranışlardan kaçınması beklenir. Bu çerçevede çalışanlara “*Gümrük Müdürlüğünde çalışmaktan memnun musunuz?*” sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 15: Gümrük Müdürlüğünde Çalışmaktan Memnun musunuz?

Ankete katılanların %41'i gümrük müdürlüğünde çalışmaktan dolayı memnun olduklarını, %34'ü ise memnun olmadıklarını ifade etmişlerdir. %23'lük de kararsız kesim bulunmaktadır. Ankete katılanların %34'ünün kurumlarına bakış noktasında olumsuz tavır sergilemeleri anlamlıdır.

Çalışanlara, mesleki bağlılıklarını ölçmek amacıyla *"Bugün meslek seçiyor olsaydınız, Gümrük Müdürlüğünde yine çalışmak ister miydiniz?"* sorusu yöneltilmiştir.

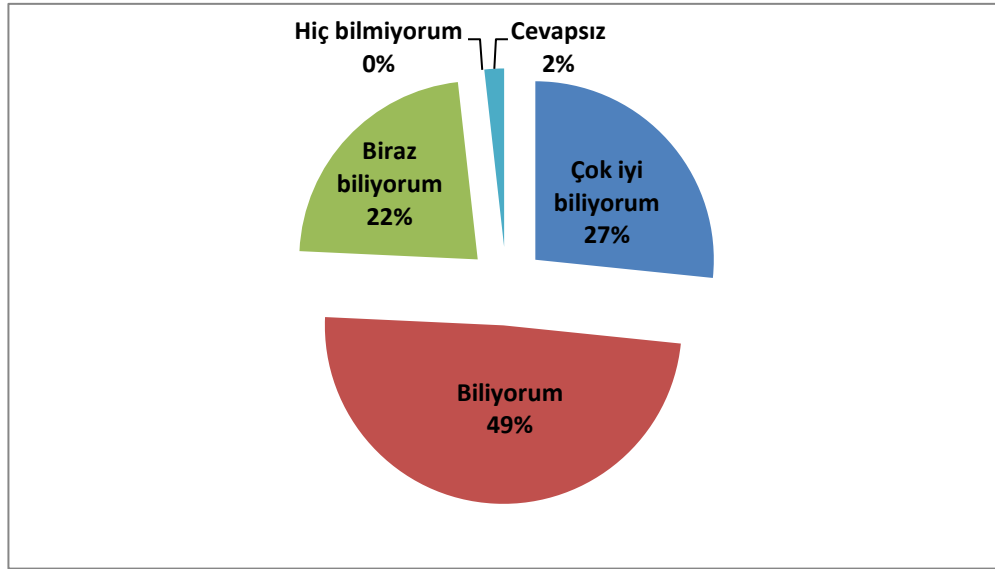


Grafik 16: Bugün Meslek Seçiyor Olsaydınız, Gümrük Müdürlüğünde Yine Çalışmak İster miydiniz?

Ankete katılanların %56'sı gümrük mesleğini tekrar tercih etmeyeceklerini ifade etmişlerdir. Bir önceki soruya verilen %34'lük memnuniyetsizlik oranı karşısında mesleği tekrar tercih etmeme oranının % 56 olması çelişkili bir durum gibi görünse de bir önceki soruda kararsız kalanların bu soruda hayır yanıtı verdikleri anlaşılmaktadır.

3.5.3. Çalışanların Etik Algıları

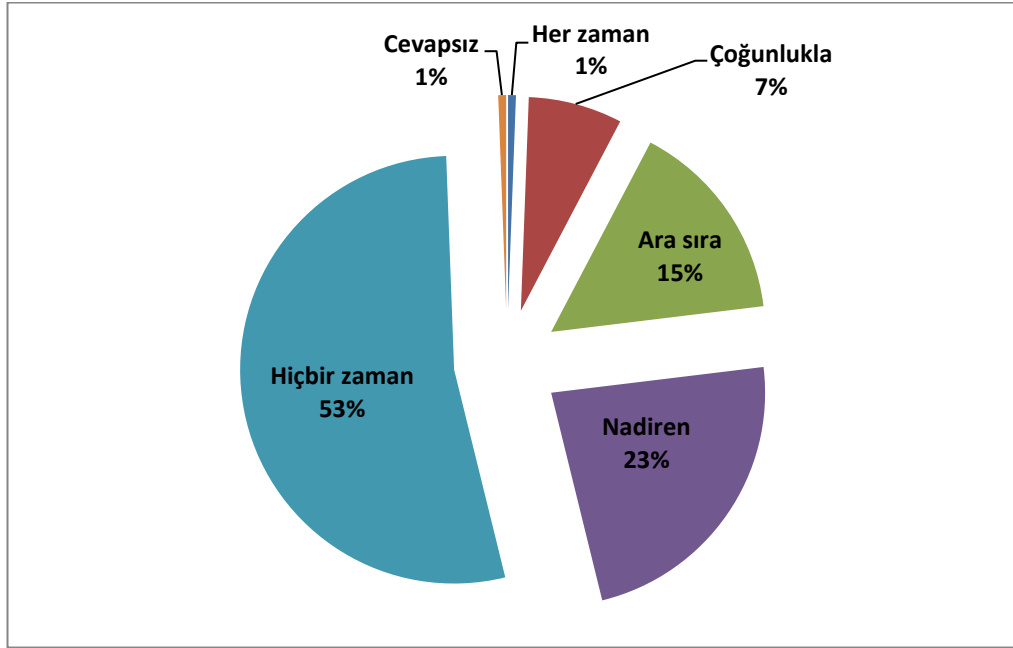
Bu kısımda, öncelikle çalışanlara gümrük hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri ne derece bildikleri sorulmuştur.



Grafik 17: Gümrük Hizmetlerini Yerine Getirirken Uyulması Gereken Etik İlkeleri Ne Derece Biliyorsunuz?

Ankete katılanların %98'i gümrük hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri bildiklerini ifade etmişlerdir.

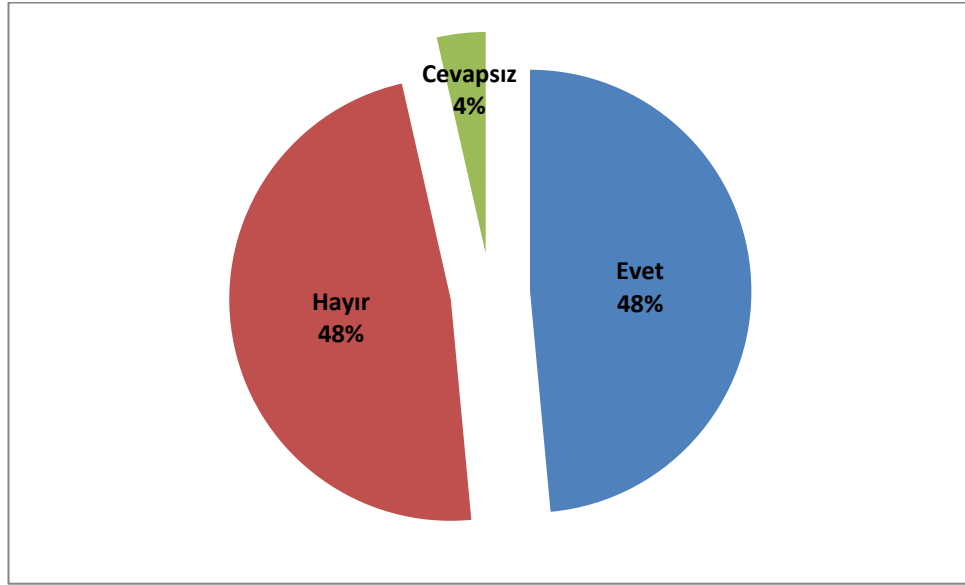
Sonra çalışanlara, etik algıları ile fiili durumu karşılaştırmak amacıyla, *“İşinizi yaparken etik bulmadığınız şeyleri yapmak zorunda kalıyor musunuz?”* sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 18: İşinizi Yaparken Etik Bulmadığınız Şeyleri Yapmak Zorunda Kalıyor musunuz?

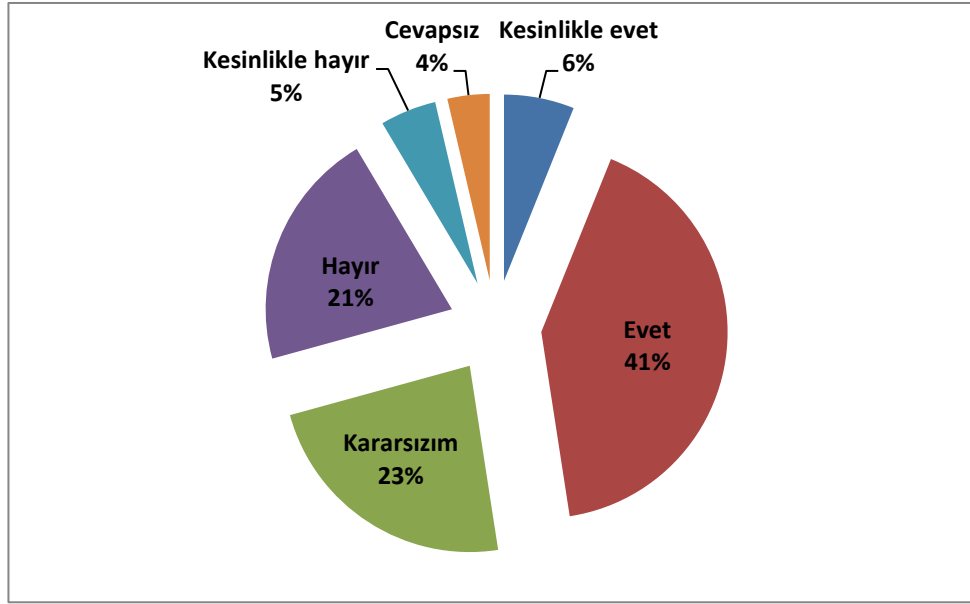
Verilen cevaplara göre, ankete katılanların %53'ü etik bulmadığı şeyleri “hiçbir zaman” yapmamaktadır. “Nadiren” ve “ara sıra” etik dışı şeyleri yapmak zorunda kalanların oranı %38'dir. Ankete katılanların %8'i ise “çoğunlukla” ve “her zaman” etik dışı şeyleri yapmak zorunda kalmaktadır.

Daha sonra ankete katılanlara, etikle ilgili hizmet içi eğitim alıp almadıkları, aldılarsa bunun yeterli olup olmadığı hususunda görüşleri sorulmuştur.



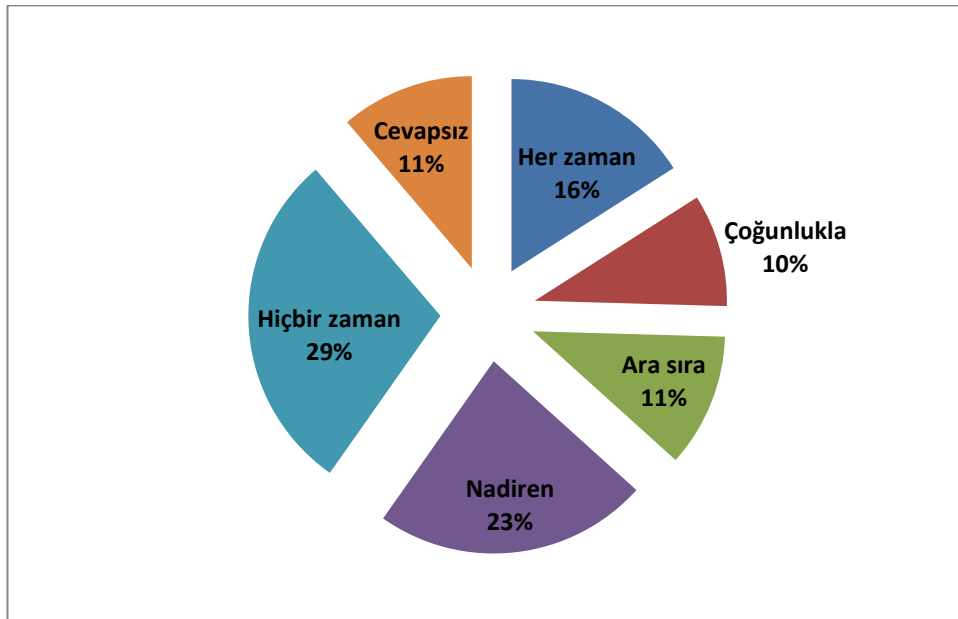
Grafik 19: Etikle ilgili Hizmet İçi Eğitim Aldınız mı?

Ankete katılanların %48'i etikle ilgili hizmet içi eğitime katılmıştır. Bu oran, etik yönetiminin önemli olduğu bir kurumda oldukça yetersiz görünmektedir. Üstelik etikle ilgili hizmet içi eğitim aldığını ifade edenlerin sadece %47'si, aldığı eğitimi yeterli bulmaktadır. Bu bulgular kurumun etik eğitimi konusunu yeniden düşünmesini gerektiğini göstermektedir.



Grafik 20: Etikle ilgili Hizmet İçi Eğitim Aldıysanız Bunun İşlerinize Katkıda Bulunduğunu Düşünüyor musunuz?

Çalışanların etik algıları kapsamında, ankete katılanlara son olarak “İş arkadaşınızın veya amirinizin/memurunuzun etik dışı bir davranışını üst makamlara iletir misiniz?” sorusu yöneltilmiştir.



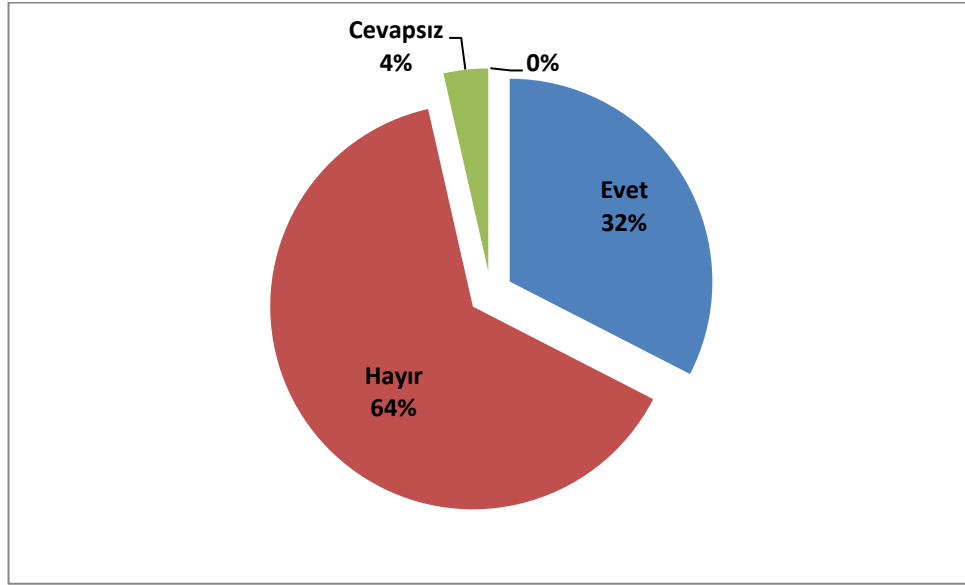
Grafik 21: İş Arkadaşınızın veya Amirinizin/memurunuzun Etik Dışı Bir Davranışını Üst Makamlara İletir misiniz?

Ankete katılanların %29'u etik dışı davranışları hiçbir zaman üst makamlara bildirmediğini ifade etmişlerdir. %23'lük kesim nadir de olsa etik dışı davranışları üst makamlara ilettiklerini belirtmişlerdir. Buna karşın %16'lık kesim her zaman, % 10'luk kesim çoğunlukla etik dışı davranışları üst makamlara ilettiklerini belirtmişlerdir. Türk idari kültüründe etik dışı davranışları üst makamlara iletme, yani ihbarcılık hoş karşılanmamakta ve böyle bir davranışta bulunan çalışanlar arkadaşları tarafından dışlanmaktadır. Böyle bir kültürel ortam içinde, ankete katılanların yaklaşık üçte birinin bu eyleme sıcak bakması önemli bir sonuçtur.

3.5.4. Mevcut Duruma İlişkin Gözlemler

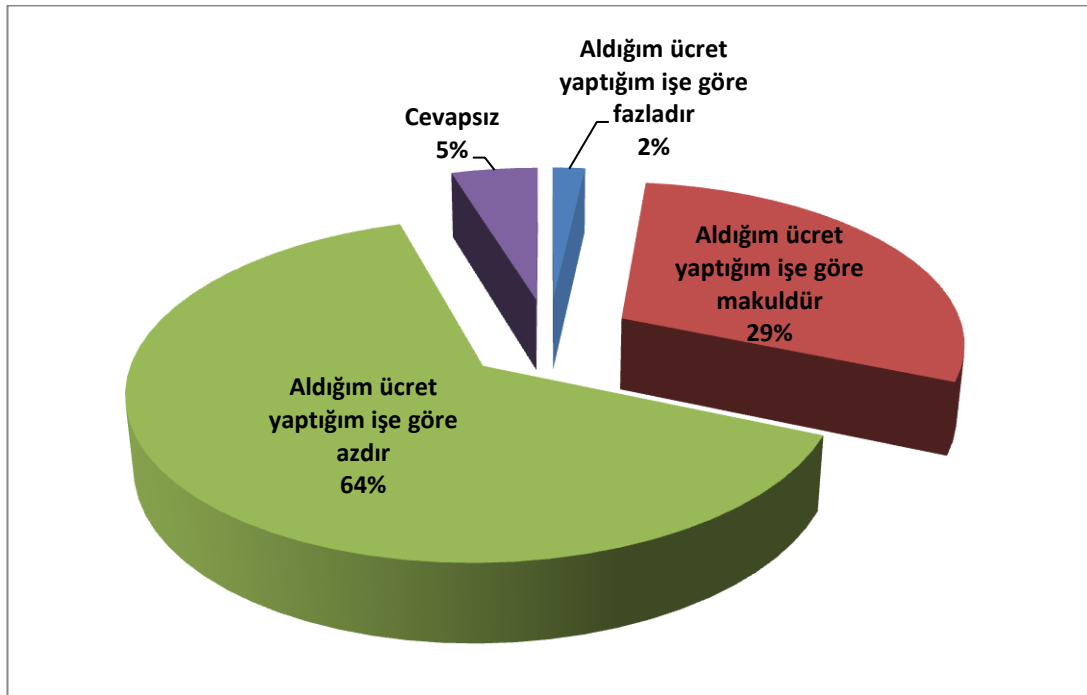
Bu kısımda gümrük çalışanlarının maaşlarının düzeyi, gümrük müdürlüklerindeki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterliliği, kurum içinde ayrımcı uygulamaların yaygınlığı, çalışanlara yönelik eşitlik ilkesiyle örtüşmeyen uygulamaların yaygınlığı ve işe alım sürecinde adaylarda aranan özellikler ele alınmıştır.

İlk olarak çalışanlara *“Maaşınız giderlerinizi karşılamaya yetiyor mu?”* sorusu yöneltilmiştir. Ankete katılanların %64'ü bu soruya hayır yanıtını vermiştir. Evet yanıtını veren %32'lik kesimin bazıları bu soruya, ailede başka çalışanların aldığı ücretle birlikte evet, fazla çalışma mesai ücreti ile birlikte evet gibi notlar düşmüşlerdir.



Grafik 22: Maaşınız Giderlerinizi Karşılamaya Yetiyor mu?

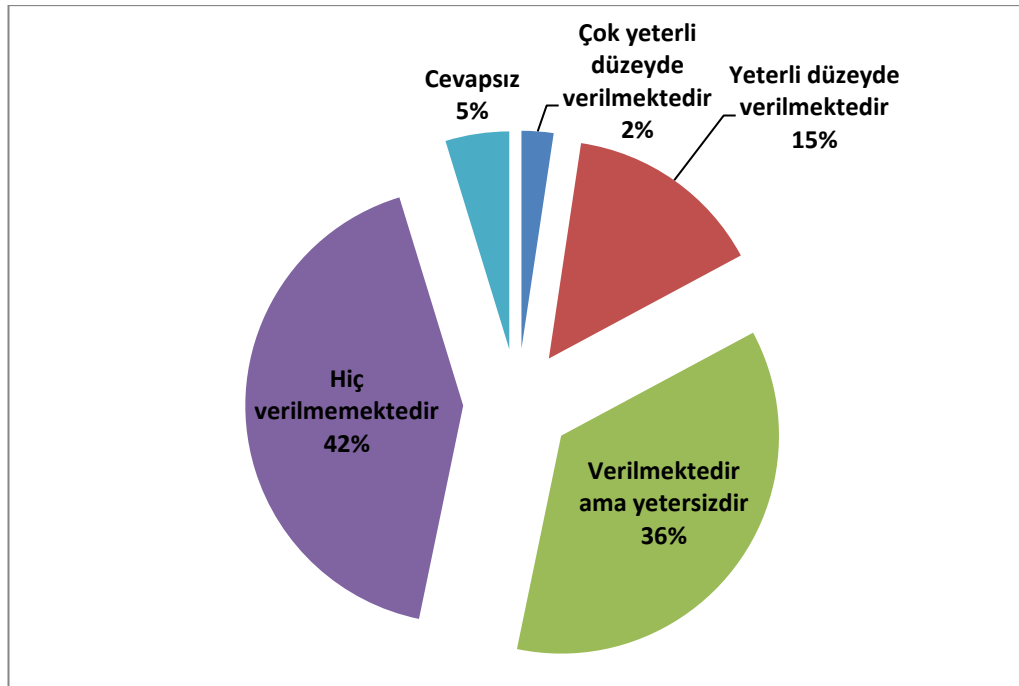
Daha sonra çalışanların aldıkları maaşlar ile yapılan işleri karşılaştırmak amacıyla ankete katılanlara “Yaptığınız iş ile aldığınız ücret arasındaki ilişki aşağıdakilerden hangisine uygundur?” sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 23: Yaptığınız İş ile Aldığınız Ücret Arasındaki İlişki Aşağıdakilerden Hangisine Uygundur?

Ankete katılanların %64'ü aldığı ücretin yaptığı işe göre az olduğunu düşünmektedir. Gümrük idarelerindeki iş yoğunluğu, risk ve sorumluluk düzeyinin yüksekliği, %64'lük oranın oluşmasında etkili olduğu söylenebilir.

İthalatçı imalatçı firmaların, gümrük işlemlerini kendi başlarına takip edememelerinin ve dolayısıyla gümrük müşavirlerine ve iş takipçilerine başvurmalarının en önemli nedeni, gümrük işlemleri ile ilgili rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yetersiz olmasıdır. Çalışanların gümrük müdürlüklerindeki rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin yeterlilik düzeyini nasıl gördüklerini belirleyebilmek için ankete katılanlara şu soru yöneltilmiştir. *“Çalıştığınız dairede, hizmetten yararlananlara gümrük işlemleri ile ilgili aydınlatıcı/açıklayıcı bilgiler (bilgilendirme panoları, el kitapçıkları, broşürler, iş akış şemaları vb.) verilmekte midir, veriliyorsa ne derece yeterlidir?”*



Grafik 24: Çalıştığınız Dairede Hizmetten Yararlananlara Gümrük İşlemler İle İlgili Aydınlatıcı/Açıklayıcı Bilgiler (Bilgilendirme Panoları, El Kitapçıkları, Broşürler, İş Akış Şemaları vb.) Verilmekte midir, Veriliyorsa Ne Derece Yeterlidir?

Ankete katılanların %17'si gümrük müdürlüklerindeki aydınlatıcı/açıklayıcı bilgilendirme araçlarını yeterli, %36'sı da yetersiz bulmaktadır. Gümrük müdürlüklerinde hiçbir bilgilendirme aracı bulunmadığını belirtenlerin oranı ise %42'dir. Bu oranlar bize gümrük müdürlüklerindeki bilgilendirme araçlarının beklenen düzeyin çok altında olduğunu göstermektedir. Kurumun web sitesinde gümrük işlemleri ile ilgili bilgiler bulunmaktadır, ancak verilen bilgiler karmaşık ve dağınık bir görünüm sergilemektedir. Bu nedenle gümrük hizmetlerinden yararlananların, ihtiyacı olan bilgiye kolaylıkla ve basit şekilde ulaşmakta güçlük çektiği ifade edilebilir.

Mevcut durum içinde kurum içinde ayrımcı uygulamaların yaygınlığını belirlemek için çalışanlara ayrı ayrı olarak “yaş cinsiyet”, “etnik”, “dinsel/mezhepsel” ve “siyasi görüş” nedeniyle ayrımcılığın kurum içinde ne derece yaygın olduğu sorulmuştur.

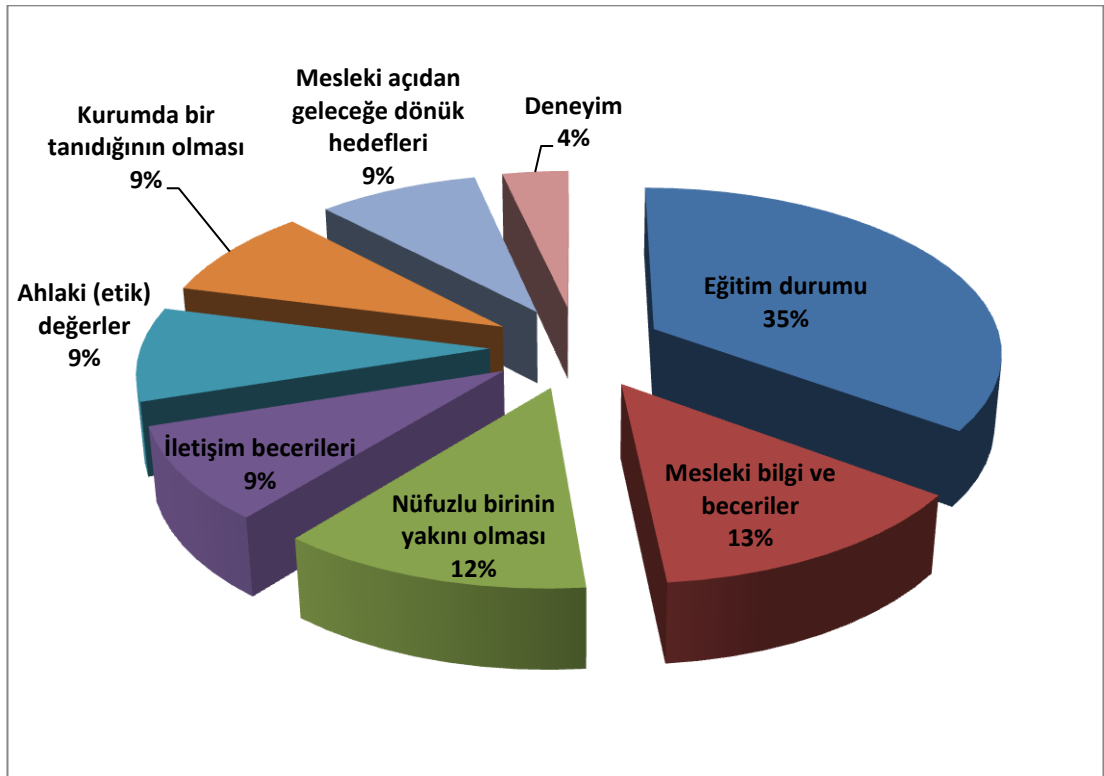
Ankete katılanların %26'sı yaş, cinsiyet nedeniyle (Grafik-25), %12'si etnik nedenle (Grafik-26), %14'ü dinsel/mezhepsel nedeniyle (Grafik-27), %21'i de siyasi görüş nedeniyle (Grafik-28) kurum içinde ayrımcı uygulamaların olduğunu belirtmişlerdir. Verilen yanıtların grafiksel gösterimleri EK II'de (s.253-254) gösterilmiştir. Bu oranlardan Gümrük İdaresinin ayrımcılığa karşı önlemler almakta olduğu sonucunu çıkarabiliriz.

Mevcut durum içinde personel işlemlerinde eşitlik ilkesine uygun davranılıp davranılmadığını belirlemek için çalışanlara ayrı ayrı olarak “işe alım”, “terfi”, “yer değiştirme/rotasyon” ve “lojman tahsisi” konularında kuralların tüm personele eşit şekilde uygulanıp uygulanmadığı sorulmuştur.

Ankete katılanların %14'ü işe alım işlemlerinde (Grafik-29), %25'i terfi işlemlerinde (Grafik-30), %36'sı yer değiştirme/rotasyon işlemlerinde (Grafik-31), %49'u da lojman tahsisi işlemlerinde (Grafik-32) eşitlik ilkesine uygun davranılmadığını belirtmişlerdir. Verilen yanıtların grafiksel gösterimleri EK II'de (s.255-256) gösterilmiştir.

Son yıllarda diğer kamu kurumlarında olduğu gibi Gümrük İdaresinde de personel alımları KPSS ile olmaktadır. Ayrıca, idari görevlerde bulunan personelin görevde yükselmeleri, ilgili yönetmelik gereği sınavla olmaktadır. Lojman tahsisleri ve yer değiştirme işlemleri de ilgili yönetmelik hükümlerine göre yapılmaktadır. Buna rağmen, yer değiştirme/rotasyon ve lojman tahsisi konularında eşitlik ilkesine uygun davranılmadığını düşünen personelin oranının yüksek çıkması ilginçtir. Bu durum, ilgili mevzuatın uygulanmasında bazı sorunların olduğu veya kurum üst yönetimi ile çalışanları arasında iletişimsizlik sorunu olduğu ihtimallerini akla getirmektedir.

Bu bölümde son olarak çalışanlara “Kurumunuzun işe alım sürecinde adaylarda hangi özelliklere önem verilmektedir?” sorusu yöneltilerek verilen 8 seçenekten en çok önem verilen 3 tanesinin işaretlemesi istenmiştir.



Grafik 33: İşe Alım Sürecinde Adaylarda Hangi Özelliklere Önem Verilmektedir?

Verilen yanıtların %35'i eğitim durumu, %13'ü mesleki bilgi ve beceriler, %12'si nüfuzlu birinin yakını olması, %9'arı iletişim becerileri, ahlaki değerler ve mesleki açıdan geleceği dönük hedefler seçenekleri olmuştur. Kurumda personel alımı, sözlü sınav yapılmadan KPSS sonuçlarına göre yapılmaktadır. Buna rağmen verilen yanıtlarda %12'lik nüfuzlu birinin yakını olması ve %9'luk kurumda bir tanıdığının olması seçeneklerinin bulunması ilginçtir. Bu durumun kurumun eski personel istihdamı uygulamalarından kaynaklandığı ifade edilebilir.

3.5.5. Etik Dışı Davranışların Yaygınlığı

Araştırmanın bu kısmında, gümrük müdürlüklerinde etik dışı davranışların yaygınlık dereceleri çalışanların bakış açılarıyla ele alınmıştır. Ankette, Türk kamu yönetiminde sık görülen 24 adet etik dışı davranış biçimi sıralanmış, çalışanlardan bu davranışların kurumlarında ne derece yaygın olduğunu “çok yaygın”, “yaygın”, “kararsızım”, “ender” ve “hiç yok” şeklinde derecelendirmeleri istenmiştir.

“Çok yaygın” ve “yaygın” yanıtları birlikte değerlendirildiğinde, ankete katılanlar açısından etik dışı davranışların kurum içinde yaygınlık düzeyleri şu şekildedir;

- Görev ve pozisyonu kötüye kullanarak menfaat sağlama (%8), (Grafik-34),
- Yapılan işlemlerle ilgili hediye kabul etme (%9), (Grafik-35),
- Siyasilerin veya üst düzey yöneticilerin etik dışı talepleri (%25), (Grafik-36),
- Vatandaşları eksik veya yanlış bilgilendirerek işlemleri sürüncemede bırakma, engelleyici olma (%10), (Grafik-37),
- Vatandaşları gümrük müşavirlerine ve iş takipçilerine yönlendirme (%16), (Grafik-38),

- Tanıdıklara veya yakınlara ayrıcalıklı işlem yapılması, öncelik tanınması (%23), (Grafik-39),
- İşin gerekleri dışında kurum amirlerinden gelen müdahale (%15), (Grafik-40),
- Kağıt, toner, kalem vb. kırtasiye malzemelerinin iş takipçilerinden temin edilmesi (%47), (Grafik-41),
- Kurumun araç ve gereçlerinin (telefon, fotokopi, faks, yazıcı vb.) kişisel amaçlarla kullanılması (%9), (Grafik-42),
- Kurum mallarını hor kullanma, israf, savurganlık (%12), (Grafik-43),
- Amirlerinin veya iş arkadaşlarının hatalarını örtbas etme, ilgili yerlere bildirmeme (%13), (Grafik-44),
- Kurum içi ilişkilerde akraba, eş-dost, hemşehri kayırmacılığı, partizanlık (%16), (Grafik-45),
- İş çalışma saatlerinde görevde bulunmama, işi savsaklama (%10), (Grafik-46),
- Kuruma ait gizli bilgileri dışarı sızdırma (%5), (Grafik-47),
- Vatandaşlara veya mesai arkadaşlarına kötü davranma, hakaret, şiddet/saldırganlık (%10), (Grafik-48),
- Psikolojik yıldırma (mobbing) veya taciz (%16), (Grafik-49),
- Kişisel çıkarları kurumun çıkarlarından üstün tutma, bencillik (%21), (Grafik-50),
- Yöneticilere yaranmak, dalkavukluk (%42), (Grafik-51),
- Yöneticilerin sabit fikirli olması, başka fikirlere yeniliklere kapalılık (%28), (Grafik-52),
- Arkadaş ilişkilerinde üstünlük göstermek, aşağılayıcı ve alaycı tavırlar sergilemek (%17), (Grafik-53),
- İşyerinde çalışma arkadaşları hakkında olumsuz konuşmak, dedikodu (%39), (Grafik-54),
- Özel hayatını iş ortamına yansıtmak (%14), (Grafik-55),
- Çalışanların kişisel amaçlar için kullanılması, sömürü (%13)(Grafik-56)
- Güç elde etmek için bilgi saklamak (%18), (Grafik-57).

Verilen yanıtların grafiksel gösterimleri EK II'de (s.257-268) gösterilmiştir.

Ankete katılanlar açısından ankette verilen etik dışı davranışların büyük çoğunluğunun kurum içinde yaygınlık düzeyi oranı %30'un altındadır. Görev ve pozisyonunu kötüye kullanarak menfaat sağlama (%8) ve yapılan işlemlerle ilgili hediye kabul etme (%9) davranışlarının yaygınlık oranlarının düşük düzeyde olması, kurumun kamuoyunda halen geçerli olan olumsuz imajının (rüşvet olaylarının sık yaşandığı kurum) tersi istikametinde bir sonuçtur. Burada kurumun etik dışı davranışları minimize etme çabalarının, özellikle gümrük işlemleri ile ilgili uygulamaya konulan otomasyon projelerinin ve gümrük müdürlüklerindeki personel sayısı ve niteliğinin artmasının etkili olduğu ifade edilebilir.

Kurumda %30'un üzerinde yaygın olduğu ifade edilen etik dışı davranışlar için önleyici tedbirler alınması gerekir. Özellikle kurumda yaygın şekilde görülen kağıt, toner, kalem vb. kırtasiye malzemelerinin iş takipçilerinden temin edilmesi (%47) hususuna dikkat edilmelidir. Çünkü kırtasiye malzemelerinin iş takipçilerinden temin edilmesi, iş takipçilerinden gelen etik dışı taleplere kapı aralayabilir. Bakanlık acilen kırtasiye malzemelerin eksiksiz şekilde gümrük müdürlüklerinde bulundurulması yönünde girişimlere başlamalıdır.

Ayrıca kurumda görülen yöneticilere yaranmak, dalkavukluk (%42), işyerinde çalışma arkadaşları hakkında olumsuz konuşmak, dedikodu (%39), yöneticilerin sabit fikirli olması, başka fikirlere yeniliklere kapalılık (%28) davranış biçimleri de hizmet içi eğitim, periyodik grup çalışmaları gibi tedbirlerle asgari düzeye indirilmesi gerekir. Bu tip davranışlar çalışanların motivasyonunu ve kuruma olan aidiyet duygusunu zedelediği gibi kurum içinde çalışma ahengini de bozmaktadır.

3.5.6. Etik Dışı Davranışların Nedenleri

Araştırmanın son kısmında, gümrük müdürlüklerinde görülen etik dışı davranışların nedenleri ele alınmıştır. Etik dışı davranışların nedenlerine ilişkin verilen yanıtlar çözüm üretilmesi noktasında yol gösterici niteliktedir. Ankette, etik dışı davranışların nedenleri olarak 28 adet değişken sıralanmış, çalışanlardan bu değişkenlerin etik dışı davranışların oluşmasında ne derece etkili olduğunu “kesinlikle katılıyorum”, “katılıyorum”, “kararsızım”, “katılmıyorum” ve “kesinlikle katılmıyorum” şeklinde derecelendirmeleri istenmiştir.

“Kesinlikle katılıyorum” ve “katılıyorum” yanıtları birlikte değerlendirildiğinde, ankete katılanlar açısından etik dışı davranışların oluşmasında verilen değişkenlerin etkililik düzeyleri şu şekildedir;

- İşlemler konusunda hizmetten yararlananların yeterince bilgilendirilmemesi, yönlendirilmemesi (%46), (Grafik-58),
- Çalışanların maaşlarının düşüklüğü (%55), (Grafik-59),
- Siyasi baskı ve etkilerin olması (%35), (Grafik-60),
- Gümrük müşavirlerinin ve iş takipçilerinin varlığı (%36), (Grafik-61),
- Fiziki şartların (bina, araç-gereç, teknik donanım) kötü veya yetersiz olması (%66), (Grafik-62),
- Yeterli sayıda personel istihdam edilmemesi (%76), (Grafik-63),
- Yetki devrinin yeterince gerçekleşmemesi (%49), (Grafik-64),
- Örgütlenme bozuklukları (%57), (Grafik-65),
- Çalışanların sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmaları (%79), (Grafik-66),
- Ağır iş yükü (%79), (Grafik-67),
- Başka kurumlara göre gümrükte çalışanların sosyal ve mali haklarının az olması (%69), (Grafik-68),
- Gümrük personeli meslek etik ilkelerinin bilinmemesi veya benimsenmemesi (%44), (Grafik-69),

- Hizmetten yararlananların ayrıcalıklı işlem isteği ve beklentisi (%58), (Grafik-70),
- Karmaşık ve ağır ilerleyen gümrük prosedürleri (%63), (Grafik-71),
- Sık sık değiştirilen ve farklı yorumlara neden olan çok sayıda mevzuatın varlığı ve karmaşıklığı (%75), (Grafik-72),
- Kurum içi denetim sisteminin yetersizliği (%39), (Grafik-73),
- Personeldeki kişilik bozuklukları (kin, aşağılık kompleksi, saldırganlık dürtüsü vb.) (%42), (Grafik-74),
- Personelin ahlak anlayışı ve değerleri (hırs, açgözlü olma, bencillik, aşırı kazanma isteği vb.) (%41), (Grafik-75),
- Kayıt dışı ekonominin varlığı (%37), (Grafik-76),
- Kurumun kamuoyundaki olumsuz imajı (%70), (Grafik-77),
- Sağlanan teşviklerin fazlalığı ve kötüye kullanılması (%41), (Grafik-78),
- Kurum içinde ayrımcı, eşitsiz uygulamalar (%49), (Grafik-79),
- Birimler arası ilişkilerin zayıflığı ve bilgi paylaşımındaki aksaklıklar (%61), (Grafik-80),
- İş dağılımının adil olmaması (%64), (Grafik-81),
- Etik dışı davranışların yeterince cezalandırılmaması veya örtbas edilmesi (%36), (Grafik-82),
- Yöneticilerin etik dışı davranışları önlemekte yetersiz kalması (%32), (Grafik-83),
- Kurum kültürü ve aidiyet duygusunun güçlü olmaması, motivasyon eksikliği (%64), (Grafik-84),
- Ast-üst ilişkilerinde iletişim bozukluğu (%43), (Grafik-85).

Verilen yanıtların grafiksel gösterimleri EK II'de (s.269-282) gösterilmiştir.

Ankete katılanlar açısından, verilen değişkenlerin hemen hemen yarısı %50'nin üstünde derecede etik dışı davranışların oluşmasında etkilidir. Bunlardan ağır iş yükü (%79), çalışanların sorumluluğu fazla olan işlerin

altına imza atmaları (%79), yeterli sayıda personel istihdam edilmemesi (%76), iş dağılımının adil olmaması (%64) değişkenlerinin oranlarının yüksek çıkması dikkati çekmektedir. Son yıllarda taşra birimlerine epey bir personel alımı yapılmış olmasına ve gümrük işlemlerinde otomasyon programlarının devreye girmesine rağmen İstanbul gibi ithalat ihracat işlemlerinin yoğun olduğu taşra birimlerinde hala iş yoğunluğunun ve personel ihtiyacının devam ettiği anlaşılmaktadır. Kurumun bu durumu dikkate alarak yoğun şekilde çalışan gümrük müdürlüklerinin nitelikli personel ihtiyacını karşılaması ve personelin üzerindeki iş yükünün hafifletmesi gerekir.

Diğer taraftan başka kurumlara göre gümrükte çalışanların sosyal ve mali haklarının az olması (%69), fiziki şartların kötü ve yetersiz olması (%66), karmaşık ve ağır ilerleyen gümrük prosedürleri (%63), sık sık değiştirilen ve farklı yorumlara neden olan çok sayıda mevzuatın varlığı ve karmaşıklığı (%75), kurumun kamuoyundaki olumsuz imajı (%70), kurum kültürü ve aidiyet duygusunun güçlü olmaması ve motivasyon eksikliği (%64) değişkenleri de etik dışı davranışların oluşmasında dikkate alınması gereken hususlardır.

3.6. ARAŞTIRMANIN SONUÇLARI

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular şu şekilde özetlenebilir;

- Ankete katılanların %34'ü gümrük müdürlüğünde çalışmaktan dolayı memnun değildir. %23'ü de bu konuda kararsız olduklarını ifade etmektedir. Ankete katılanların %56'sı, bir daha meslek seçimi yapma durumunda kalırsa, bu mesleği seçmeyeceğini ifade etmektedir. Çalışanların mesleklerine karşı bu olumsuz yaklaşımında, ücretlerin ve diğer mali hakların düşüklüğü, iş yükünün fazla olması ve kurum imajının toplum nezdinde negatif olması gibi nedenler etkili olmaktadır.

- Ankete katılanların büyük bir çoğunluğu, gümrük hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri bilmektedir.
- Ankete katılanların yaklaşık yarısı çeşitli sıklıklarda etik dışı davranışları yapmak zorunda kalmaktadır.
- Ankete katılanların yaklaşık yarısı etikle ilgili hizmet içi eğitim almıştır. Ancak alanların da yaklaşık yarısı aldığı eğitimi yetersiz bulmaktadır.
- Ankete katılanların yaklaşık üçte ikisi etik dışı davranışları çeşitli sıklıklarda üst makamlara iletmektedir.
- Ankete katılanların %64'ü aldığı maaşın giderlerini karşılamadığını ve aldığı maaşın yaptığı işe göre az olduğunu düşünmektedir.
- Ankete katılanların %17'si gümrük müdürlüklerindeki aydınlatıcı/açıklayıcı bilgilendirme araçlarını yeterli, %36'sı da yetersiz bulmaktadır. Hiçbir bilgilendirme aracı bulunmadığını belirtenlerin oranı ise %42'dir. Bu oranlar bize gümrük müdürlüklerindeki bilgilendirme araçlarının beklenen düzeyin altında olduğunu göstermektedir.
- Kurumda ayrımcılığa karşı önlem alındığı düşünülmektedir. Ancak, ankete katılanların yarısına yakını, kurumun, yer değiştirme ve lojman tahsisi gibi personel işlemlerinde eşitlik ilkesine uygun davranmadığını düşünmektedir.
- İşe alım sürecinde ankete katılanların %35'i eğitim durumu, %13'ü mesleki bilgi ve beceriler, %12'si nüfuzlu birinin yakını olması, %9'arı iletişim becerileri, ahlaki değerler ve mesleki açıdan geleceği dönük hedefleri kriterlerinin adaylarda dikkate alındığını ifade etmektedir.
- Ankete katılanlar açısından kurumda en yaygın olarak görülen etik dışı davranış "kağıt, toner, kalem vb. kırtasiye malzemelerinin iş takipçilerinden temin edilmesi (%47)"dir. Bunu "yöneticilere yaranmak,

dalkavukluk (%42)", "işyerinde çalışma arkadaşları hakkında olumsuz konuşmak, dedikodu (%39)", "başka fikirlere, yeniliklere kapalılık (%28)" ve "siyasilerin veya üst düzey yöneticilerin etik dışı talepleri (%25)" izlemektedir.

- Ankete katılanlar açısından kurum içinde etik dışı davranışların oluşmasında en etkili nedenler "ağır iş yükü (%79)", "çalışanların sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmaları (%79)", "yeterli sayıda personel istihdam edilmemesi (%76)", "sık sık değiştirilen ve farklı yorumlara neden olan çok sayıda mevzuatın varlığı ve karmaşıklığı (%75)", "kurumun kamuoyundaki olumsuz imajı (%70)", "başka kurumlara göre gümrükte çalışanların sosyal ve mali haklarının az olması (%69)" ve "fiziki şartların (bina, araç-gereç, teknik donanım) kötü veya yetersiz olması (%66)"dır.

Bu sonuçlar, etik konusunda kurumun karşı karşıya kaldığı riskler ve kurumun etik konusundaki zayıf noktalarının belirlenmesinde fikir vermektedir. Bu risk ve zayıflık unsurlarının giderilmesine yönelik bazı tedbir önerileri, bir sonraki bölümün konusunu oluşturmaktadır.

3.7. DAHA ETİK BİR GÜMRÜK İDARESİ OLUŞTURULMASI İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Gümrükler, sağlıklı bir ekonominin işlemesi, kaçakçılıkla mücadele edilerek meşru ticaretin kapasitesinin güçlendirilmesi için en temel enstrümanlardan biridir. Yolsuzluğa bulaşmış bir gümrüğün hazineye düzgün bir şekilde aktarılması gereken gelirleri sağlayamayacağı, yasadışı ticarete karşı mücadeleyi zaafa uğratacağı ve iktisadi kalkınmayı engelleyeceği aşikardır. Bu nedenle, gümrükler, etik dışı davranışlarla mücadelede öncelikli alanlar arasındadır. Dünya Gümrük Örgütü'nün Arusha deklarasyonu, gümrüklerde yolsuzlukla mücadele konusunda bu güne kadar geliştirilmiş en

uygun önlemler demetini içermektedir (Tepav, 2006: 155). Söz konusu deklarasyonda yer alan ilkeler de dikkate alınarak daha etik bir Türk Gümrük İdaresi oluşturulması için aşağıdaki çözüm önerilerine varmak mümkündür.

3.7.1. Gümrük İşlemlerine Yönelik

3.7.1.1. Asgari İdari Düzenlemeler

Gümrük sisteminin basit, anlaşılır, hızlı ve uygulanabilir olması sadece iyi bir gümrük politikası olmayıp aynı zamanda etik dışı davranışların oluşum fırsatlarını da azaltmaktadır. Basit, anlaşılır, hızlı ve uygulanabilir mevzuat hükümleri ve gümrük usulleri, hem ticaret erbabına hem de kamu görevlilerine daha kolay ve anlaşılır bir gümrük sistemi ve prosedürler çerçevesi sunar (Dağkiran, 2009: 175). Bu sayede gümrük işlemleri aşırı yüklerden arınmış olarak hızlı bir şekilde yürütülür.

Gümrük mevzuatının açık, özlü ve ulaşılabilir; gümrük işlemlerinin ise basit, hızlı ve uygulanabilir olmasını sağlayacak gümrük politikasının çerçevesi şu prensiplere dayanmalıdır;

Öncelikle gümrük mevzuatını oluşturan ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer yasal düzenlemeler gözden geçirilmelidir. Gümrük İdaresini ilgilendirir mevzuat çeşitlilik ve fazlalık arz etmektedir. Bu nedenle gümrük mevzuatının karmaşık yapısının giderilmesine yönelik sadeleştirme çalışmasına gidilmelidir. Özellikle Kanun ve Yönetmeliklerde tekrarlardan kaçınılmalı, Bakanlar Kurulu Kararları birleştirilmeli, tebliğ ve genelgeler güncel duruma göre gözden geçirilmelidir.

Ayrıca gümrük mevzuatının yeni ihtiyaçlar doğrultusunda güncel tutulması, değişikliklerin işlenmesi ve mevzuatın tüm haliyle Bakanlığın internet sitesine koyularak kolay erişiminin sağlanması gerekir. Bilindiği gibi hizmetlerin etkili ve verimli sunulması ve dolayısıyla etik dışı davranışların

önlenmesi yönünde atılan bazı adımlar, sıklıkla mevzuat engeline takılmaktadır (Ateş ve diğ., 2009: 70).

Bunun yanında mevzuat karmaşıklığının önlenmesi açısından Gümrük İdaresini ilgilendirir mevzuatın hazırlanması aşamasında Gümrük ve Ticaret Bakanlığının aktif rol alması ve kurumlar arasındaki çekişmelerin ortadan kaldırılması gerekmektedir (Atay, t.y.).

Mevzuatın açık ve net olması da etik dışı davranışların gerekçelerini azaltacaktır. Mevzuatta nasıl ve hangi durumlarda farklı vergi ve tarife oranlarının uygulanması gerektiğinin açık tanımının yapılması, uygulamada gümrük memurlarının yorumlarını azaltması açısından önemlidir. Açık tanımlamalar indirimler için yüz yüze yapılan etik dışı görüşmeleri de ortadan kaldıracaktır (Dağkiran, 2009: 176).

Gümrük İdaresinde iş süreçlerinin basitleştirilmesi ve hızlandırılması için çeşitli önerilerin değerlendirilerek makul olanların uygulanması etik dışı davranışların oluşumunu etkileyecektir. Bunun için gümrük idaresi modernizasyon projesi ve otomasyon sisteminin kapsamının daha da genişletilmesi, gümrük işlemlerinin tamamının insansız ve kâğıtsız yapılar hale getirilmesi (Ateş ve diğ., 2009: 69), gümrük beyannamesinin idareye sunumundan sonraki belgeye dayalı tüm işlemlerin veri paylaşımıyla idare tarafından yapılarak işlemin sonlandırılması gerekir (Dağkiran, 2009: 177).

Ayrıca ithalatta ve ihracatta kullanılan dış ticaret belgeleri ve ilgili kurumlardan alınan yetki belgelerinin minimuma indirilmesi, merkez ve taşra birimleri düzeyinde iş analizlerinin yapılması, fonksiyonel olmayan birimlerin kapatılması, sorunların mahallinde çözümüne yönelik yetki devrinin etkin bir şekilde sağlanması, etik ihlallerinin oluşumunu minimum seviyeye indirecek hususlardır (Ateş ve diğ., 2009: 69-70).

3.7.1.2. Dış Ticaret Politikası Araçları ve Teşvik Sistemi

Ekonomi Bakanlığınca geliştirilen ve dış ticaret politikamıza yön veren dış ticaret politikası araçlarının ve ihracatı teşvik ile istihdam yaratma ve rekabet avantajı sağlama amacıyla oluşturulan teşvik sisteminin kötüye kullanılması da gümrüklerde yolsuz uygulamalara kaynaklık teşkil eden unsurlardandır.

Dış ticaret politikalarından gözetim, kota ve damping önlemlerinin uygulayıcısı durumunda bulunan Gümrük İdaresi, bu önlemlerin eksiksiz uygulanmasını takip edecek yeterlilikte kaynak, anlayış, veri ve analiz yapısına sahip değildir. İlgili mevzuat hükümlerinde bu önlemlerin etkisiz kılınıp kılınmadığı yönünde gereken izleme ve değerlendirmenin Ekonomi Bakanlığınca gerçekleştirileceği vurgulanmış, ancak uygulamada konu tamamen Gümrük İdaresinin inisiyatif ve sorumluluğuna bırakılmıştır. Dış ticaret politikası araçlarının kötüye kullanılmaması için merkez teşkilatında, nitelikli personel ve teknolojik altyapı ile donatılmış bir risk analiz biriminin oluşturulması ve dış ticaret politikası araçlarının uygulamaya konulması sonrası dış ticaretin yönünün izlenerek elde edilecek verilerin değerlendirilmesi ve Ekonomi Bakanlığı ile koordineli bir şekilde önlemlerin etkisiz kılınıp kılınmadığının takibi gerekir (Tutal, 2007).

Öte yanda teşvik sisteminin en önemli aracı durumunda bulunan Dahilde İşleme Rejiminin mutlak suretle yeniden ele alınması gerekmektedir. İthalat ve ihracat hacmimizin yarısı, bu rejim kapsamında gerçekleştirildiği bilinmektedir. Bu ekonomik büyüklük, uygulamada başka sorunları da beraberinde getirmektedir. Rejimin bu denli genişlemesi, rejimin denetim altında tutulabilmesini zorlaştırdığı gibi zaman zaman izin verilen firmaların gerçekten ihracat potansiyeli bulunan firmalar olmayıp kanuna aykırı işlemler ile haksız kazanç elde etme saiki ile talepte bulunan firmalar olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, teşvik kriterlerinin Avrupa Birliği müktesebatı gözetilerek yeniden belirlenmesi gerekir (Tutal, 2007).

3.7.1.3. Otomasyon Sistemi ve Risk Analizi

Bilgi teknolojilerinden daha fazla yararlanılması ve gümrük hizmetlerinde otomasyonu sağlayan çeşitli programların tüm gümrük müdürlüklerinde yaygınlaştırılması; gümrük işlemlerinin hızlandırılması, memurların inisiyatifinin azaltılması ve yüz yüze temasların ya da ayırmacı uygulamaların önlenmesi açısından önem taşımaktadır (Dağkiran, 2009: 178; Ateş ve diğ., 2009: 70). Otomasyon ayrıca, hesap verilebilirlik düzeyini artırmakta, sonradan izleme imkânı sağlamakta ve idari kararların gözden geçirilmesine ve takdir yetkisinin kullanılmasına imkan vermektedir (Arusha Deklarasyonu).

Türk Gümrük İdaresi, e-devlet uygulamalarında oldukça mesafe kat ettiği bilinmektedir. BİLGE (Bilgisayarlı Gümrük Etkinlikleri) uygulaması kapsamında gümrük işlemlerinin elektronik ortamda yürütülmesi noktasında alınan mesafenin yeterli görülmemesi gerekir. Özellikle, diğer kurum ve kuruluşlarca verilen tüm izin ve lisansların elektronik ortama aktarılması için gereken uyum çalışmalarının tamamlanması gerekir. Ayrıca ilgili kurum ve kuruluşlar ile veri değişimlerinin yapılması konusunda yapılan işbirliği çalışmaları yaygınlaştırarak tamamlanmalıdır (Tutal, 2007).

Gümrük işlemlerinin yasal şekilde yapılmasını engelleyen ve yolsuz uygulamalara kaynaklık teşkil eden riskli alanların sistematik olarak tanımlanması ve gerekli olan önlemlerin alınması amacıyla bilgisayar teknikleri kullanılarak veri ve bilgiler toplanmalıdır. Toplanan bu veri ve bilgilerin risk analizi ve değerlendirilmesi yapılmalı, buna göre alınacak önlemler belirlenerek uygulanmalı, ayrıca bu sürecin işleyiş ve sonuçları düzenli olarak izlenmelidir.

3.7.1.4. Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetleri

Gümrük işlemlerine ilişkin rehberlik ve danışmanlık hizmetlerinin geliştirilmesi gerekir. Bu noktada, işlemlerle ilgili el kitapçıları, iş akış şemaları, rehberler ve kılavuzların hazırlanması ve gümrük müdürlüklerinde danışma birimlerinin kurulması faydalı olacaktır. Bakanlığın internet sitesinde gümrük işlemlerini açıklayan linkler bulunmaktadır, ancak linklerde verilen bilgiler karmaşık ve dağınık bir görünüm sergilemektedir ve yeterli de değildir. Siteye hiç bilmeyenler için tüm gümrük işlemlerinin iş akış süreçlerini açıklayan ve elektronik ortama aktarılan gümrük işlemlerinin nasıl kullanılacağını gösterir linklerin eklenmesi ve bilgilerin daha sistematik ve basit bir şekilde verilmesi gerekmektedir.

İşleyişi bilen mükellefler hangi noktalarda mevzuata aykırı işlem yapıldığının farkında olacaktır. Bu durum da gümrük memurlarının takdir yetkilerini keyfi şekilde kullanmalarına engel teşkil edecektir.

3.7.1.5. Gümrük Müşavirliği Mesleğinin Disipline Edilmesi

Dış ticaret alanında faaliyette bulunan firmalar ile gümrük idareleri arasında köprü vaziyetinde olan Gümrük Müşavirlerinin genel yaklaşımları ve bilgi birikimleri Gümrük İdaresinin etik profilini doğrudan etkilemektedir. Firmaların Gümrük Müşavirliği kurumundan beklentisi, kendilerine gümrük ve dış ticaret konularında geniş bir danışmanlık hizmeti verilmesinden ziyade; gümrük prosedürlerinin mümkün olan en kısa sürede tamamlanmasını sağlamaktan öteye geçmemektedir. İhracat ve ithalat işlemlerinin yasalara uygun şekilde yapılmasını temin edecek bilgi ve donanıma sahip Gümrük Müşavirleri yerine, ticarete konu eşyaların en kısa sürede işletme stoklarına sokmayı başarabilen Gümrük Müşavirleri makbul olarak karşılanmaktadır. Bu nedenle Gümrük Müşavirliği kurumu, kendisini gümrük ve dış ticaret mevzuatı alanında gereken yetkinlik seviyesine taşıyamamıştır (Tutal, 2007).

Bakanlığın Gümrük Müşavirliği kurumu üzerinde sahip olduğu düzenleme ve denetleme yetkilerini etkili bir şekilde kullanarak sistemi disipline etmesi gerekmektedir. Bunun için Gümrük Müşavirliği Dernekleri aracılığıyla sürekli eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi, Gümrük Müşavir ve Yardımcılarının yeterliliklerini ölçmek için periyodik olarak sınavlardan geçirilmesi, mesleğin icrası için azami bir yaş sınırının getirilmesi gibi uygulamalara gidilebilir. Gümrük müşavirleri şuan dernek şeklinde örgütlenmiştir. Dolayısıyla esas olarak gümrük müşavirliğinin bir meslek grubu olarak Oda şeklinde yapılandırılması ve meslekle ilgili genel düzenleme ve uygulamaların bu Oda tarafından belirlenmesi en doğru çözüm olacaktır (Atay, t.y.; Tural, 2007).

3.7.1.6. Performans Standartlarının Belirlenmesi

Tüm gümrük hizmetlerine ilişkin iş süreç analizlerinin yapılarak hizmet sunum standartlarının belirlenmesi, yönetime memurların performansını ölçme ve olası problemleri tanımlama imkânı sağlaması, vatandaşlara ise beklentilerinin ne olması gerektiğini bildirmesi açısından faydalı bir girişimdir (Tural, 2007; Dağkiran, 2009: 180).

Bakanlığın internet sitesinde geçmişe dönük gerçekleşen gümrük işlemlerinin süreleri verilmektedir. Bunun yerine; ideal işlem sürelerinin önceden belirlenmesi ve duyurulması, bu konudaki standardizasyonu sağlamak açısından önem arz etmektedir.

3.7.2. Profesyonel Yönetim Oluşturulmasına Yönelik

3.7.2.1. Yöneticilerin Sorumluluğu

Gümrük idarelerinde etik dışı davranışlarla etkili bir şekilde mücadele edilebilmesi için öncelikle yöneticilerin sorumluluklarını ortaya koymak

gerekir. Yöneticiler, personeline etik liderlik yapmaktan ve etik kültürünün kurum içinde yerleştirilmesinden sorumludurlar. Bu nedenle yöneticiler personelinin etik davranışlar konusunda zayıflıklarını tespit etmeli ve eğitim dahil her türlü tedbirleri almalıdırlar.

Yöneticiler, etik değerlere ve kurallara aykırı davranan personelle ilgili amirlik görevini gecikmeden icra etmelidirler. Etik ilkeler konusunda örnek davranış sergileyen personelin bu davranışını ödüllendirecek tasarruf ve/veya tekliflerde bulunmalıdırlar. Siyasilerin ve üst düzey kamu görevlilerinin etik dışı talepleri tolere edilmemelidir. Uygulamada bu mevkilerdeki kişilerin gümrük idarelerinde çalışan yöneticilerden kendileri veya yakınları için özel muamele talep etmeleri sık rastlanan bir durumdur (Dağkiran, 2009: 175).

Yöneticiler, muhatapları olan ticaret erbabı ve gümrük müşavirleri ile şeffaf ve yakın işbirliği içinde olarak mevcut sorunları yakından takip etmelidirler. Yöneticiler mümkün olduğunca yetki devri konusunda cömert davranarak, gümrük işlemlerinin sürelerini olabildiğince kısaltmalıdırlar. Ayrıca yöneticiler etik kültürünün kurum içerisinde yerleştirilmesi için tüm personelin imzaladığı 'Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi'ni gerek personelin gerekse hizmet alan tarafların görebileceği yerlere astırabilirler.

3.7.2.2. Özel Sektörle İlişkiler

Gümrük idareleri, özel sektörle açık, şeffaf ve üretken bir ilişki tesis etmelidirler. Gerektiğinde ortak hizmet programları oluşturulmalı ve ihtiyaç duyulan her alanda işbirliğine gidilmelidir. Ticaret erbabının, sorunlarla ilgili olarak yeterli düzeyde sorumluluk ve hesap verilebilirliği ve bu sorunlara getirilecek pratik çözümlerin tespiti ve uygulamasını kabul etmeyi teşvik edilmesi gerekir. Bu bağlamda, gümrük ile ticaret erbabı arasında bir mutabakat zaptının hazırlanması faydalı olabilir. Aynı şekilde mesleki

davranış ilkelerinin, özel sektör açısından hazırlanması da yararlı olabilir (Arusha Deklarasyonu).

3.7.2.3. Etkili Denetim Sistemi ve Bildirim Mekanizmaları

Gümrüklerdeki yolsuzlukların en temel nedenlerinden birisi, taraflarda suçun tespit edilmeyeceğine ve cezalandırılmayacağına yönelik bir inanışın varlığıdır. Bu düşüncenin kırılması bir bakıma önkoşuldur. Bu bağlamda işlenen suçun cezasız kalmayacağı, çağdaş ve etkili denetim sistemi ve bildirim mekanizmaları ile gümrük yolsuzluklarına geçit verilmeyeceği yönünde kurum kararlılığının ortaya koyulması gerekir.

Geçmişe yönelik hata bulma odaklı ve cezalandırma ilkesi üzerine kurgulanmış bir denetim sisteminin ötesinde; süreç ve sonuç odaklı, caydırıcılık ve rehberlik temelinde çağdaş bir denetim sisteminin benimsenmesi, gümrük işlemlerini yükümlüler nezdinde denetleyen, riskli faaliyet alanlarını belirleyerek yolsuzluk alanlarını daraltan, suçun oluşmasını baştan önleyecek yöntemler geliştiren bir denetim biriminin varlığı büyük önem taşımaktadır.

Gümrük hizmetlerinin gerekliliklerine ve iş süreç analizlerine bağlı olarak denetim biriminin yeniden yapılandırılması; denetimin şekil ve yöntemlerinin yeniden belirlenmesi; denetim elemanlığının yolsuzluklara ilişkin soruşturmaları yürüterek yargıya intikal ettiren böylelikle bir anlamda raportörlük görevini yürüten bir yapı olmaktan ziyade, bir taraftan yolsuzlukları bilimsel denetim tekniklerini kullanarak ortaya çıkaran ve bunları yargıya intikal ettiren diğer taraftan yönetimi mevzuat ve uygulama konusunda yönlendirerek yolsuzluk alanlarını daraltan bir yapıya kavuşturulması yolsuzlukla mücadele açısından bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca denetim biriminin belirlenmiş stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda, geliştirilen planlara uygun olarak ve risk

analizlerinden elde edilen verilerden de yararlanarak denetim işlevini gerçekleştiren bir yapıya dönüştürülmesi gerekmektedir (Tutal, 2007).

Diğer taraftan gümrük memurlarının, mükelleflerin ve halkın gümrük işlemlerinde karşılaştıkları etik dışı uygulamaları aktarabilecekleri mekanizmaların oluşturulması gereklidir. Şikâyetlerinin düzenli bir şekilde alınıp değerlendirilmesi için tüm bölge müdürlüklerinde beyaz masa benzeri bir birim kurulması ve bu birimin internet erişiminin sürekli açık tutulması yararlı olacaktır. *“Etik sorunların bildirilmesi hattı”* tarzında mekanizmaların oluşturulması da bu konuda faydalı bir girişim olabilir. Son olarak yolsuz uygulamaların önüne geçilmesi için Alo 136 Gümrük Kaçaklığı ünitesinin daha aktif hale getirilmesi gerekir (Ateş ve diğ., 2009: 70).

3.7.2.4. Etkili İnsan Kaynakları Yönetimi

Etkili insan kaynakları yönetimi politikaları ve usulleri yolsuzluklarda mücadelede çok önemli bir rol oynarlar (Arusha Deklarasyonu). Profesyonel bir idare kurabilmek için öncelikle kariyer basamaklarının ve terfi politikalarının açık ve objektif bir şekilde tanımlanması ve her türlü baskıdan uzak tutulması gerekmektedir. Personel seçiminde ve terfilerde kullanılacak objektif kriterler unvanlar itibarıyla açık olarak belirlenmelidir. Ayrıca gümrük personelinin periyodik olarak performans değerlendirmesi yapılmalı, bu değerlendirme objektif kriterlere dayandırılmalı ve açık tezkiye sistemi benimsenmelidir. Personelin tüm ölçme, değerlendirme, tayin, terfi kararlarında esas alınacak kriterler, bir broşür veya el kitabı haline getirilerek bütün çalışanlara dağıtılmalıdır (Tursun, 2005).

Her bir personel kriterleri yerine getirdiğinde terfi şansı olduğunu hissetmeli ve etik dışı faaliyetlere karıştığında bu şansın tehlikeye düşeceğini bilmelidir. Aksi takdirde personel kendisine adil davranılmadığını düşünerek kurumuna karşı herhangi bir sorumluluk hissetmeyecek ve rahatlıkla etik dışı davranışlara yönelebilecektir (Dağkiran, 2009: 179).

Gümrük personelinin sayısı, gelişen dış ticaret hacmine nazaran azdır. Özellikle ithalat ve ihracat işlemlerinin yoğun olduğu gümrük idarelerinde nitelikli eleman sıkıntısı çekilmektedir. Diğer taraftan Türkiye'nin çeşitli yörelerinde açılmış işlem yoğunluğu düşük gümrük idarelerinde asgari personel bulundurma zorunluluğu, işlem yoğunluğu fazla olan idarelerinin personel yapısını zayıflatmaktadır. Tasarruf tedbirleri ve mevcut bütçe imkanları da gümrüklere yeni eleman alımını güçleştirmektedir (Tursun, 2005). Bakanlıkça son yıllarda taşra birimlerine epey bir sayıda eleman alımı yapılsa da işlem yoğunluğu olan idarelerde hala personel sıkıntısı devam etmektedir. Bu nedenle Bakanlık acilen elindeki boş kadroları değerlendirerek işlem yoğunluğu olan idarelerdeki personel ihtiyacını gidermelidir.

Gümrük idarelerinde yöneticilerin başarılı, bilgili ve bu işin eğitimini almış kişiler olması gerekir. Hükümetler değiştikçe idarelerdeki yöneticilerin değiştirilmesi ülkemizde sık yaşanan bir durumdur. Özellikle yöneticilik kademelerine kurum dışından mevzuata ve uygulamalara yabancı kişilerin gelmesi, yönetimde istikrarın bozularak yolsuzluklara davetiye çıkarılmasına neden olmaktadır. Bu gerçekten hareketle gümrük idareleri siyasi patronajın uygulandığı ve parti destekçilerinin ödüllendirildiği idareler olarak algılanmaktan arındırılmalıdır (Dağkiran, 2009: 178-179).

Ayrıca personelin riske maruz kalabilecekleri pozisyonlarda uzun süre kalmalarını ortadan kaldıracı kararlar alınmalıdır (Arusha Deklarasyonu). 2008 yılından itibaren Müdür unvanı altındaki personelin rotasyon uygulaması e-kura yöntemiyle yapılmaktadır. Buna karşın kurumun koyduğu personel politikalarına karşı, gerçekleşmesi mümkün olmadığı halde rotasyon dışına çıkmak veya gitmesi gereken yere gitmemek için yapılan çeşitli girişimlere (tavassutta bulunmak, ziyaretler, gerçeğe aykırı mektup veya dilekçe yazmak ya da sağlık raporu almak vb.) taviz verilmemelidir.

Bakanlık personelinin daha nitelikli ve donanımlı hale getirilmesi şarttır. Bunun için personel planlanmasının yapılması, personele periyodik hizmet içi eğitimlerin verilmesi, personelin moral ve motivasyonunun

arttırılması, kurum içi ödüllendirmeler, sosyal haklarının ve çalışma ortamlarının iyileştirilmesi gibi hususlarda insan kaynakları biriminin daha etkin rol oynaması gerekmektedir (Ateş ve diğ., 2009: 67-68).

Gümrük memurlarının kuruma olan bağlılığının az olması da etik dışı davranışlar için istenilen ortamı yaratmaktadır. Gümrük personelinin mesleklerine bakışlarını değiştirecek ve kurumsal bağlılıklarını güçlendirecek önlemler alınmalıdır.

Kurum içinde belli zamanlarda sorunların tespiti ve çözümüne, personel arasında güvensizlik duygusunun, olumsuz iletişimin ve aidiyet duygusu eksikliğinin giderilmesine ve güven tesisine yönelik her düzeyde katılımın sağlandığı seminer ve konferanslar düzenlenmelidir. Ayrıca kurum içinde çeşitli sosyal faaliyetlerin (belli hizmet yılı kutlamaları, ödül törenleri, yemek organizasyonları, emeklilik vb.) düzenlenmesi ve bu tür faaliyetlerin sistematik bir sürece bağlanması faydalı olacaktır.

Bunun yanı sıra Bakanlık bünyesinde bir takdir ve ödüllendirme politikasının belirlenmesi gerekir. Etik değerler açısından örnek davranışlar sergileyen personel, çeşitli ödüllendirme mekanizmalarıyla desteklenmeli ve verilen ödüller diğer personeli teşvik etmesi için teşkilata duyurulmalıdır (Gümrüklerde Yolsuzlukla Mücadele Dürüstlük ve Etik İlkeler, 2008: 19-20).

3.7.2.5. Uygun Maaş ve Çalışma Koşulları

Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi Gümrük İdaresi'ndeki en önemli problemlerden biri de idarelerde görevli personelin maaşlarının yetersizliğidir. Öncelikle gümrük çalışanlarına saygın bir hayat sürdürebilmelerini olanak sağlayacak maaş ve fazla mesai ücretinin verilmesi gerekmektedir. Özellikle gümrük gibi hassas ve suiistimale açık alanlarda bu konuya itina gösterilmelidir. Maaşların ve fazla mesai ücretlerinin belirlenmesinde hem kurum içi ve kurumlar arası dengelerin hem de çalışanların yüklendikleri

sorumluluk ve risk düzeyinin gözetilmesi gerekir. Fazla mesai ücretlerinin dağıtımında da eşitlik ve adaletin sağlanmasına yönelik tedbirler geliştirilmelidir. Bazı ülkelerde toplanan vergiler oranında gümrük çalışanlarına bonuslar verilmektedir. Ancak burada vergilerin keyfi olarak artırılması gibi riskler bulunmaktadır. Toplanan vergiler yerine personelin performansı baz alınarak bir bonus sistemine gidilebilir. Personelin aldığı ücret iyileştirilemediği takdirde Gümrük İdaresinin ihtiyaç duyduğu nitelikte insan gücünün temininde güçlük çekileceği aşıkardır (Ateş ve diğ., 2009: 67; Dağkiran, 2009: 178-179).

Uygun çalışma koşulları ise yeterli ofis alanı, araç, gereç ve teknik donanımın teminini gerektirir. İthalat ve ihracat işlemlerinin yapıldığı gümrük binaları modern nitelikte değildir. Bakanlık Yap-İşlet-Devret (YİD) modeliyle 2003-2010 yılları arasında 8 adet gümrük kapısının (Gürbulak, İpsala, Habur, Cilvegözü, Kapıkule, Sarp, Hamzabeyli, Nusaybin) modernizasyon çalışmasını tamamlamıştır. YİD modeli kapsamına alınmış ve yatırımına başlanması için görevlendirme çalışmaları devam eden oniki gümrük kapısı ve iki iç gümrük bulunmaktadır (www.gumrukticaret.gov.tr). Gümrük İdaresinin merkez ve taşra teşkilatının görev yaptığı çalışma binalarında son yıllarda YİD modeliyle hazineye ek mali yük getirmeden iyileştirmeler yapılsa da Türkiye genelindeki gümrük binaları, gerek personelin gerekse de hizmetlerden yararlananların beklentilerini karşılayacak ölçüde ve daha önemlisi Türkiye'nin görünen ilk yüzü olmasından dolayı ülkemizin ekonomik kalkınmışlık düzeyi ile örtüşen bir yapıya kavuşturulabilmiş değildir. Bazı gümrük işlemlerinin yapıldığı yerlerde ise ülkemizdeki terör nedeniyle güvenlik koşulları maalesef yeterli değildir. Bu nedenle gümrük idarelerinde başlatılan modernizasyon çalışmalarının hızlandırılması, bütçe kaynakları ve yap-işlet modeli ile yenilenmeyen gümrük binalarının modernize edilerek kurumun harap ve virane görünümünden kurtarılması, terör olaylarının yaşandığı yerlerde de güvenlik koşullarının bir an önce iyileştirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir (Tutal, 2007; Atay, t.y.)

Diğer yandan, etik dışı girişimlerle etkin mücadele için gümrük kapılarında ve büyük idarelerde eşya-taşıt-kişi kontrolünde kullanılacak elektronik donanımlara, iletişim araçlarına, narkotik amaçlı köpeklere, ulaşım araçlarına (küçük helikopterler ve sürat tekneleri dahil), kriminal laboratuvarlara, sağlıklı arşivleme imkanlarına, eğitim tesislerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bugün birçok gümrük idaresinde gümrük memurları antrepo denetimlerine ve eşya muayenesine gidebilmek için araç bulamamaktadırlar. Bu açıdan gümrük idarelerine bütçeden ayrılan kaynakların artırılarak araç gereç ve teknik donanım ihtiyaçlarının karşılanması gerekmektedir (Tursun, 2005).

2002 yılında uygulamaya koyulan GÜMSİS (Gümrük Kapıları Güvenlik Sistemleri) projesi kapsamında Bakanlık merkezinde kontrol-kumanda merkezi kurulmuş, bir kısım gümrük kapılarında da Kapalı Devre TV Sistemi (CCTV) ve X-Ray Cihazları yerleştirilmiş, Araç ve Konteyner Tarama Sistemi, Plaka Okuma Sistemi ve Araç Takip Sistemi uygulaması başlatılmıştır (www.gumrukticaret.gov.tr). Bu sayede denetimin daha kolay olacağı ve dolayısıyla etik dışı girişimlerde bir azalma sağlanacağı açıktır. Ancak bu uygulamaların sayısı artırılarak tüm yurt sathına yayılması gerekmektedir.

Kaçakçılığı önlemek için sınır kapılarında halihazırda 22 adet Narkotik Dedektör Köpeği, 4 adet Silah-Mühimmat/Patlayıcı Dedektör Köpeği ve 6 adet Çay-Tütün Dedektör Köpeği olmak üzere toplam 32 adet dedektör köpeği görev yapmaktadır. Riskli bölgelerde bu köpeklerin sayısının artırılması gerekir (www.gumrukticaret.gov.tr).

Kırtasiye malzemelerinin temininde de gümrük idarelerinde büyük sıkıntı yaşandığı yapılan anket sonucunda görülmektedir. Kırtasiye malzemelerinin hizmetten faydalananlardan temin edilmesi, ayrımcılık, menfaat gözetme gibi etik dışı davranışlara kapı aralayabilir. Bu noktada merkez ile taşra teşkilatı arasında iletişimin gözden geçirilmesi gerekmektedir. Sınırları çok iyi tespit edilmek kaydıyla bu konuda taşra birimlerine özerk bir bütçe sağlanabilir (Dağkiran, 2009: 187).

3.7.2.6. Etik Eğitimi

Gümrük teşkilatında etik bilincin geliştirilmesi ile ilgili çalışmalar oldukça yenidir. Çalışanların bir kısmı gümrük hizmetlerini yerine getirirken uyulması gereken etik ilkeleri bilmemektedir. Bu nedenle, kurumdaki etik komisyonunun daha aktif olması ve etik eğitiminden mesleki etik ilkelerinin gözden geçirilmesine kadar pek çok alanda faaliyetlerini artırması gerekmektedir (Ateş ve diğ., 2009: 68-69).

Yeni göreve başlayanların hizmet içi eğitimlerinde etik konusuna daha fazla ağırlık verilmelidir. Etik eğitimleri periyodik programlar dahilinde tüm gümrük personeli kapsayacak şekilde verilmelidir. Eğitim programlarının içeriği çalışanların uygulamada karşılaştığı güncel sorunlar, örnek olaylar ve görsel sunumlarla zenginleştirilmelidir (Dağkiran, 2009: 188). Gerekirse bu konuda eser vermiş üniversitelerin akademik personelinden destek alınmalıdır. Özellikle, gümrük idarelerinde müdürün rolünün çok önemli olması nedeniyle müdürlerin eğitimlerle etik değerlerle donatılmasına azami gayret gösterilmelidir.

3.7.2.7. Kurum İmajının Düzeltilmesi

Türk Gümrük İdaresini, kamuoyu nezdindeki olumsuz imajından ve dönemsel olarak üzerinde operasyonların yapıldığı bir kurum olmaktan çıkarmak; gümrük çalışanlarının toplum genelinde “işini bilen memur” olarak algılanması yerine; toplumun refahını tehlikeye düşüren her türlü kanuna aykırı işlemin karşısında duran bir kurumun mensupları olduğu inancını hakim kılmak gerekmektedir (www.gumrukkontrolor.org.tr).

Bu amaç doğrultusunda rüşvet ve yolsuzlukla mücadele alanında geçmişe nazaran yaşanan gelişmeler ve yapılan operasyonlar konusunda yazılı ve görsel basının periyodik olarak bilgilendirilmesi kurumun imajı açısından önem taşımaktadır (Dağkiran, 2009: 188).

Kuruma olan güvenin tesisi, kurum imajının doğru yansıtılması, kurum içinde ve dışında sağlıklı bir iletişimin sağlanması, beşeri ilişkilerin geliştirilmesi ve tanıtma faaliyetlerinin düzenlenmesi amacıyla Bakanlık bünyesindeki Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinin faaliyetlerini yoğunlaştırması gerekir (Gümrüklerde Yolsuzlukla Mücadele Dürüstlük ve Etik İlkeler, 2008: 17).

Kurum imajının düzeltilmesi için ayrıca; gümrük müdürlüklerinde vatandaşların bekleyecekleri rahat ortamların oluşturulması, güvenlik kamera sisteminin çalışanları incitmeyecek şekilde yaygınlaştırılması, gümrük idarelerinde görev yapan personelin bilgi, görüntü, davranış ve kıyafet açısından kurum imajını doğru yansıtacak şekilde donatılması gerekmektedir (Ateş ve diğ., 2009: 68,70).

Ayrıca etiğe dayalı kurum kültürünün hizmet alanlarla paylaşılması da kurum imajı açısından önemlidir. Bu kapsamda kurumun etik değerleri, Bakanlığın web sitesinde bir link olarak gösterilebilir veya gümrük müdürlüklerinde görünür yerlere asılabilir (Dağkiran, 2009: 189).

Teşkilatın tarihi, misyonu, vizyonu ve stratejik hedeflerini içeren “KİOSK” adı verilen tanıtım ve bilgilendirme ekranlarının, işlem hacminin yoğun olduğu gümrüklerin giriş kapılarına, merkez ve taşra teşkilatında uygun görülecek diğer yerlere konularak tanıtım açısından etkinliğin artırılması öngörülebilir (Gümrüklerde Yolsuzlukla Mücadele Dürüstlük ve Etik İlkeler, 2008: 18).

Son olarak periyodik aralıklarla vatandaşların beklentileri konusunda araştırma yapılması, bu amaçla memnuniyet anketleri düzenlenmesi de kurum imajının düzeltilmesi açısından etkili olacaktır (Ateş ve diğ., 2009: 71).

3.7.2.8. Teşkilat Yapısının Gözden Geçirilmesi

Bakanlığın teşkilat yapısında bölge müdürlükleri ve gümrük müdürlükleri, daha fonksiyonel hale getirilmelidir. Bunun için bölge müdürlüklerine ve gümrük müdürlüklerine daha fazla yetki ve sorumluluk devredilebilir (Ateş ve diğ., 2009: 67).

Gümrük işlemlerinin yapıldığı liman, kapı ve gümrük sahalarında çok sayıda kamu kurum ve kuruluşlarının birimleri bulunmaktadır. Gümrük İdaresinin kamuoyundaki olumsuz imajı, kimi zaman bu kamu kurum ve kuruluşlarının yetki alanına giren konulardan kaynaklandığı bilinmelidir. Standartlara aykırı ürünlerin Türkiye'ye ithalinin engellenmesi için gerçekleştirilen standardizasyon denetimlerinde yetkili kurum Türk Standartları Enstitüsü; insan sağlığına zararlı ürünlerin ithalinin engellenmesi için gerçekleştirilen denetimlerde yetkili kurum Sağlık Bakanlığı; tarım mevzuatı açısından zararlı kabul edilen ürünlerin ithalinin engellenmesi için gerçekleştirilen denetimlerde yetkili kurum ise Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'dır. Bu kurumlardan alınan izin ve lisanslar kapsamında gerçekleştirilen ithalatlarda Türk Gümrük İdaresinin herhangi bir yetki ve sorumluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla gümrük sahalarında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarının birimleri arasında yolsuzlukla mücadelenin koordineli bir şekilde yapılması veya birimlerin sayısının azaltılarak tek bir birimin kurulmasının uygun olacağı düşünülmektedir (Atay, t.y.; Tural, 2007).

Dış ticaret politikalarını oluşturmakla görevli Ekonomi Bakanlığı ile bu politikaların uygulayıcısı durumunda bulunan Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın farklı çatılar altında teşkilatlanmıştır. Dış ticaret politikaları belirlemekle görevli kurum uygulama hakkında bilgi sahibi değildir. Uygulamayı gerçekleştirmekle görevli kurum da dış ticaret politikaların oluşturulması sürecine dahil değildir. 2023 yılı dış ticaret hedefi yaklaşık 500 milyar dolaran ülkemizde dış ticaret politikalarının daha etkin ve verimli şekilde gerçekleştirilmesi için Ekonomi Bakanlığı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığının

birleştirilerek tek Bakanlık çatısı altında yapılandırılması gerektiği düşünülmektedir (Tutal, 2007).

Bugün çoğu ülkede gümrük idaresi özerk bir yapıdadır. Türk Gümrük İdaresinin özerkliğinin sağlanması, klasik bürokratik yapıdan kaynaklanan dezavantajları ortadan kaldıracaktır. Bunun için idarenin istediği şekilde bütçe dağıtımını yapabildikleri, politika ve amaçların kendileri tarafından formüle edilebildiği; işe alma, maaş, eğitim, kariyer basamakları gibi konularda kendilerinin sorumlu olduğu bir yapı için çalışma yapılabilir (Dağkiran, 2009: 181).

3.7.2.9. Yetki Devri

Usul ve kuralların ayrıntılı düzenlenmesi, sorumluluktan kaçmak isteyen memurlar için bir sığınma aracı olabilmektedir. Zaman içerisinde gümrük personeline icra sırasında inisiyatif kullanmama, yetkilerini kullanmama ve sorunları merkeze intikal ettirme anlayışı hakim olmuştur. Merkeze intikal eden sorunların çözümü de merkezin her olayı kuşkucu gözle değerlendirmesiyle uzun süre almıştır. Bu durum mükellef için maliyetlerin artması anlamına gelmektedir ve mükellef sorunu merkezden halletmek için bir takım ilişki ve mekanizmalara başvurabilmektedir. Böyle olunca merkezin zaman zaman büyük bir gümrük müdürlüğü gibi icranın içinde bizzat yer aldığı görülmektedir. Bu durumlara olanak vermemek için her bir birim ve görevlinin yetki ve sorumluluklarının açık şekilde tanımlanması, merkezdeki bazı yetkilerin taşra teşkilatına aktarılması ve inisiyatif kullanmada personele güvence verilmesi gerekmektedir. Personele geniş inisiyatif kullanma yetkisinin verilmesi, onların karşılaştıkları sorunları daha iyi değerlendirmelerine ve serbestçe karar vermelerine olanak sağlayacaktır. Ancak geniş inisiyatif yetkisinin keyfi olarak kullanılmasının önlenmesi için personelin iyi denetlenmesi ve eğitilmesi, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi mekanizmaları daha etkin hale getirmek gerekir (Tursun, 2005).

3.7.2.10. Stratejik Planlama Odaklı Yönetim Anlayışı

Türk kamu yönetiminde yerleşmiş olan, yasal düzenlemelerde belirtilen yetki ve görev alanı ile sınırlı bir bakış açısına sahip ve mevcut yapı içerisinde sorunları çözümleme gayreti içerisinde bulunan klasik kamu yönetimi anlayışının terk edilerek; durum analizini yapabilen, kurumun güçlü ve zayıf yönleri ile fırsat ve tehditlerini okuyabilen, vizyon ve misyonunu belirleyerek bunları gerçekleştirmeye yönelik stratejik amaç ve hedeflerini belirleyebilen, bu amaç ve hedeflere ulaşabilmek için uygulama projelerini geliştirebilen, sürecin izlenmesi ve değerlendirilmesi neticesinde değişiklikleri yapabilecek dinamizme sahip yeni bir kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi gereklidir (Tutal, 2007).

Bu anlayış içerisinde Bakanlık içinde “2010-2014 yılı Stratejik Planı”nın hazırlanması önemli bir gelişmedir. Bununla birlikte bu plana uygun tüm birimlerin de kendi Stratejik Planlarını hazırlamaları yerinde bir uygulama olacaktır.

3.7.2.11. Kayıt Dışı Ekonomi İle Mücadele

Kayıt dışı ekonomi toplanması ve hazineye aktarılması gereken vergi gelirlerinin hazine yerine, belli kişi ve firmalara aktarılması demektir (Atay, t.y.). Kayıt dışı ekonomi, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik faaliyet olmakla beraber, etik ihlallerinin ve kaçakçılık suçlarının da en önemli sebebidir.

İthalatta alınan vergilerin daha az ödenmesi amacıyla ithal konusu eşyanın kıymetinin düşük beyan edilmesi veya ithal edilen eşyanın miktar olarak eksik beyan edilmesi sıkça uygulanan bir yöntemdir. Ekonominin büyük ölçüde kayıt altında olduğu bir ülkede bu yöntemlere başvurulması pek mümkün değildir. Çünkü eşyanın kıymetini düşük beyan ederek eksik vergi ödemiş olan bir firma, ithal ettiği ürünü piyasada düşük fiyatla satmayacağına

göre gerçeğe oranla yüksek miktarda kar elde etmiş olacak ve bu kar üzerinden dahili vergileri ödemek durumunda kalacaktır. Aynı şekilde ithalatta miktarı eksik beyan ederek az vergi ödemiş olan bir firma, ithal ettiği ürünleri kayıt dışı olarak satamayacağından bu yöntemle de bir menfaat temin etme olanağı bulunmayacaktır.

Hayali ihracat ve haksız KDV iadeleri de yaygın yöntemlerdendir. İhracatta alınacak KDV iadesi, o ihraç konusu ürüne ilişkin olarak yüklenilen KDV ile sınırlıdır. Bu nedenle ihracatta haksız KDV iadesi alınabilmesi ancak ve ancak yüklenilen KDV'nin gerçeğe oranla yüksek gösterilebilmesi ile mümkündür. Dahilde İşleme Rejimi kapsamında yurda sokulan eşyanın ihraç edilmeyerek yurt içinde bırakılması ya da transit rejimi kapsamında taşınan eşyanın yurt dışı edilmeyerek yurt içinde bırakılması halinde de ihraç edilmeyen veya yurt dışına çıkarılmayan eşyanın kayıt dışı olarak satılması gerekliliği vardır. Kayıt dışı satış nihayetinde kayıt dışı bir alımı gerektirmektedir. Bu nedenle yolsuzluklarla ve kaçakçılık suçları ile mücadele büyük ölçüde kayıt dışı ekonomi ile de mücadele anlamına geldiği mutlaka dikkate alınmalıdır (Tutal, 2007).

SONUÇ

Kamu yönetiminde etik, geçerli olması beklenen idealler bütününün bir takım ilkeler ve kurallar şeklinde uygulanmaya konması anlamına gelmektedir. Bugün geline nokta kamu yönetiminde etik dışı davranışlar ve etik değerler hem düşünsel hem de uygulamaya yönelik boyutu ile git gide önem kazanmaktadır. Özellikle ülkemizde gündemden düşmeyen yolsuzluk olayları ve kamu hizmetlerinden memnuniyetsizlik, toplumun büyük kesiminde etik değerleri ve etik ihtiyacını ana gündem maddesi haline getirmiştir.

Psikolojik bir bozukluk olarak ifade edilen etik dışı davranışlar, kişinin ahlak ve gelir düzeyi, Weberyana bürokrasi modelinin açmazları ve geleneksel toplum yapılarından beslenerek ülkelerin gelişme süreçleri önünde bir engel teşkil etmektedir. Etik dışı davranışların nedenleri arasında; toplumsal alanda yaşanan ahlaki yozlaşma, kamu yönetiminde gizlilik, aşırı şekilcilik ve kurallara bağlılık, kamuoyu denetiminin yetersizliği, kamu çalışanlarının mali sıkıntıları, vatandaşların talepleri, kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması gibi sorunlar ön plana çıkmaktadır.

Kamuda iyi bir yönetim anlayışını tesis etmek ve toplumsal maliyetleri yüksek olan etik dışı davranış modellerini ortadan kaldırmak için etiksel bir altyapı oluşturmak gerekmektedir. Kamu yönetiminde etik altyapı, kamu gücünün etik dışı kullanılmasına set çeken düzenlemeler, mekanizmalar ve süreçler bütünüdür ifade eder. Bu yapıyı oluşturmak; siyasi liderlerin kararlılığı, etkili bir yasal alt yapı, etkili hesap verebilirlik mekanizmaları, değerleri ve standartları ifade eden davranış kuralları, eğitim gibi mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamuda uygun çalışma koşulları, etik konularda eşgüdüm sağlayan merkezi bir yönetim kurulu veya özel bir etik kurumu varlığı, kamuoyunun katılımı ve denetimi ile mümkündür.

Etiğin artan önemi ile birlikte Türkiye’de etik altyapıya yönelik birçok yasal düzenleme ve idari mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu girişimlere

rağmen Türk kamu yönetiminde yolsuzluk ve etik dışı davranışlar yaygın bir şekilde varlığını sürdürmektedir. Etik değer ve kuralların kamu personeline benimsenmediği ve idare içerisinde kurumsallaştırılmadığı sürece hiçbir etik dışı davranışın engellenemeyeceği bir gerçektir. Bu açıdan asıl çıkış noktası etik konusunda toplumsal ve bireysel bilincin oluşturulmasıdır. Yani Türk kamu yönetiminin kural temelli etik sistemi, dürüstlüğe dayanan sistemin teşvik edici, rehberlik edici ve eğitici özellikleriyle birleştirilmelidir. Ancak bu şekilde kamu yönetiminde etik en etkili şekilde hayata geçirilir ve yasal çerçeve ve mekanizmalar bu sayede daha anlamlı hale gelir. Kamu yönetiminde etik dışı davranışlarla mücadele için kamu işlemlerinin basitleştirilmesi ve hızlandırılması, kamu çalışanlarının mali durumlarının iyileştirilmesi, kurumlarda insan kaynakları yönetiminin etkili hale getirilmesi, personele periyodik etik eğitimlerin verilmesi, e-devlet ve iyi yönetim uygulamalarının yaygınlaştırılması, etik hattı ve sorun bildirme sistemleri ve hesap verilebilirlik mekanizmaların geliştirilmesi, hassas alanlar için özel etik standartlarının geliştirilmesi, kamuoyu denetimin etkinleştirilmesi, takdir yetkisinin sınırlandırılması, denetim sisteminin etkinliğinin artırılması gibi tedbirler alınmalıdır.

Etik konusu, Türk Gümrük İdaresi için diğer kamu kurum ve kuruluşlardan çok daha büyük önem taşımaktadır. Eşya dolaşımının arttığı şu günlerde ülkemiz gümrük idarelerinin üzerindeki iş yükü de artmıştır. Ticaretin sürekli akan bir seyir izlemesi, bir yandan gümrük işlemlerinin hızlı yapılmasını gerektirirken diğer yandan da toplum sağlığı ve refahı için etkin denetimlerin yapılması zorunluluğunu getirmiştir. Ticaret erbaplarının bir an evvel gümrük işlemlerini bitirme talepleri ve gümrük memurlarının yetki ve sorumlulukları birlikte göz önünde bulundurulduğunda etik dışı faaliyetler için oldukça elverişli bir ortam doğmaktadır. Zaten kamuoyunda da etik dışı faaliyetler ile gümrük idarelerinin adı çok sık olarak bir arada zikredilmektedir.

İstanbul Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğüne bağlı idarelerde yaptığımız anket çalışmasında, Türk Gümrük İdaresinin etik profili konusunda

önemli bulgular elde edilmiştir. Ankete katılanların %34'ü gümrük müdürlüğünde çalışmaktan dolayı memnun değildir. %56'sı, bir daha meslek seçimi yapma durumunda kalırsa, bu mesleği seçmeyeceğini ifade etmiştir. Ankete katılanların yaklaşık yarısı çeşitli sıklıklarda etik dışı davranışları yapmak zorunda kalmaktadır. Ankete katılanların yaklaşık yarısı etikle ilgili hizmet içi eğitim almıştır. Ancak alanların da yaklaşık yarısı aldığı eğitimi yetersiz bulmaktadır.

Ankete katılanlar açısından gümrük idarelerinde en yaygın olarak görülen etik dışı davranışlar sırasıyla “kağıt, toner, kalem vb. kırtasiye malzemelerinin iş takipçilerinden temin edilmesi (%47)”, “yöneticilere yaranmak, dalkavukluk (%42)”, “işyerinde çalışma arkadaşları hakkında olumsuz konuşmak, dedikodu (%39)”, “başka fikirlere, yeniliklere kapalılık (%28)”, “siyasilerin veya üst düzey yöneticilerin etik dışı talepleri (%25)” ve tanıdıklara veya yakınlarla ayrıcalıklı işlem yapılması, öncelik tanınması (%23)” davranışlarıdır. “Görev ve pozisyonunu kötüye kullanarak menfaat sağlama (%8)” ve “yapılan işlemlerle ilgili hediye kabul etme (%9)” davranışlarının yaygınlık düzeyleri kurumun kamuoyundaki olumsuz imajına karşılık gelmemektedir.

Ankete katılanlara göre gümrük idarelerinde etik dışı davranışların oluşmasında en etkili nedenler olarak “ağır iş yükü (%79)”, “çalışanların sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmaları (%79)”, “yeterli sayıda personel istihdam edilmemesi (%76)”, “sık sık değiştirilen ve farklı yorumlara neden olan çok sayıda mevzuatın varlığı ve karmaşıklığı (%75)”, “kurumun kamuoyundaki olumsuz imajı (%70)”, “başka kurumlara göre gümrükte çalışanların sosyal ve mali haklarının az olması (%69)”, “fiziki şartların (bina, araç-gereç, teknik donanım) kötü veya yetersiz olması (%66)”, “kurum kültürü ve aidiyet duygusunun güçlü olmaması, motivasyon eksikliği (%64)”, “iş dağılımının adil olmaması (%64)” ve “karmaşık ve ağır ilerleyen gümrük prosedürleri (%63) görülmektedir.

Gümrük idarelerinde etik dışı davranışların önlenmesi için genel geçer tek bir çözüm formülü sunmak elbette imkânsızdır. Ancak yapılması gereken gümrük idarelerinde kapsamlı bir etik yönetim anlayışı getirerek bunun etkili olarak uygulanması için ideal araçları, mekanizmaları ve süreçleri kullanmaktır. Bu yapı da açık, anlaşılır ve basit gümrük politikaları ile profesyonel bir yönetim anlayışı ile hizmet veren gümrük idarelerinin birleşimiyle oluşmaktadır. Bu bileşimin alt unsurlarını ise gümrük yöneticilerinin etik konusunda daha fazla sorumluluk alması; basit, anlaşılır, hızlı ve uygulanabilir mevzuat hükümleri ve gümrük usullerinin oluşturulması; dış ticaret politikası araçları ve teşvik sisteminin kötüye kullanılmasının önlenmesi; otomasyon sisteminden daha fazla yararlanılması; kurumun özel sektörle daha yakın ilişkilere girmesi; etkili denetim sistemi ve bildirim mekanizmalarının oluşturulması; insan kaynakları yönetiminin etkin hale getirilmesi, uygun maaş ve çalışma koşullarının oluşturulması; etik eğitime ve rehberlik ve danışmanlık hizmetlerine ağırlık verilmesi; gümrük müşavirliği mesleğinin disipline edilmesi; kamuoyundaki kurum imajının düzeltilmesi; stratejik planlama odaklı yönetim anlayışına geçilmesi; performans standartlarının belirlenmesi; teşkilat yapısının gözden geçirilerek yetki devrinin gerçekleştirilmesi gibi hususlar oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

ADAMAN, Fikret, ÇARKOĞLU, Ali, ŞENATALAR, Burhan, (2009), **Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk**, Ankara, TEPAV Yayınları.

AKTAN, Coşkun Can, (1992), **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, İstanbul, Afa Yayınları.

AKTAN, Coşkun Can, (1996), **21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, İstanbul, T Yayınları.

AKTAN, Coşkun Can, (1999), **Ahlak ve Ahlak Felsefesi**, İstanbul, ARI Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayını.

AKTAN, Coşkun Can, (2001), **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara, Hak-İş Yayınları.

ARSLAN, Ahmet, (1994), **Felsefeye Giriş**, Ankara, Vadi Yayınları.

ARSLAN, Mahmut, BERKMAN, Ümit, (2009), **Dünyada ve Türkiye’de İş Etiği ve Etik Yönetimi**, İstanbul, TÜSİAD.

AYDIN, Mustafa, (1993), **Çağdaş Eğitim Denetimi**, Ankara, Pagem.

AYDIN, İnayet Pehlivan (2002), **Yönetmel Mesleki ve Örgütsel Etik**, Ankara, Pagema Yayıncılık.

BAL, İhsan, BEREN, Fatih, (2003), **Polis Etiği**, Ankara, Siyasal Kitapevi.

BAYRAK, Sabahat, (2001), **İş Ahlakı ve Sosyal Sorumluluk**, İstanbul, Beta.

BERKMAN, Ümit, (1983), **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Ankara, TODAİE.

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

BOLAY, Süleyman Hayri, (1997), **Felsefi Doktrinler ve Terimler Sözlüğü**, Ankara, Akçağ Basım Yayım.

BOZKURT, Ömer, TURGAY, Ergun, SERİYE, Sezen (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara, TODAİE.

CEM, İsmail, (2009), **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, İstanbul, İş Bankası Yayınları.

CEVİZCİ, Ahmet, (2002), **Etige Giriş**, İstanbul, Paradigma Yayınları.

COREY, Gerald, COREY, Marianne Schneider, CALLANAN, Patrick, (1998), **Issues and Ethics in the Helping Professions**, California, Brooks and Cole.

ÇALIŞLAR, Aziz, (1983), **Ansiklopedik Kültür Sözlüğü**, İstanbul, Altın Kitaplar.

DAFT, Richard L., (2000), **Management**, Orlando, The Dryden Press.

DOUGLAS, Paul H., (1992), **Ethics In Government**, Cambridge, Harvard University Press.

DURAN, Ragıp, İRVAN, Süleyman, İLKİZ, Fikret, (2003), **Medya Etik ve Hukuk**, der. Sevdâ Alankuş, İstanbul, İletişim Vakfı Yayınları.

EL-ATTAS, Seyyid Hüseyin, (1988), **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, çev. Cevdet Cerit, İstanbul, Pınar Yayınları.

ERYILMAZ, Bilal, (1995), **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Akademik Yayınlar.

FERRELL, O. C., FRAEDRICK John, (1994), **Business Ethics, Ethical Decision-Making and Cases**, Boston MA, Houghton Mifflin.

FRIER, David, (1969), **Conflict Of Interest In The Eisenhower Administration**, Iowa State University Press.

GİRİTLİ, İsmail, PERTEV, Bilgen, AKGÜNER, Tayfur (2001), **İdare Hukuku**, İstanbul, Der Yayınları.

HOSMER, Laure Jone, (1991), **The Ethics of Management**, USA, Richard D. Irwin Inc.

İZVEREN, Adil, (1980), **Toplumsal Törebilim, (Sosyal Ahlak)**, Ankara, Kalite Matbaası.

KARASU, Koray, (2001), **Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı.

KAZANCI Metin, (1978), **Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler**, Ankara, A.Ü. S.B.F. Yayını.

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

KILLIOĞLU, İsmail, (1998), **Ahlak- Hukuk İlişkisi**, İstanbul, Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Yayınları.

KÖKNEL, Özcan, (1996), **Bireysel ve Toplumsal Şiddet**, İstanbul, Altın Kitaplar.

LAMBERTON, L., MİNOR, H. L., (1995), **Human Relations: Strategies for Success**, çev. İnayet Pehlivan, Chicago, Irwin Rirror Press.

ÖZSOYLU, A. Fazıl, (1999), **Yeraltı Ekonomisi**, Ankara, Akçay Yayınları.

ÖZLEM, Doğan, (2004), **Etik – Ahlak Felsefesi**, İstanbul, İnkılap Kitabevi.

PIEPER, Annemaria, (1999), **Etığe Giriş**, çev. Veysel Atayman ve Gönül Sezer, İstanbul, Ayrıntı Yayınları.

SHAW William H., (1991), **Business Ethics**, California, Wardsworth Publishing Cooperation.

TOROSLU, Nevzat, (2006), **Ceza Hukuku**, Ankara, Savaş Yayınları.

Türk Dil Kurumu, (2005), **Türkçe Sözlük**, Ankara.

WEBER, Max, (2003), **Sosyoloji Yazıları**, çev. Talha Parla, İstanbul, İletişim Yayınları.

YÜKSEL, Cüneyt, (2005a), **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar Cilt 1**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları.

YÜKSEL, Cüneyt, (2005b), **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar Tespit ve Öneriler Cilt 2**, İstanbul, TÜSİAD Yayınları.

YÜKSEL, Cüneyt, (2011), **Devlette Etik**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

ARAŞTIRMALAR VE RAPORLAR

ATEŞ, Hamza, GÜLOĞLU, Tuncay, ES, Muharrem (2009), **Gümrük Hizmetleri ve Etik**, Ankara, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

DELİORMAN, Refika Bakoğlu, KANDEMİR, Ayşe Üstünoldu, (2009), **Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları ve Etik**, Ankara, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

DPT, (2007), **Kamuda İyi Yönetişim**, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.

DURNA, Mustafa, PATOĞLU, Aysa, (2010), **Türkiye Yolsuzluk Raporu**, İstanbul, TÜMİKOM.

European Commission, Turkey 2011 Progress Report.

GÖRMEZ, Kemal, ATAN, Murat, ALTAN, Şenol, SANCAK, Hatice Özkan, GÜLEÇ, Sevcin, ERALP, Anıl, PARILTI, Cemalettin, (2009), **Etik Kültür ve Toplum**, Ankara, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

Gümrüklerde Yolsuzlukla Mücadele Dürüstlük ve Etik İlkeler, (2008), Çalışma Grubu Raporu, Gümrük Müsteşarlığı, Ankara.

Gümrük Müsteşarlığı 2010 Yılı Faaliyet Raporu.

Gümrük Müsteşarlığı Performans Programı 2011.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı İdare Faaliyet Raporu 2011.

OECD, (2000), **Devlet ve Birey Arasında Güven İlişkisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Altyapı Önlemleri.**

OECD, (2003), **Managing Conflict Of Interest in the Public Service, OECD Guidelines and Country Experiences.**

ÖZSEMERÇİ, Kemal, (2002), **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri.**

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, ALEMDAR, Serhan, (2011), **Kamu Etik Komisyonlarının İhtiyaç Değerlendirmesine İlişkin Teknik Yardım Nihai Rapor**, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

ŞEN, Mustafa Lütfi, (2009), **Kamu Görevlileri Etik Rehberi**, Ankara, Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu.

TEPAV, (2006), **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, Ankara.

TÜSİAD, (2003), **Kamu Hizmetinde Etik Güncel Konular ve Uygulamalar**, İstanbul.

World Development Report 2005, **A Better Investment Climate For Everyone.**

Transparency International, **Bribe Payers Index 2011**.

Transparency International, **Corruption Perception Index 2011**.

Transparency International, **Global Corruption Report 2009**.

Transparency International, **Global Perception Barometer 2004**.

Transparency International, **Global Perception Barometer 2010**.

Tüsiad Basın Bülteni, 17 Kasım 2005, “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” Özet Bulgular.

TEZLER

BAYDAR, Tülay, (2004), **Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları**, Ankara Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

DAĞKIRAN, Emine Bilgehan, (2009), **Kamu Yönetiminde Etik Kavramı ve Gümrük Müsteşarlığı Açısından İncelenmesi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Gümrük Müsteşarlığı Uzmanlık Tezi.

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

ÖZMEN, Alper, (2008), **Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar: Kocaeli Tapu Sicil Müdürlüklerinde Bir Uygulama**, Sakarya Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

ÖZTUTKAN, Okan, (2011), **Kamu Yönetiminde Yozlaşma İle Mücadele ve Etik: Türkiye Uygulaması**, Sakarya Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

SAYLAM, Görkem, (2007), **Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalar ve Türkiye’deki Son Gelişmeler**, Gazi Üniversitesi Yüksek Lisans Tezi.

ŞEN, Mustafa Lütfi, (1998), **Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetmelik Etik Yaklaşımı**, Dokuz Eylül Üniversitesi Doktora Tezi.

MAKALELER

AL, Hamza, (2005), "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı ve Yeni Etik Değerler", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F, s. 239–249.

ARAP, İbrahim, YILMAZ, Levent, (2005), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F, s. 1-17.

ATAY, E. Ethem, (1997), "Hukukta Meşruiyet Kavramı", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Prof. Dr. Naci Kınacıoğlu'na Armağan**, Cilt 1, Sayı 2, Aralık 1997, s. 121-166.

ATAY, Hakan, (t.y.), "Gümrük ve Dış Ticarete Yolsuzlukların Nedenleri ve Çözüm Önerileri", <http://eleletemizturkiye.com/?p=83> (erişim: 18.05.2012).

AYDIN, İnayet, (t.y.), "Kamuda Etik",

http://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/makale_KamudaEtik-InayetAydin.pdf (erişim: 23.12.2011).

BALKAN, Bülent, (t.y.), "İş Etiği ve Gümrük Sektöründe Etik",

<http://www.bulentbalkan.com/yazidetay.aspx?id=120>

(erişim: 24.03.2012).

BAŞ, Hasan, (t.y.), "Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu",

<http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/hasanbas.pdf>

(erişim: 23.12.2011)

AKGÜN, Sevgi Baydar, (2007), “Yönetim Etiği Açısından Türkiye’deki Kurumsallaşma Çabaları: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 455, Haziran 2007, s. 81-111.

BİRİNCİ, Görkem, (2009), “Kamu Etiği ve İnsan Hakları”, **Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 8, s. 123-145.

BÜTE, Mustafa, (2011), “Algılanan Örgüt İkliminin Etik Olmayan Davranışlar Üzerindeki Etkilerinin Belirlenmesine Yönelik Bir Araştırma”, **Ankara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 25, Sayı 2, s. 103-122.

COŞKUN, Hayrettin, (t.y.), “Kamu Etiği ve Gümrük Personeli Meslek Etik İlkeleri Üzerine...”

<http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/etik/Sayfalar/defaulteski.aspx>

(erişim: 24.03.2012).

ÇEVİKBAŞ, Rafet, (2006), “Yönetimde Etik ve Yozlaşma”, **İktisadi İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 20, Sayı 1, Nisan 2006, s. 265-289.

ÇOTUKSÖKEN, Betül, (2006), “Etik Nedir?”, **Felsefe Söyleşileri III-IV**, ed. Betül Çotuksöken, İstanbul, Maltepe Üniversitesi Yayınları.

ÇULPAN, Refik, (1980), “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, Haziran 1980, s. 31-45.

DEMİRCİ, Mustafa, (2005), “Şehir Planlamasında Etik Kodları Bağlamında Etik Davranış İlkeleri ve Standartları”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F., s. 285-296.

- DUKERICH, J.M., NICHOLS, M.L., ELM, D.R., VOLLRATH D.A., (1990), “Moral Reasoning in Groups: Leaders Make a Difference”, **Human Relations**, vol. 43, s. 473–493.
- DURMAZ, Filiz Özgül, (2007), “Yolsuzluk: Bedeli Hepimiz Ödüyoruz”, **Gümrük Dergisi**, Sayı 58, s. 69-93.
- EKEN, Musa, (2005), “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı 1, s. 114-126.
- EKEN, Musa, (1994), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 27, Sayı 2, s. 25-54.
- ERYILMAZ, Bilal, (1993), “Kamu Bürokrasinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 4, Aralık 1993, s. 81-106.
- ERYILMAZ, Bilal, (1994), “Bürokrasi ve Yönetimde Açıklık”, **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, Büyük Efes Oteli, 14-15 Nisan 1994, Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü.
- GÖK, Sibel, (2009), “İş Etiği”, ed. Pınar Tınaz, **Çalışma Yaşamından Örnek Olaylar**, İstanbul, Beta.
- GÜL, Hasan, (2006), “Etik Dışı Davranışlar ve Ussallaştırması: Devlet Hastanelerinde Bir Uygulama”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı 10, Yıl 9, Haziran 2006, s. 65-79.
- GÜRAN, Sait, (1980), “Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları**, No: 2781.
- KAPLAN, Çetin, (2009), “Kamu Yönetiminde Etik ve Kamu Çalışanlarının Etik Kavramını Algılayışları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 3, s. 343-355.

KESİM, Erdoğan, (2005), “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik, (Hesap Verme Sorumluluğu)”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F, s. 269-281.

KILAVUZ, Raci, (2002), “Yönetisel Etik ve Halkın Yönetisel Etik Oluşumuna Katkıları”, **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 26, No 2, Aralık 2002, s. 255-266.

KERNAGHAN Kenneth, (1993), “Promating Public Service Ethics; The Codification Aption”, **Ethics İn Public Service**, ed. Richard A. Chapman, Ottawa, Carleton Universty Pres.

KUÇURADI İonna (2001), “Açılış Konuşması”, **I. Ulusal Uygulamalı Etik Kongresi Kitabı**, Ankara, ODTÜ Felsefe Bölümü, s. 15-20

MAHMUTOĞLU, Abdülkadir, (2009), “Etik ve Ahlak; Benzerlikler, Farklılıklar ve İlişkiler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 463-464, Haziran/Eylül 2009, s. 225-249.

McDONALD Gael, (1999), “Business Ethics: Practical Proposals for Organizations”, **Journal of Business Ethics**, Vol.19, s. 143-158.

McNAMARA, Carter, (2003), “Complete Guide to Ethics Management: An Ethics Toolkit for Managers”,

<http://www.infra.kth.se/courses/1H1146/Files/ethicsmanagement.pdf>

(erişim: 24.03.2012).

NOHUTÇU, Ahmet, (2004), “Etik ve Kamu Yönetimi”, **Çağdaş Kamu Yönetimi-II**, ed. M. Acar & H. Özgür, Ankara, Nobel Yayınları, s. 389-411.

- ÖKTEM, M. Kemal, ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, (2005), “Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F, s. 231-237.
- ÖZBARAN, M. Hakan, (2004), “Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51, s. 231-237.
- ÖZDEMİR, Murat, (2008), “Kamu Yönetiminde Etik”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 7, s. 179-195.
- ÖZER, Mehmet Akif, (2000), Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 37, s.75-106.
- ÖZŞEN, Tayfur, (1998), “Toplam Yönetim Kalitesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 421, s. 280-286.
- PERKINS, Roswell, (1963), “Federal Conflict of Interest Law”, **Harvard Law Review**, 76, s. 1113-1169.
- SANAL Recep, (2000), “Kamu Kaynaklarını Eriten Yolsuzluk Olaylarının Hukuk Zemininde Önlenebilmesi Olanağı”, **Maliye Dergisi**, Sayı 135, s. 42-58.
- SARAÇ, Osman, (2002), “Kamu Yararı Kavramı”, **Maliye Dergisi**, Sayı 139.
- SIMS, Ronald R., (1991), “The Institutionalization of Organizational Ethics”, **Journal of Business Ethics**, Vol.10, No.7, s. 493-506.
- STEINER, George A., Steiner, John F., (1997), **Business, Government and Society**, New York, McGraw Hill Companies.
- ŞEYLAN, Gencay, (1975), “Toplumsal Değişme Yönetmel Bozulma ve Yolsuzluluk”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 4, Aralık 1975, s. 83-96.

- THOMPSON Dennis F., (1992), "Paradoxes of Government Ethics", **Public Administration Review**, C. 52, No. 3, Mayıs-Haziran 1992.
- TURSUN, Kadir, (2005), "Gümrük Teşkilatında Verimliliğin Arttırılması İçin Çözüm Önerileri", **Gümrük Dünyası Dergisi**, Sayı 46.
- TUTAL, Soner, (2007), "Türk Gümrük İdaresinin Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri", **Gümrük Dünyası Dergisi**, Sayı 55.
- ULUĞ, Feyzi, (2009), "Yönetim ve Etik", **Kamu Etiği Sempozyum Bildirileri**, 1 No'lu Kitap, Ankara, TODAİE, Yayın No: 347.
- USTA, Aydın, (2010), "Kamu görevlisi Etik Amaç ve Ahlaki Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 468, Eylül 2010, s. 159-181.
- UZUN, Yaşar, (2011), "Kamu İdarelerinde Etik Yönetim", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 80, Ocak-Mart 2011, s. 33-56.
- UZUN, Yaşar, (2008), "İnsan Kaynakları Yönetiminde Bir Uygulama Örneği: İngiltere Sayıştayı", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 70, s. 51-83.
- VAN WART, Montgomery, (2003), "Codes of Ethics as Living Documents", **Public Integrity**, 5, (4), s. 331-346.
- WICKER, Christine, (2005), "Ethics and consciousness", **Thinking Ethics: How ethical values and standards are changing**, ed. Beth Krasna, London, Profile Books,
- YILMAZER, Aydın, (2005), "Belediye Yöneticilerinin İş Ahlakı ve Sosyal Sorumluluğa Yönelik Tutumlarının İncelenmesi: Adapazarı Büyükşehir ve Merkez Belediyesi'nde Bir Araştırma" **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F, s. 311-324.

YÜKSEL, Cüneyt, (2005c), “Kamu Yönetiminde Etik ve Çıkar Çatışması”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F, s. 27-41.

YÜKSEL, Cüneyt, (2005d), “Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi İ.İ.B.F, s. 347-360.

KANUNLAR, YÖNETMELİKLER, GENELGELER VE İLKE KARARLARI

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.

2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu.

4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu.

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.

Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Genel Yönetmelik.

Avrupa Konseyi Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları.

Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik.

Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik.

Ekonomik İşbirliği Teşkilatı, (OECD) Gümrük İdareleri Dürüstlük Prensipleri, (İstanbul Deklarasyonu).

Gümrük İşbirliği Konseyi'nin Gümrüklerde İyi Yönetişim ve Dürüstlüğe İlişkin Deklarasyonu, (Arusha Deklarasyonu).

Gümrük Müsteşarlığı Eğitim Daire Başkanlığı Etik Eğitimi Stratejik Planı.

Gümrük Müsteşarlığı Etik Komisyonu Gümrük Personeli Meslek Etik İlkelerine İlişkin 07.05.2010 tarih ve 2010/2 sayılı Genelge.

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

Kamu Görevlileri Etik Kuruluna İlişkin Başbakanlık Genelgesi 2004 / 27.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik.

Kolluk Etik İlkeleri.

OECD Ülkelerinde Alınan Önlemler, (Ethics Measures), çev. Umut Evin ÖZDEMİR, 2001.

Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010/56).

İNTERNET SİTELERİ

www.abgs.gov.tr

www.bulentbalkan.com

www.etik.gov.tr

www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr

www.gumruk.gov.tr

www.gumrukticaret.gov.tr

www.gumrukkontrolor.org.tr

www.oecd.org

www.paraborsa.net

www.peryon.org.tr

www.saydamlik.info

www.saydamlik.org

www.tdk.gov.tr

www.tedmer.org.tr

www.tepav.org.tr

www.tesev.org

www.tfk.org.tr

www.todaie.gov.tr

www.tusiad.org.tr

www.transparency.org

www.worldbank.org

EKLER

EK 1: ANKET FORMU

Değerli Katılımcı;

Bu anket, kamu yönetiminde çalışan kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine ve etik sorunlara ilişkin tutum ve görüşlerini öğrenmek amacıyla hazırlanmıştır. Anket sonucunda elde edilecek veriler yalnızca bilimsel amaçla kullanılacaktır. Ankete katılanlardan kimlikleri ile ilgili herhangi bir özel veya kişisel bilgi istenmemektedir. Ankete vereceğiniz yanıtlarınız, hiçbir kişi veya kurumla kesinlikle paylaşılmayacaktır.

Lütfen anketteki soruları “olması gerektiği gibi” değil “siz nasıl görüyorsanız” o şekilde yani “olduğu gibi” yanıtlayınız. Eksik doldurulan formlar istatistiki açıdan değerlendirilemeyeceği için, tüm sorulara cevap veriniz. Lütfen her bir soru için **seçeneklerden yalnızca bir tanesini işaretleyiniz**. Şimdiden ayırdığınız zaman ve verdiğiniz samimi cevaplardan dolayı çok teşekkür ederim.

Araştırmacı: Kadir ÇALIK

e-mail: kadircalik29@hotmail.com

SORULAR:

1. Cinsiyetiniz: a) Erkek b) Kadın	2. Medeni Durumunuz: a) Evli b) Bekar
3. Eğitim Durumunuz: a) İlkokul/Ortaokul b) Lise/Meslek Lisesi c) Ön lisans d) Lisans e) Yüksek lisans/Doktora	4. Kaç yıldır Gümrük Müdürlüğünde çalışıyorsunuz? a) 1 yıldan az c) 6-10 yıl d) 11-20 yıl e) 21 yıl ve üzeri

5. Size göre, aşağıdaki ifadelerden hangisi çalıştığınız kurumu daha iyi açıklamaktadır?

- a) Katı bürokratik bir kurum d) Vatandaşa hizmetin esas alındığı bir kurum
b) Yenilikçi bir kurum e) Hükümetlerin önem ve değer vermediği bir kurum
c) Yolsuzluğun yaygın olduğu bir kurum

6. Mesleğinizi neden tercih ettiniz?

- a) Ekonomik nedenler c) Seçme şansınızın olmaması d) İdealleriniz
b) Arkadaş çevresi e) Aile baskısı

7. Gümrük Müdürlüğünde çalışmaktan memnun musunuz?

- a) Çok memnunum c) Kararsızım d) Memnun değilim
b) Memnunum e) Hiç memnun değilim

8. Bugün meslek seçiyor olsaydınız, Gümrük Müdürlüğünde yine çalışmak ister miydiniz?

- a) Evet b) Hayır (ise hangi mesleği seçerdiniz?.....)

9. Gümrük hizmetlerini yerine getirirken, uyulması gereken etik ilkeleri ne derece biliyorsunuz?

- a) Çok iyi biliyorum c) Biraz biliyorum
b) Biliyorum d) Hiç bilmiyorum

10. İşinizi yaparken, etik bulmadığınız şeyleri yapmak zorunda kalıyor musunuz?

- a) Her zaman c) Ara sıra d) Nadiren
b) Çoğunlukla e) Hiçbir zaman

11. Etik ile ilgili hizmet içi eğitim aldınız mı?

- a) Evet b) Hayır (soru 13'e geçiniz)

12. Etik ile ilgili hizmet içi eğitim aldıysanız bunun işlerinize katkıda bulunduğunu düşünüyor musunuz?

- a) Kesinlikle evet c) Kararsızım d) Hayır
b) Evet e) Kesinlikle hayır

13. İş arkadaşınızın veya amirinizin/memurunuzun etik dışı bir davranışını üst makamlara iletir misiniz?

- a) Her zaman c) Ara sıra d) Nadiren
b) Çoğunlukla e) Hiçbir zaman

14. Maaşınız giderlerinizi karşılamaya yetiyor mu?

- a) Evet b) Hayır

15. Yaptığınız iş ile aldığınız ücret arasındaki ilişki aşağıdakilerden hangisine uygundur?

- a) Aldığım ücret yaptığım işe göre fazladır
b) Aldığım ücret yaptığım işe göre makuldür
c) Aldığım ücret yaptığım işe göre azdır

16. Çalıştığınız dairede hizmetten yararlananlara gümrük işlemleri ile ilgili aydınlatıcı/açıklayıcı bilgiler (bilgilendirme panoları, el kitapçıkları, broşürler, iş akış şemaları vb.) verilmekte midir, veriliyorsa ne derece yeterlidir?

- a) Çok yeterli düzeyde verilmektedir c) Verilmektedir ama yetersizdir
b) Yeterli düzeyde verilmektedir d) Hiç verilmemektedir

Aşağıdaki soruda katıldığınız seçeneğe karşılık gelen kutucuğa X işareti koyunuz

17. Kurumunuzda aşağıdaki hususlar ne derece yaygındır?	Çok yaygın	Yaygın	Kararsızım	Ender	Hiç yok
17.1. Yaş, cinsiyet nedeniyle ayrımcılık					
17.2. Etnik ayrımcılık					
17.3. Dinsel/mezhepsel ayrımcılık					
17.4. Siyasi görüş nedeniyle ayrımcılık					

Aşağıdaki soruda katıldığınız seçeneğe karşılık gelen kutucuğa X işareti koyunuz

18.Kurumunuzda aşağıdaki hususlarda kurallar tüm personele eşit olarak uygulanmakta mıdır?	Tamamen uygulanıyor	Kısmen uygulanıyor	Kararsızım	Uygulanmıyor	Hiç uygulanmıyor
18.1. İşe alım					
18.2. Terfi					
18.3. Yer değiştirme/rotasyon					
18.4. Lojman tahsisi					

19. Kurumunuzun işe alım sürecinde adaylarda hangi özelliklere önem verilmektedir? (En fazla önem verilen 3 şikkı işaretleyiniz)

- | | |
|--|-----------------------------------|
| a) Eğitim durumu | d) Ahlaki (etik) değerler |
| b) Mesleki bilgi ve beceriler | e) Deneyim |
| c) İletişim becerileri | f) Kurumda bir tanıdığının olması |
| g) Mesleki açıdan geleceğe dönük hedefleri | |
| h) Nüfuzlu birinin yakını olması | |

Aşağıdaki soruda katıldığınız seçeneğe karşılık gelen kutucuğa X işareti koyunuz

20. Kurumunuzda aşağıdaki hususlar ne derece yaygındır?	Çok yaygın	Yaygın	Kararsızım	Ender	Hiç yok
20.1. Görev ve pozisyonunu kötüye kullanarak menfaat sağlama					
20.2. Yapılan işlemlerle ilgili hediye kabul etme					
20.3. Siyasilerin veya üst düzey yöneticilerin etik dışı talepleri					
20.4. Vatandaşları eksik veya yanlış bilgilendirerek işlemleri sürüncemede bırakma, engelleyici olma					
20.5. Vatandaşları gümrük müşavirlerine ve iş takipçilerine yönlendirme					
20.6. Tanıdıklara veya yakınlarla ayrıcalıklı işlem yapılması, öncelik tanınması					
20.7. İşin gerekleri dışında kurum amirlerden gelen müdahale					
20.8. Kağıt, toner, kalem vb. kırtasiye malzemelerinin iş takipçilerinden temin edilmesi					
20.9. Kurumun araç ve gereçlerinin (telefon, fotokopi, faks, yazıcı vb.) kişisel amaçlarla kullanılması					
20.10. Kurum mallarını hor kullanma, israf, savurganlık					
20.11. Amirinin veya iş arkadaşının hatalarını örtbas etme, ilgili yerlere bildirmeme					
20.12. Lütfen bu satırda hiçbir işaretleme yapmayınız					
20.13. Kurum içi ilişkilerde akraba, eş-dost, hemşehri kayırmacılığı, partizanlık					
20.14. İş çalışma saatlerinde görevde bulunmama, işi savsaklama					
20.15. Kuruma ait gizli bilgileri dışarı sızdırma					

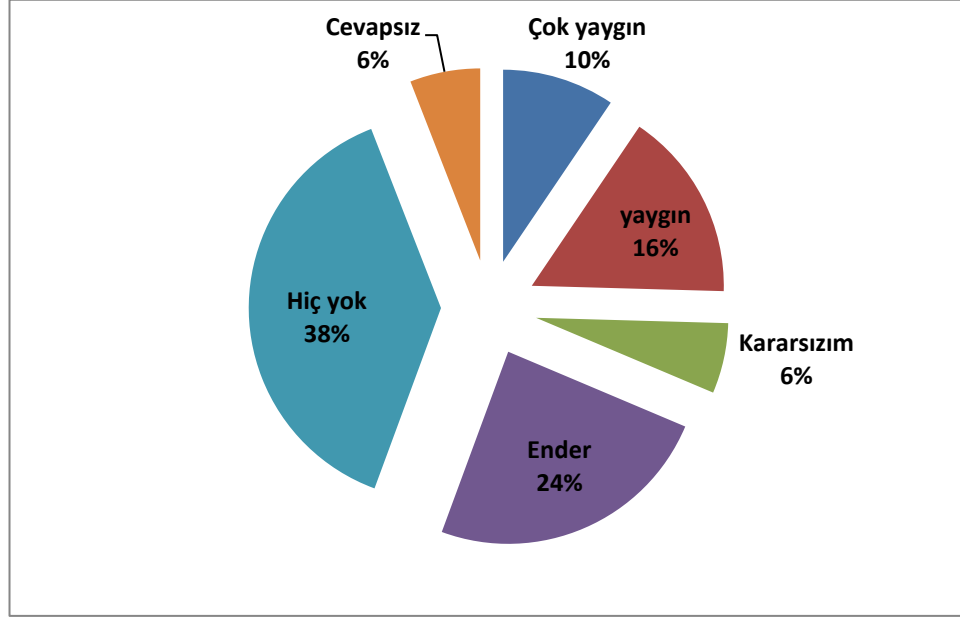
20.16. Vatandaşlara veya mesai arkadaşlarına kötü davranma, hakaret, şiddet/saldırganlık					
20.17. Psikolojik yıldırma (mobbing) veya taciz					
20.18. Kişisel çıkarları kurumun çıkarlarından üstün tutma, bencillik					
20.19. Yöneticilere yaranmak, dalkavukluk					
20.20. Yöneticilerin sabit fikirli olması, başka fikirlere ve yeniliklere kapalılık					
20.21. Arkadaş ilişkilerinde üstünlük göstermek, aşağılayıcı ve alaycı tavırlar sergilemek					
20.22. İşyerinde çalışma arkadaşları hakkında olumsuz konuşmak, dedikodu					
20.23. Özel hayatını iş ortamına yansıtmak					
20.24. Çalışanların kişisel amaçlar için kullanması, sömürü					
20.25. Güç elde etmek için bilgi saklamak					
20.26. Diğer (Lütfen belirtiniz):					

Aşağıdaki soruda katıldığınız seçeneğe karşılık gelen kutucuğa X işareti koyunuz

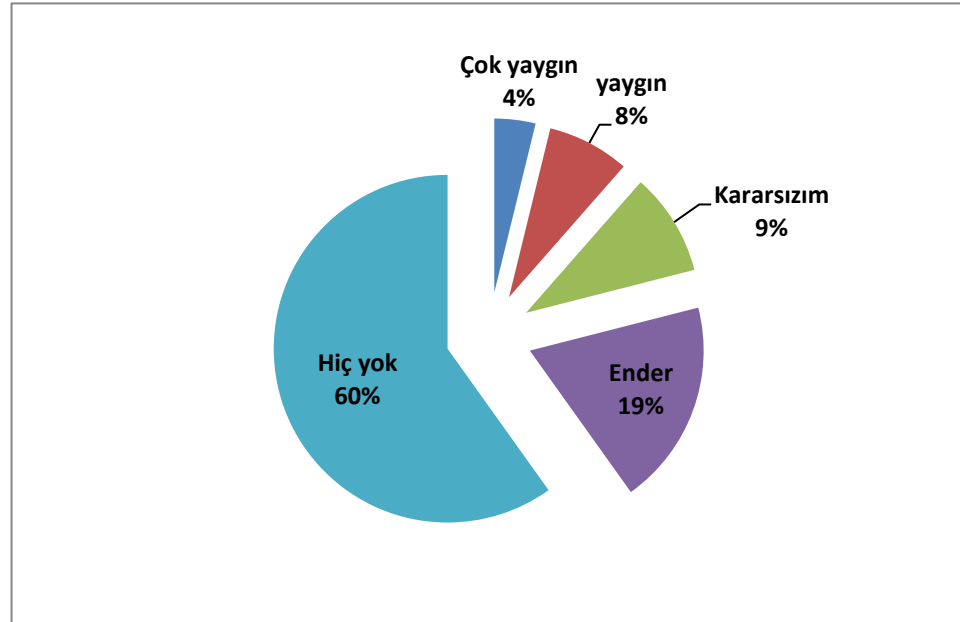
21. Kurumunuzda etik dışı davranışların oluşmasında aşağıdaki hususlar ne derece etkilidir?	Kesinlikle katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Kesinlikle katılmıyorum
21.1. İşlemler konusunda hizmetten yararlananların yeterince bilgilendirilmemesi, yönlendirilmemesi					
21.2. Çalışanların maaşlarının düşüklüğü					
21.3. Siyasi baskı ve etkilerin olması					
21.4. Gümrük müşavirlerin ve iş takipçilerin varlığı					
21.5. Fiziki şartların (bina, araç-gereç, teknik donanım) kötü veya yetersiz olması					
21.6. Yeterli sayıda personel istihdam edilmemesi					
21.7. Yetki devrinin yeterince gerçekleşmemesi					
21.8. Örgütlenme bozuklukları					
21.9. Çalışanların sorumluluğu fazla olan işlerin altına imza atmaları					
21.10. Ağır iş yükü					
21.11. Lütfen bu satırda hiçbir işaretleme yapmayınız					
21.12. Başka kurumlara göre gümrükte çalışanların sosyal ve mali haklarının az olması					
21.13. Gümrük personeli meslek etik ilkelerinin bilinmemesi veya benimsenmemesi					
21.14. Hizmetten yararlananların ayrıcalıklı işlem isteği veya beklentisi					
21.15. Karmaşık ve ağır ilerleyen gümrük prosedürleri					

21.16. Sık sık değiştirilen ve farklı yorumlara neden olan çok sayıda mevzuatın varlığı ve karmaşıklığı					
21.17. Kurum içi denetim sisteminin yetersizliği					
21.18. Personeldeki kişilik bozuklukları (kin, aşağılık kompleksi, saldırganlık dürtüsü vb.)					
21.19. Personelin ahlak anlayışı ve değerleri (hırs, açgözlü olma, bencillik, aşırı kazanma isteği vb.)					
21.20. Kayıt dışı ekonominin varlığı					
21.21. Kurumun kamuoyundaki olumsuz imajı					
21.22. Sağlanan teşviklerin fazlalığı ve kötüye kullanılması					
21.23. Kurum içinde ayrımcı, eşitsiz uygulamalar					
21.24. Birimler arası ilişkilerin zayıflığı ve bilgi paylaşımındaki aksaklıklar					
21.25. İş dağılımının adil olmaması					
21.26. Etik dışı davranışların yeterince cezalandırılmaması veya örtbas edilmesi					
21.27. Yöneticilerin etik dışı davranışları önlenmekte yetersiz kalması					
21.28. Kurum kültürü ve aidiyet duygusunun güçlü olmaması, motivasyon eksikliği					
21.29. Ast-üst ilişkilerinde iletişim bozukluğu					
21.30. Diğer (Lütfen belirtiniz):					

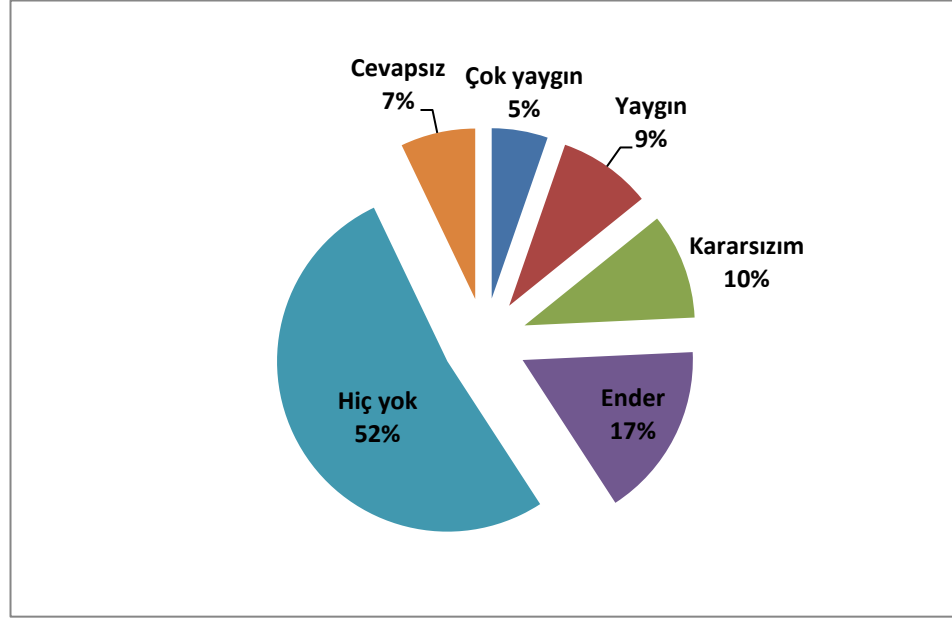
EK 2: GRAFİKLER



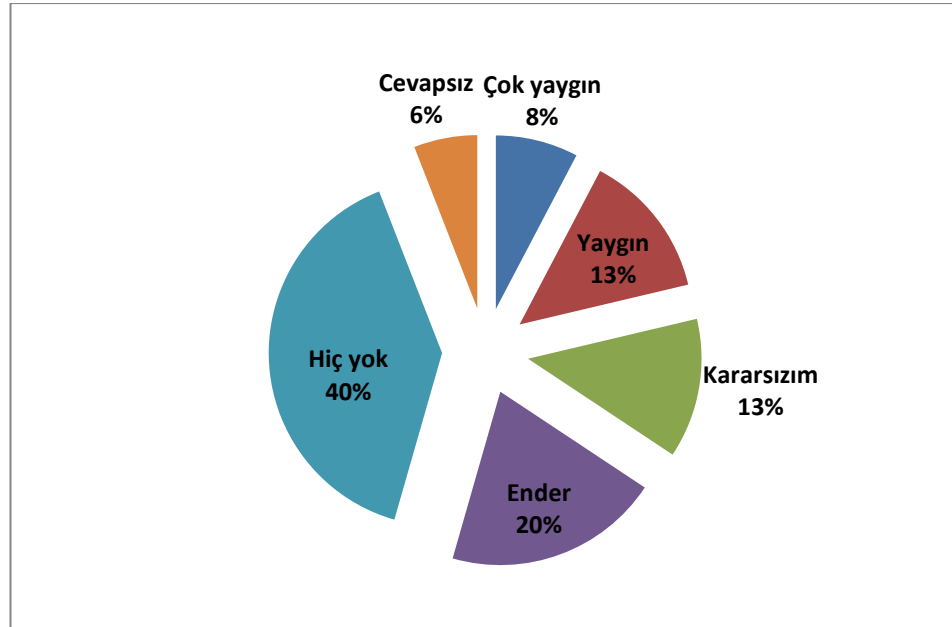
Grafik 25: Yaş, Cinsiyet Nedeniyle Ayrımcılık



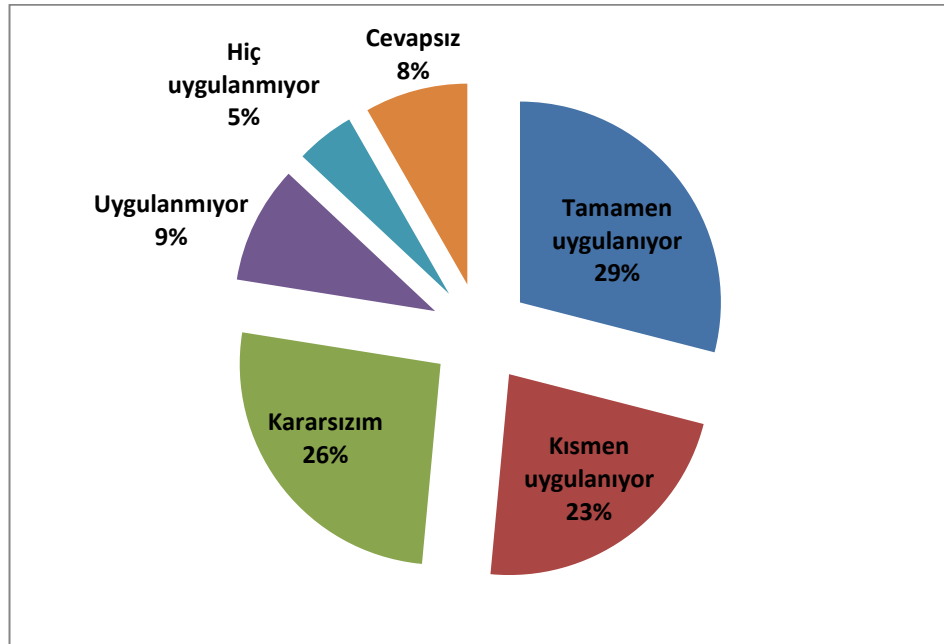
Grafik 26: Etnik Ayrımcılık



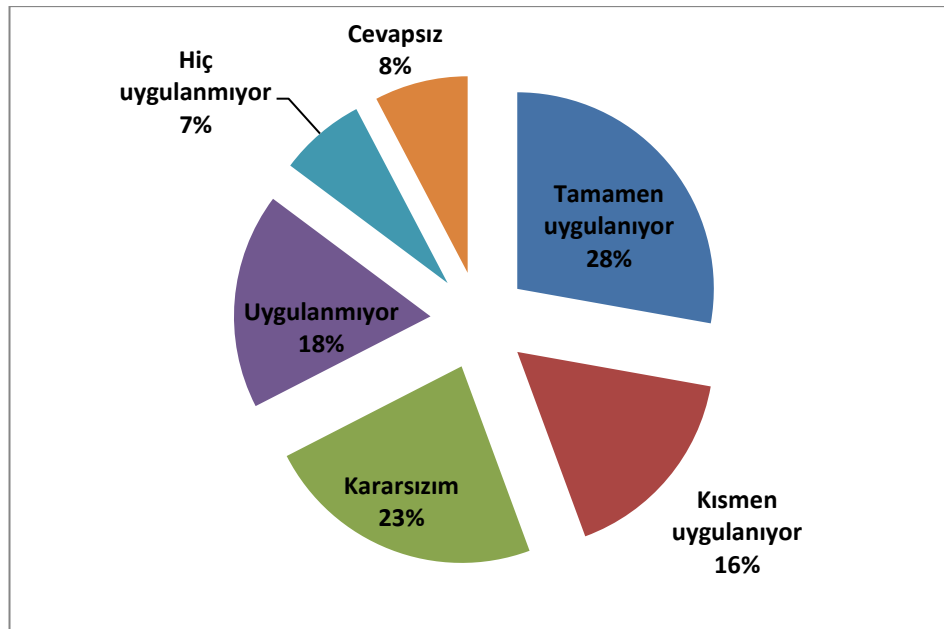
Grafik 27: Dinsel/Mezhepsel Ayrımcılık



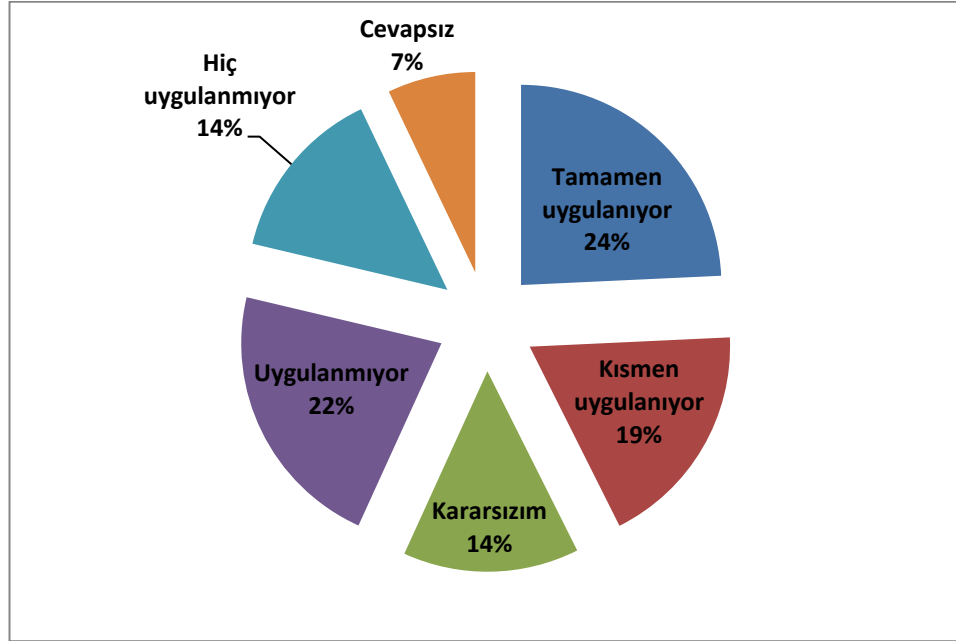
Grafik 28: Siyasi Görüş Nedeniyle Ayrımcılık



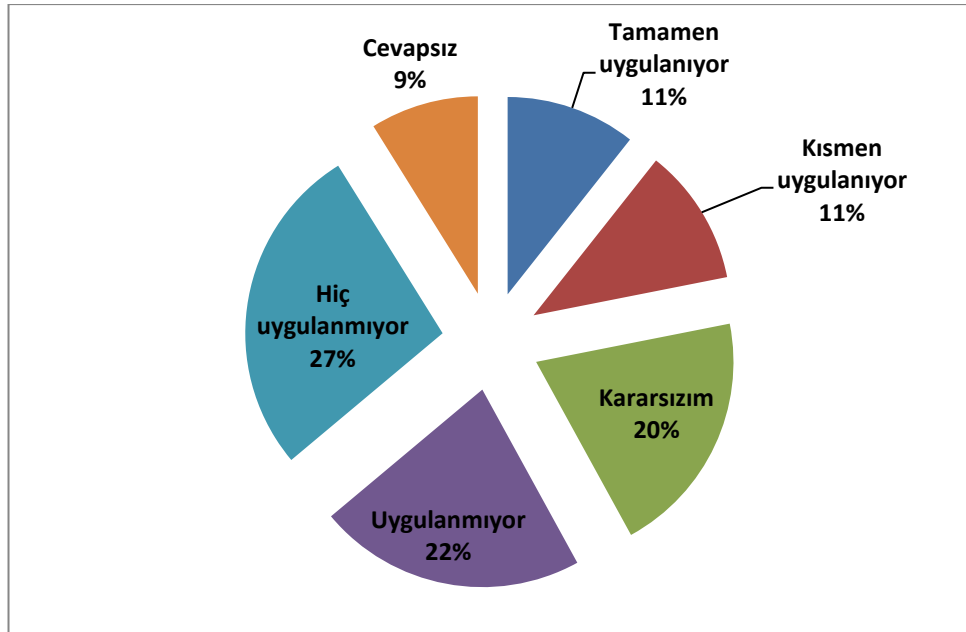
Grafik 29: İşe Alım



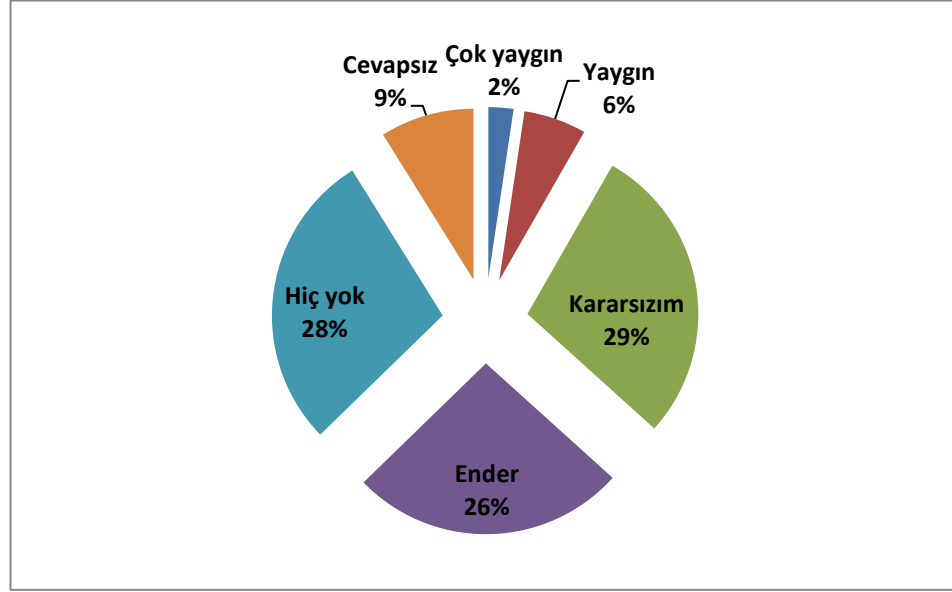
Grafik 30: Terfi



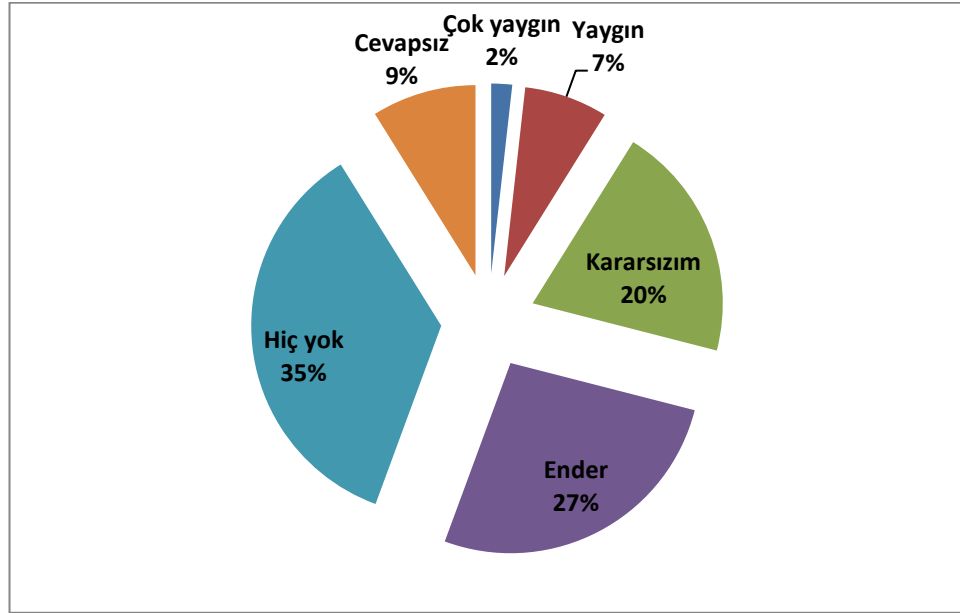
Grafik 31: Yer Değiştirme/Rotasyon



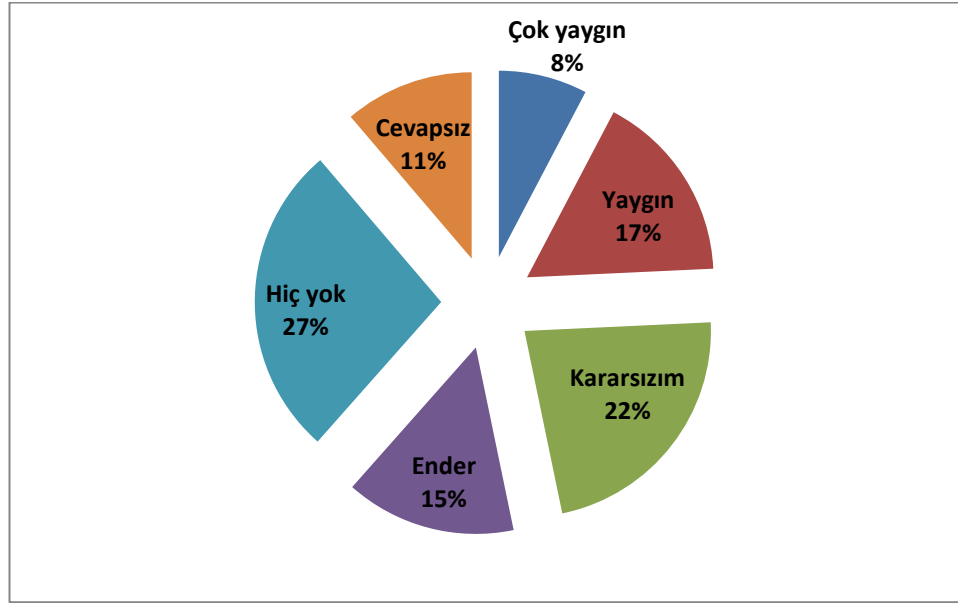
Grafik 32: Lojman Tahsisi



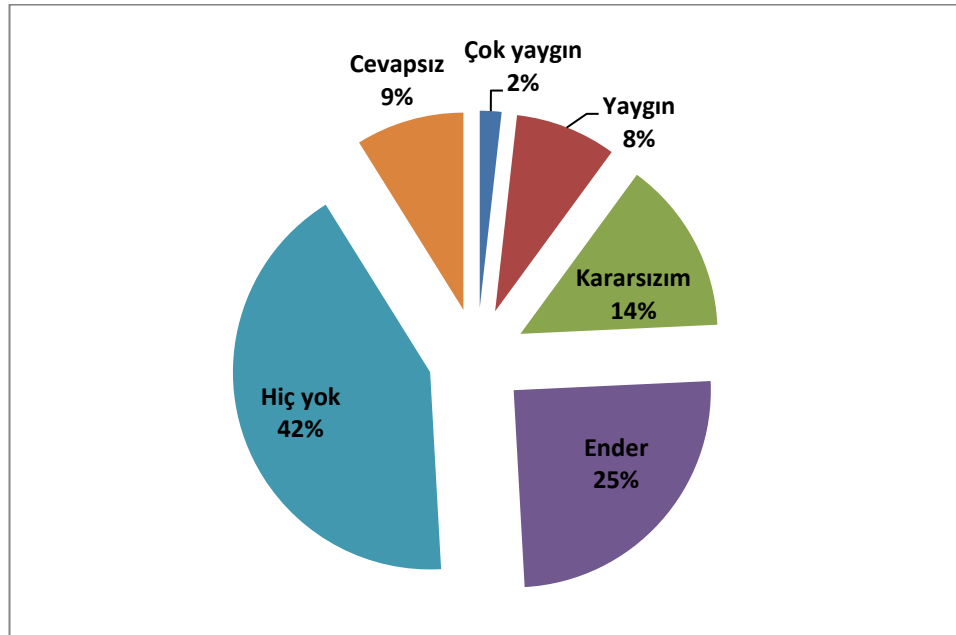
Grafik 34: Görev ve Pozisyonu Kötüye Kullanarak Menfaat Sağlama



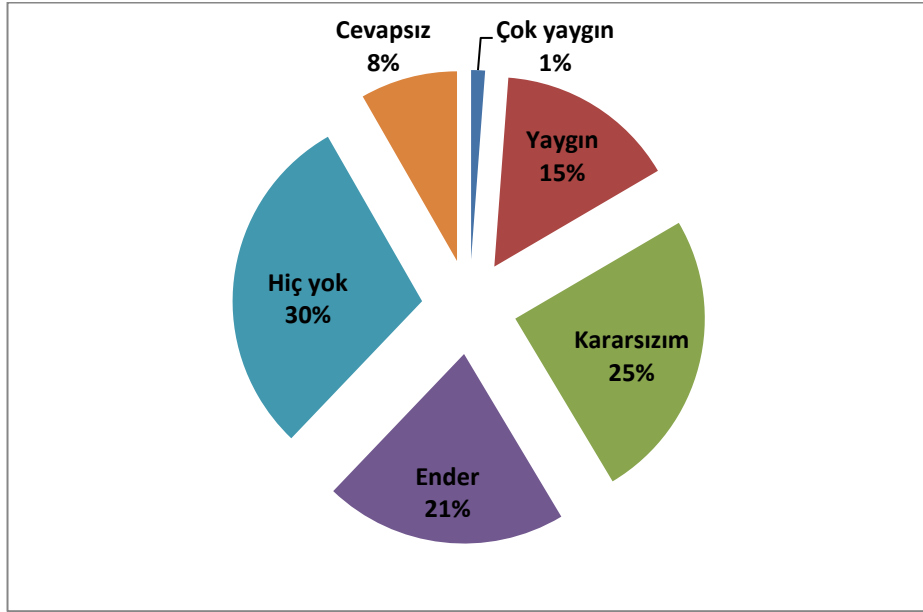
Grafik 35: Yapılan İşlemlerle İlgili Hediye Kabul Etme



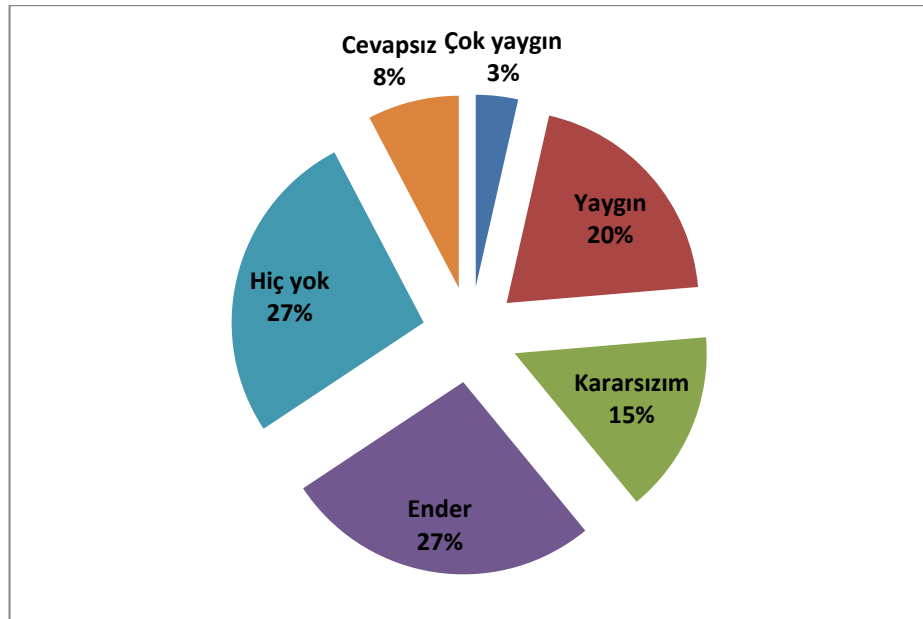
Grafik 36: Siyasilerin veya Üst Düzey Yöneticilerin Etik Dışı Talepleri



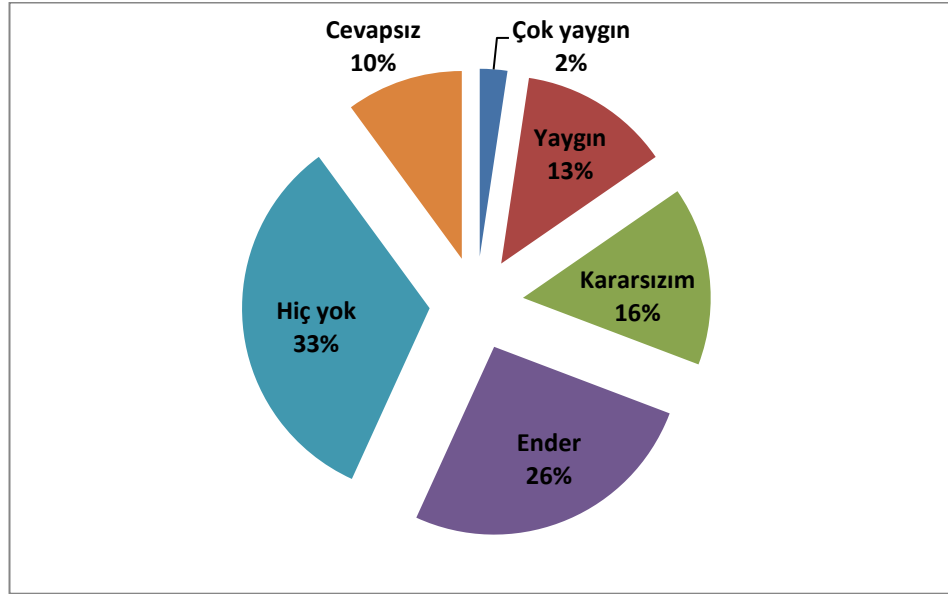
Grafik 37: Vatandaşları Eksik veya Yanlış Bilgilendirerek İşlemleri Sürüncemede Bırakma, Engelleyici Olma



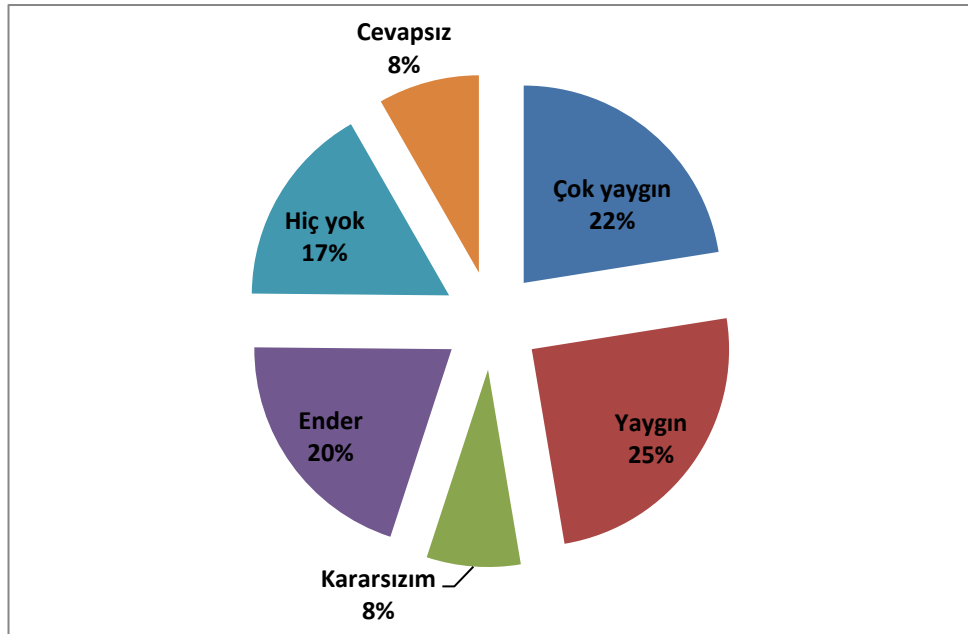
Grafik 38: Vatandaşları Gümrük Müşavirlerine ve İş Takipçilerine Yönlendirme



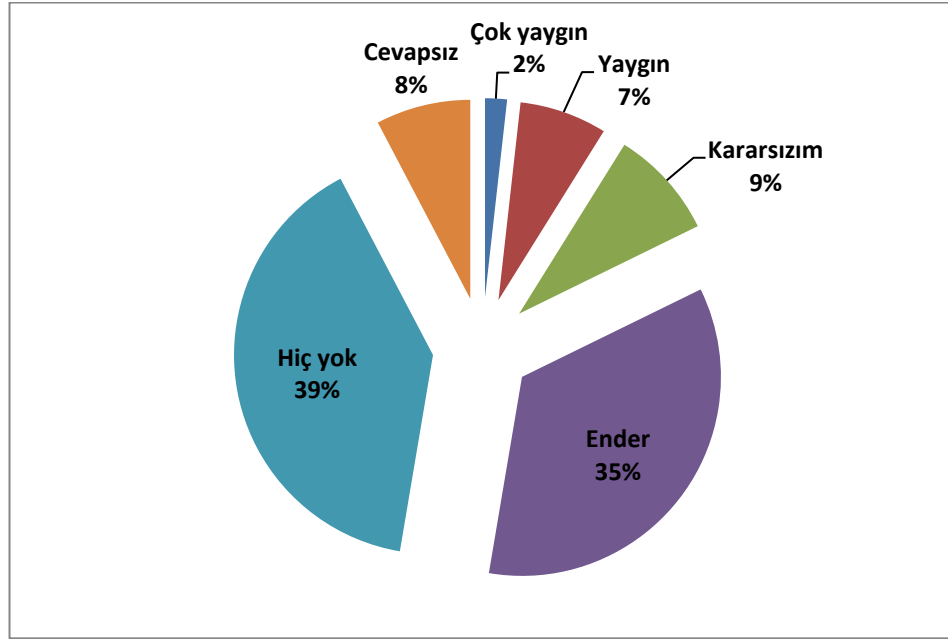
Grafik 39: Tanıdıklara veya Yakınlara Ayrıcalıklı İşlem Yapılması, Öncelik Tanınması



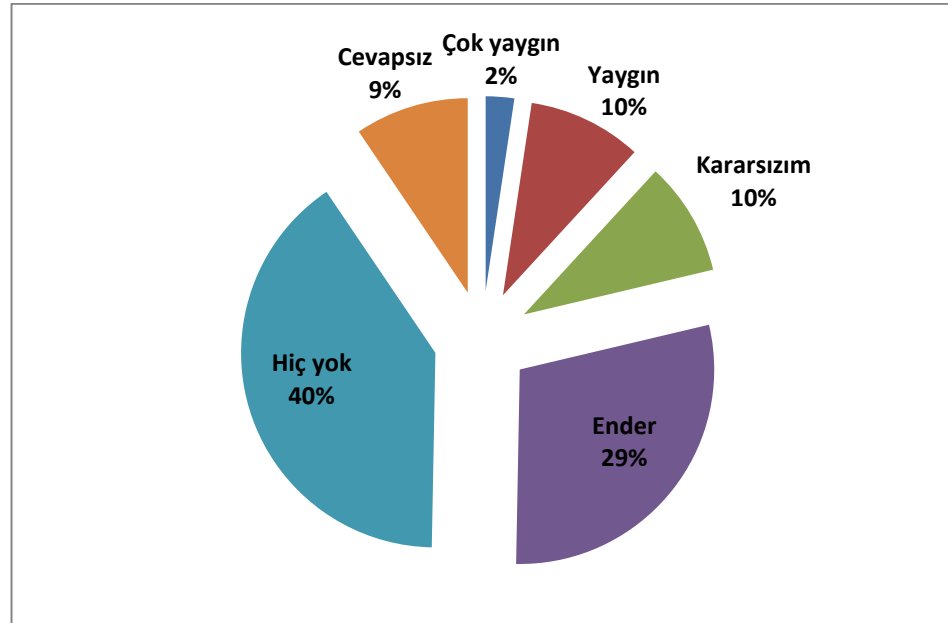
Grafik 40: İşin Gerekleri Dışında Kurum Amirlerinden Gelen Müdahale



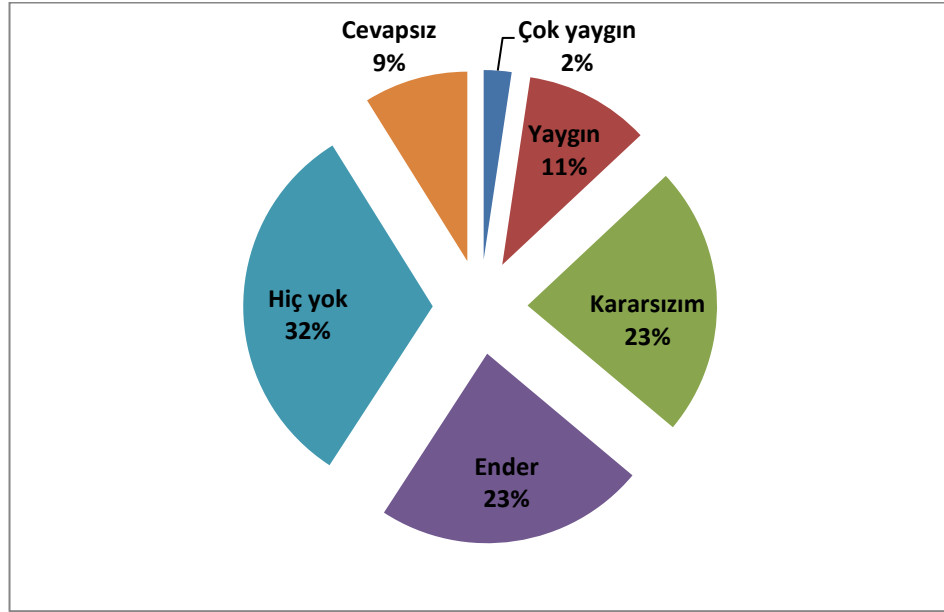
Grafik 41: Kağıt, Toner, Kalem vb. Kırtasiye Malzemelerinin İş Takipçilerinden Temin Edilmesi



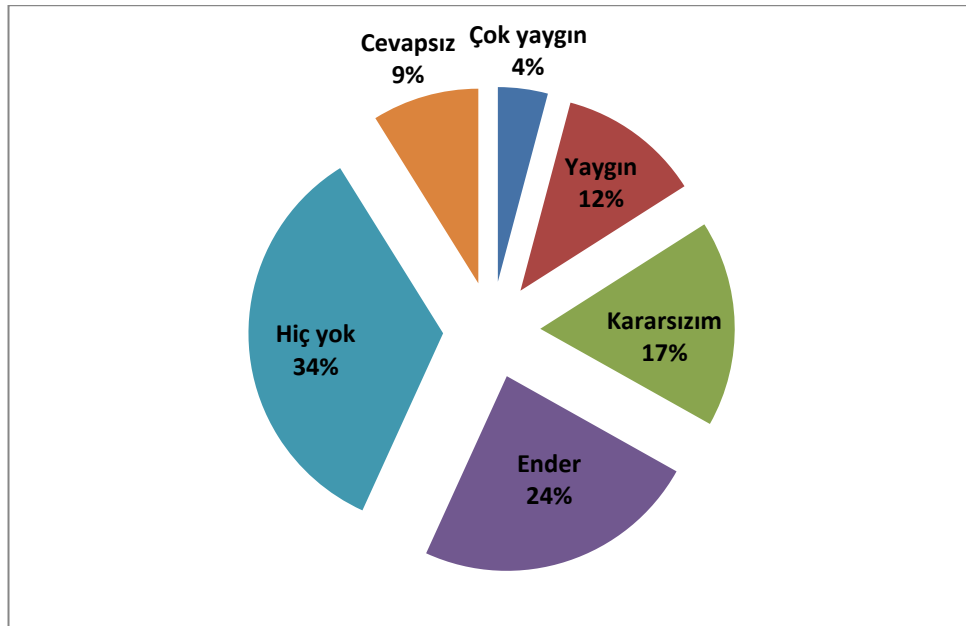
Grafik 42: Kurumun Araç ve Gereçlerinin (Telefon, Fotokopi, Faks, Yazıcı vb.) Kişisel Amaçlarla Kullanılması



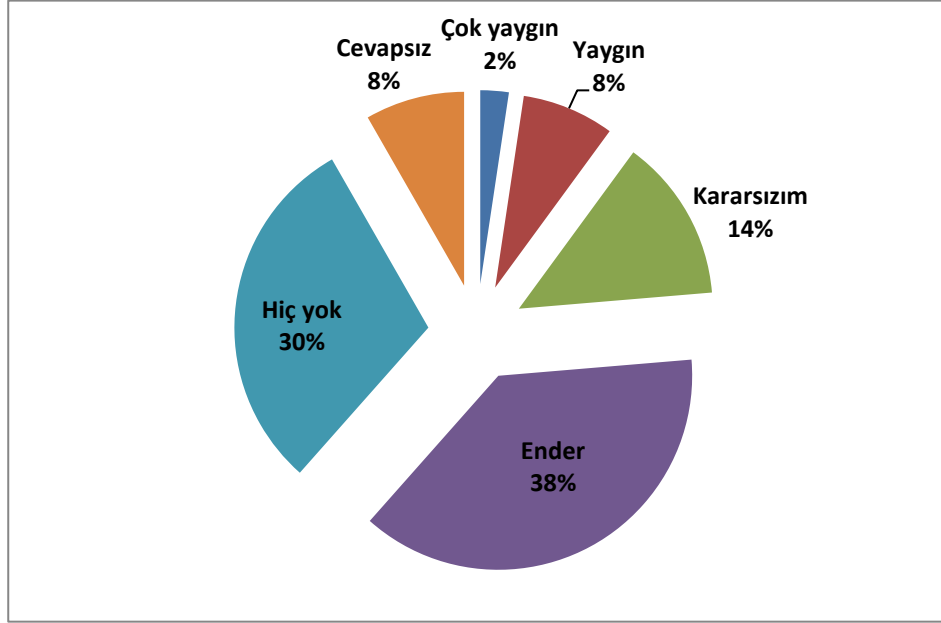
Grafik 43: Kurum Mallarını Hor Kullanma, İsrar, Savurganlık



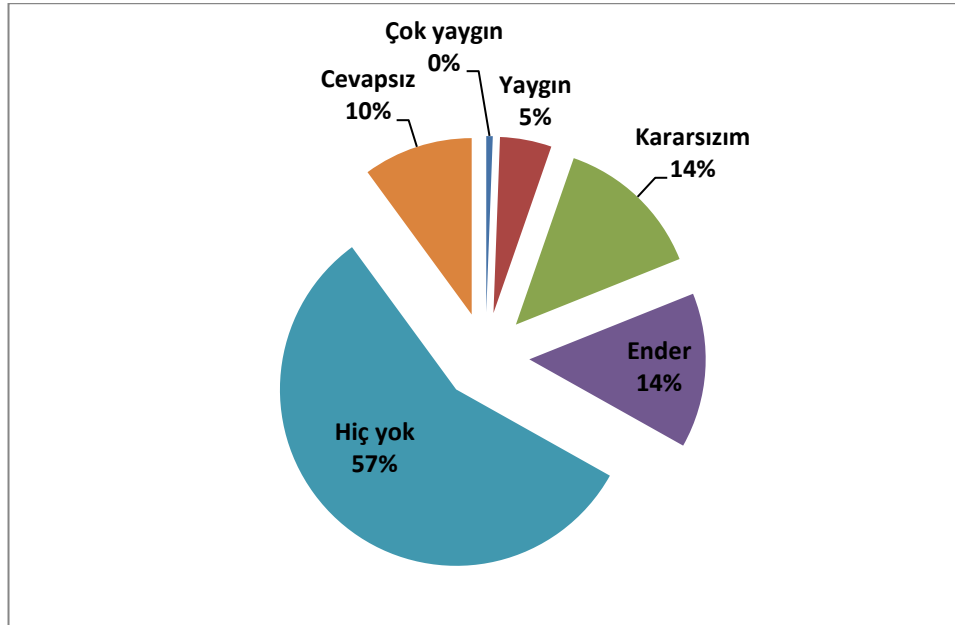
Grafik 44: Amirlerinin veya İş Arkadaşlarının Hatalarını Örtbas Etme, İlgili Yerlere Bildirmeme



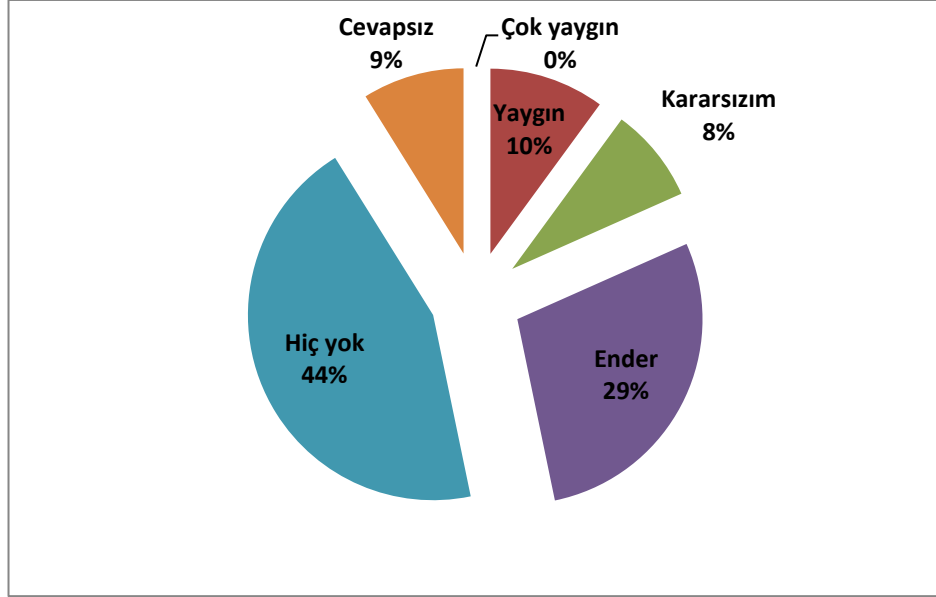
Grafik 45: Kurum İçi İlişkilerde Akraba, Eş-Dost, Hemşehri Kayırmacılığı, Partizanlık



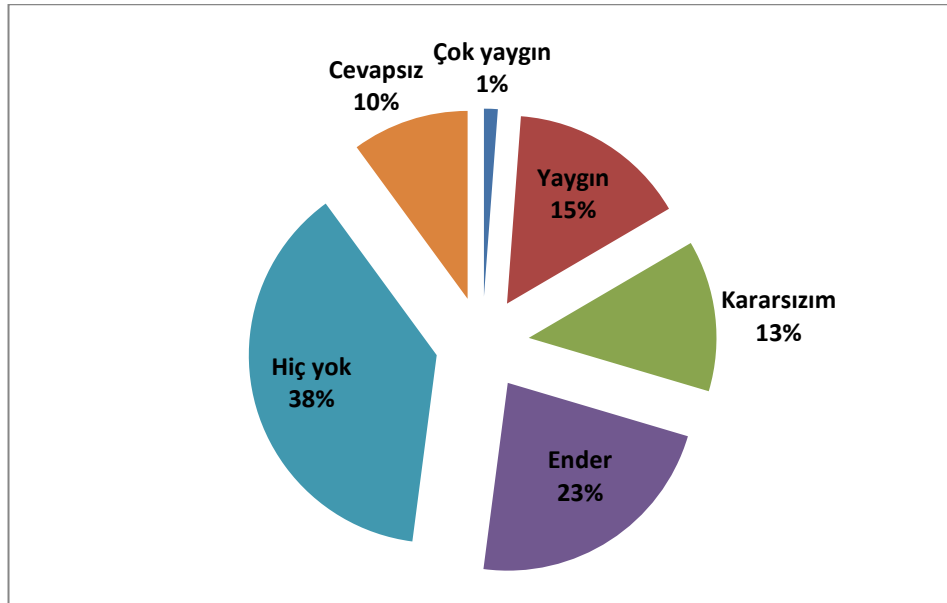
Grafik 46: İş Çalışma Saatlerinde Görevde Bulunmama, İş Savsaklama



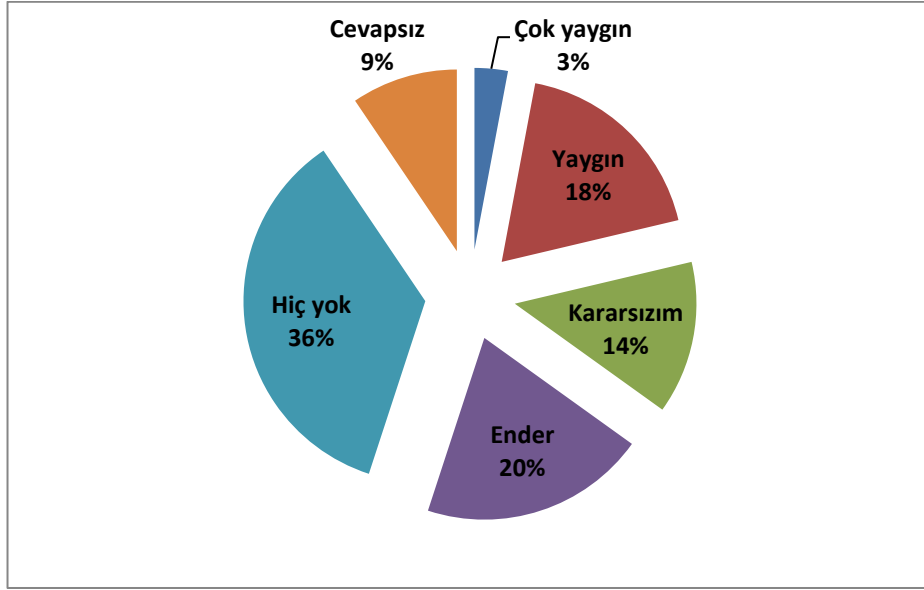
Grafik 47: Kuruma Ait Gizli Bilgileri Dışarı Sızdırma



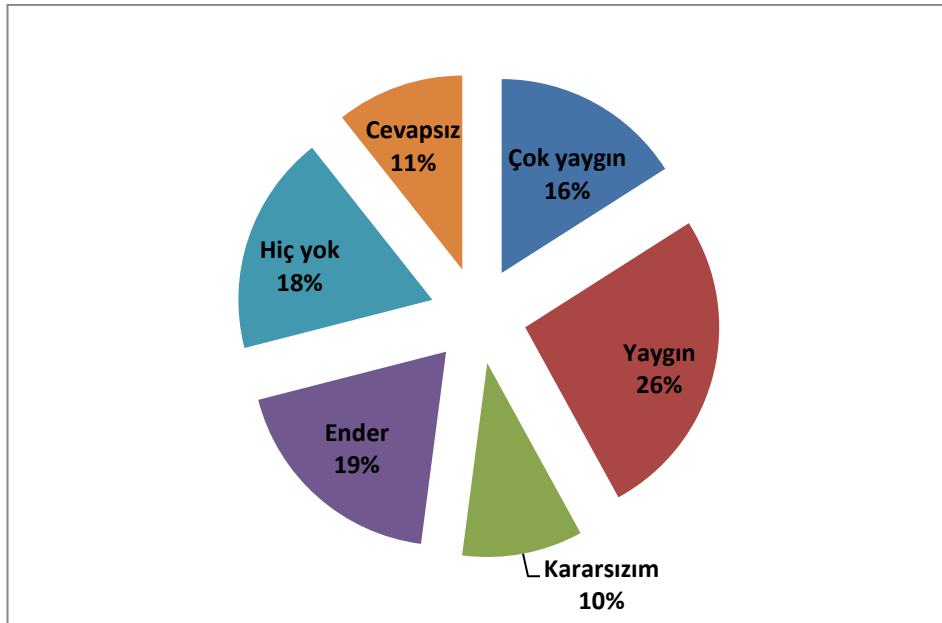
Grafik 48: Vatandaşlara veya Mesai Arkadaşlarına Kötü Davranma, Hakaret, Şiddet/Saldırganlık



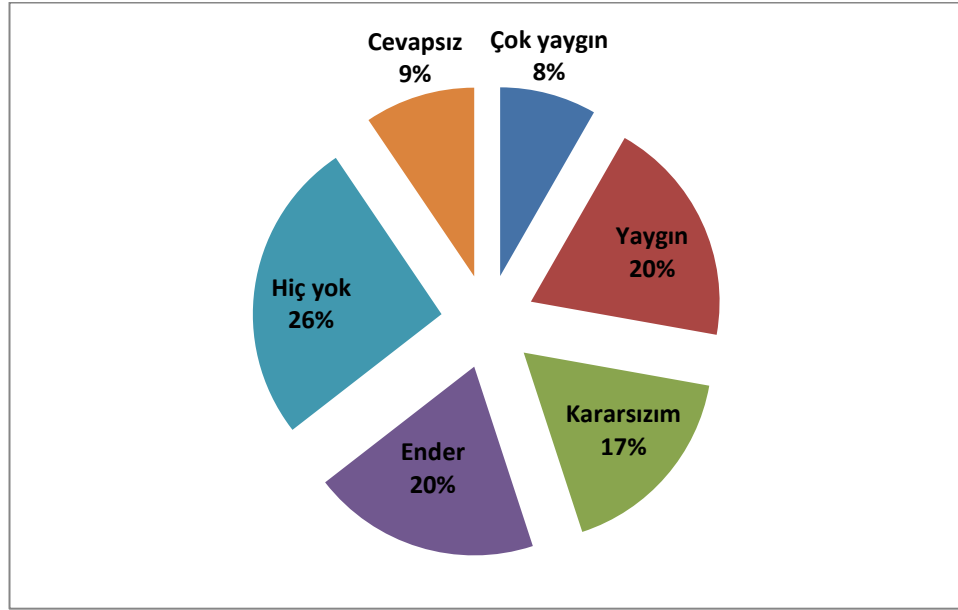
Grafik 49: Psikolojik Yıldırma (Mobbing) veya Taciz



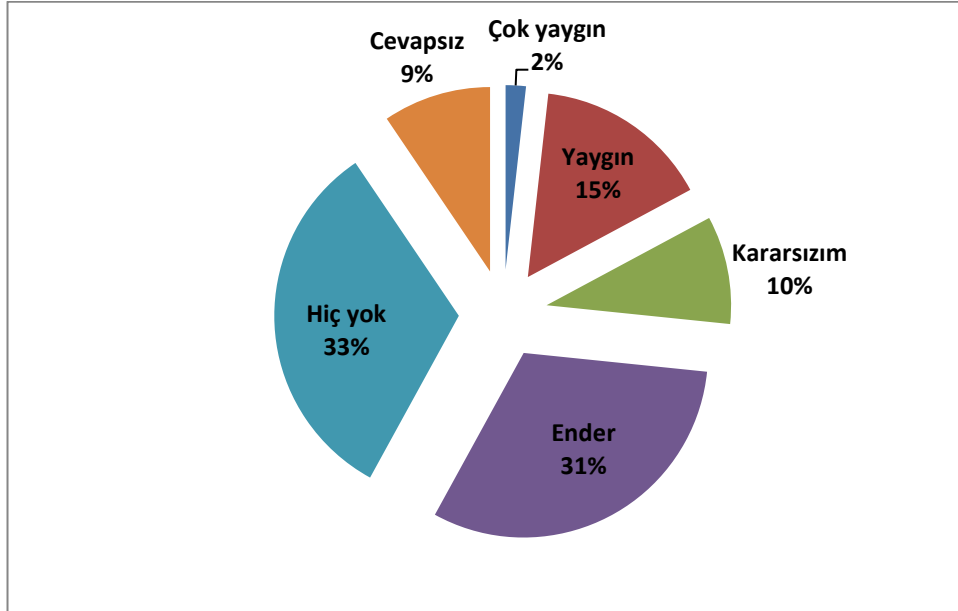
Grafik 50: Kişisel Çıkarları Kurumun Çıkarlarından Üstün Tutma, Bencillik



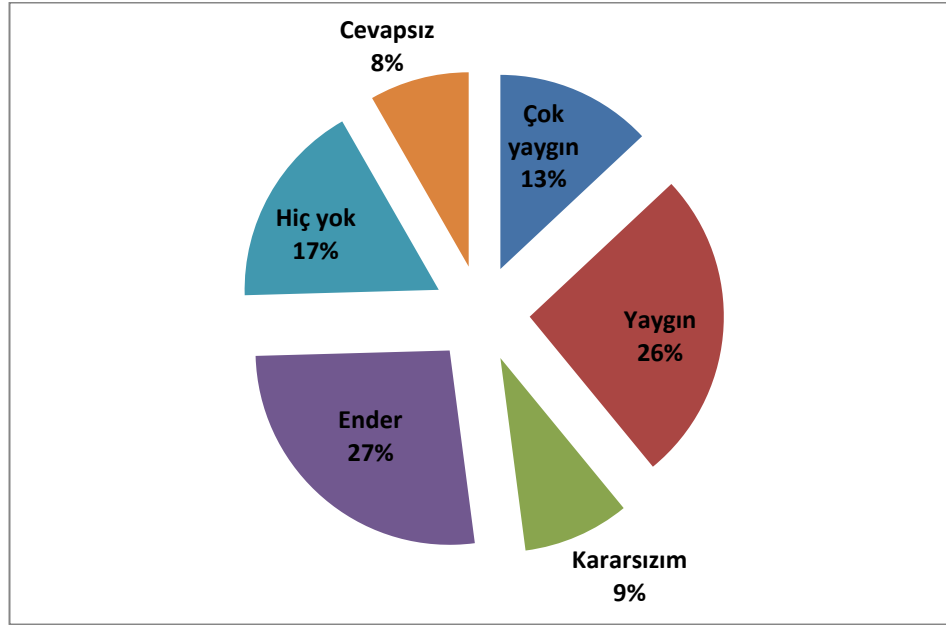
Grafik 51: Yöneticilere Yaranmak, Dalkavukluk



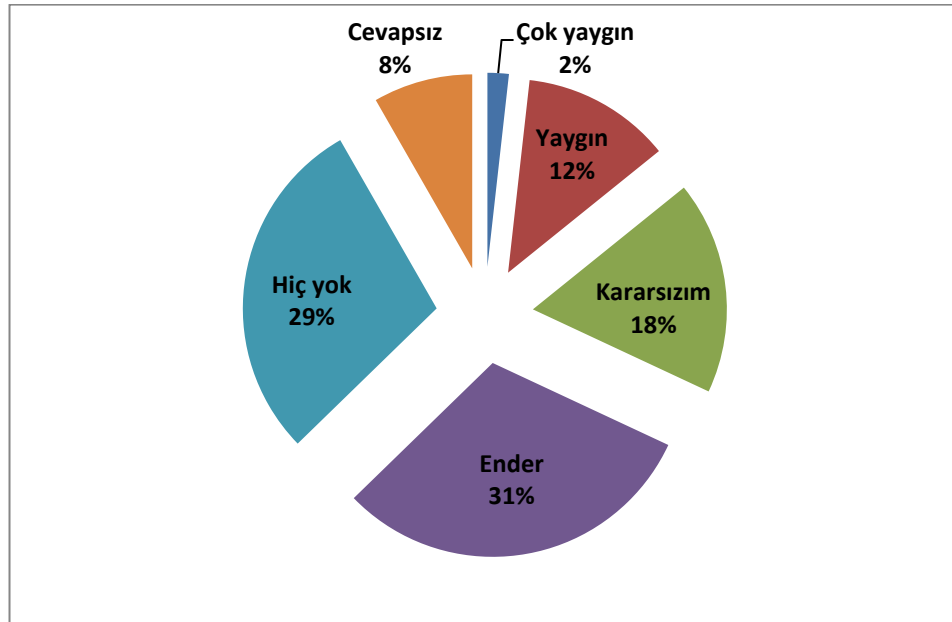
Grafik 52: Yöneticilerin Sabit Fikirli Olması, Başka Fikirlerle Yeniliklere Kapalılık



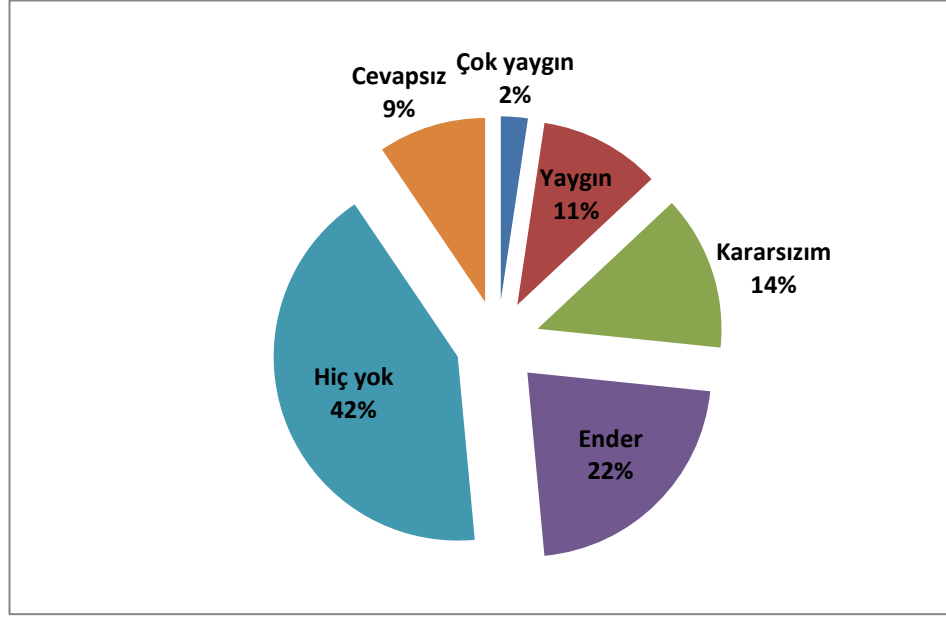
Grafik 53: Arkadaş İlişkilerinde Üstünlük Göstermek, Aşağılayıcı ve Alaycı Tavrılar Sergilemek



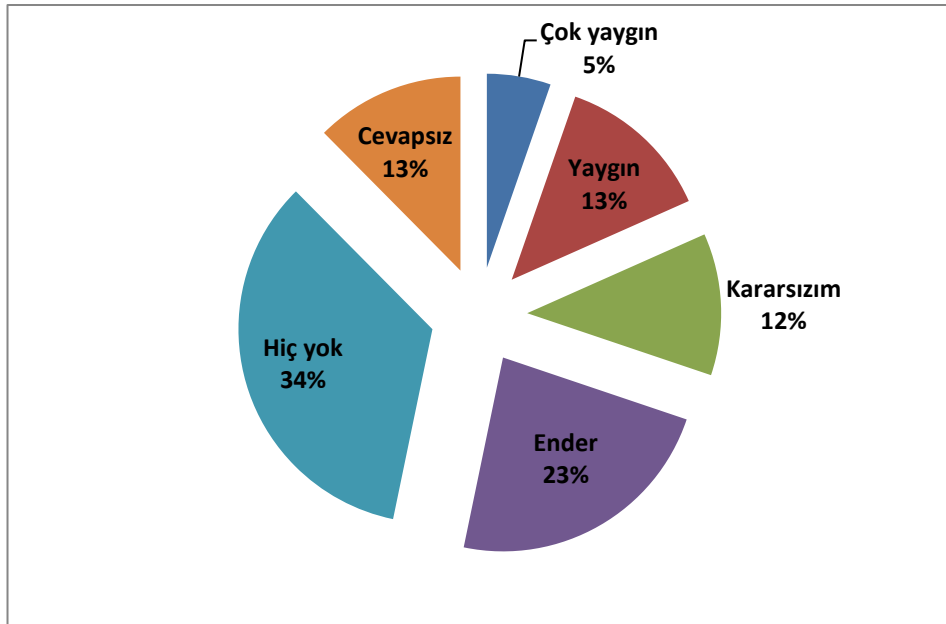
Grafik 54: İşyerinde Çalışma Arkadaşları Hakkında Olumsuz Konuşmak, Dedikodu



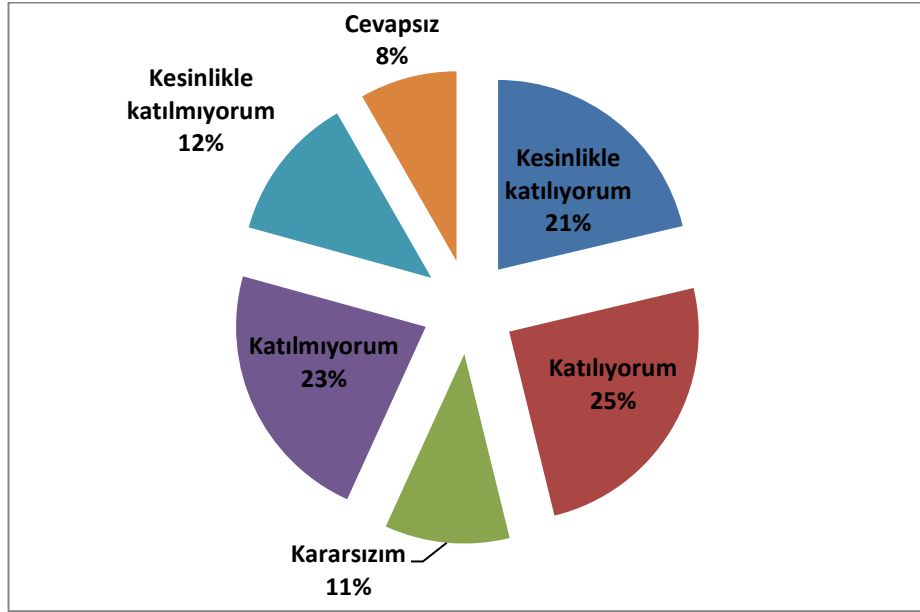
Grafik 55: Özel Hayatını İş Ortamına Yansıtmak



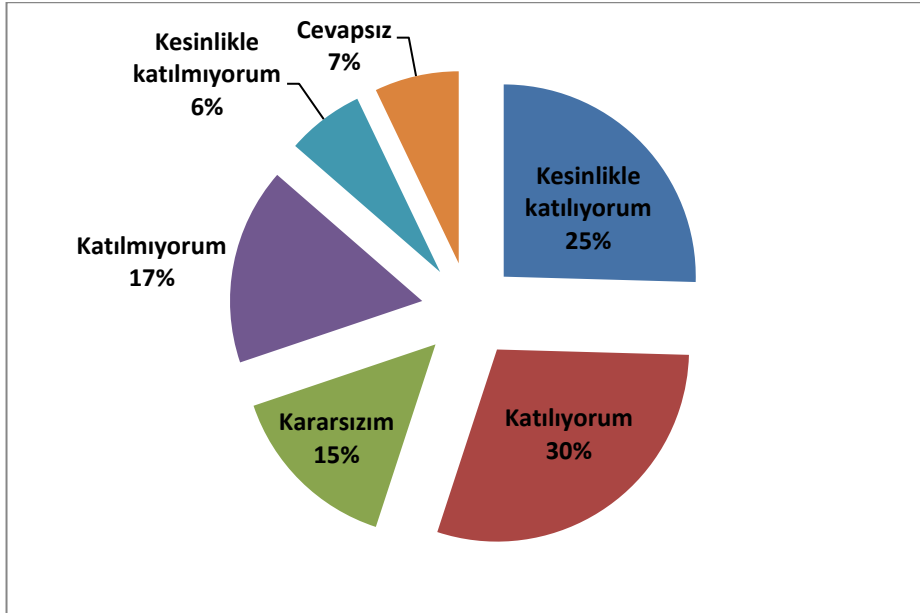
Grafik 56: Çalışanların Kişisel Amaçlar İçin Kullanılması, Sömürü



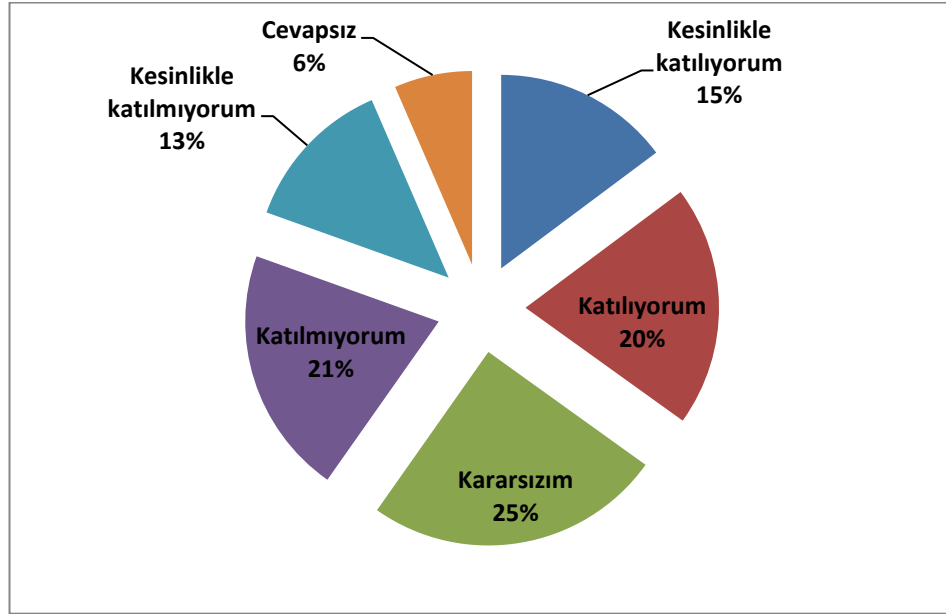
Grafik 57: Güç Elde Etmek İçin Bilgi Saklamak



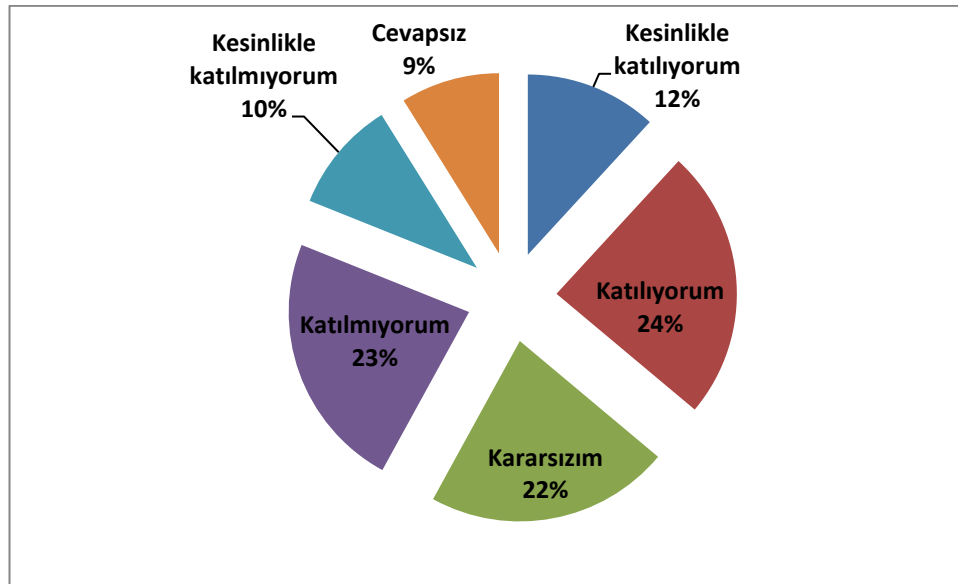
Grafik 58: İşlemler Konusunda Hizmetten Yararlananların Yeterince Bilgilendirilmemesi, Yönlendirilmemesi



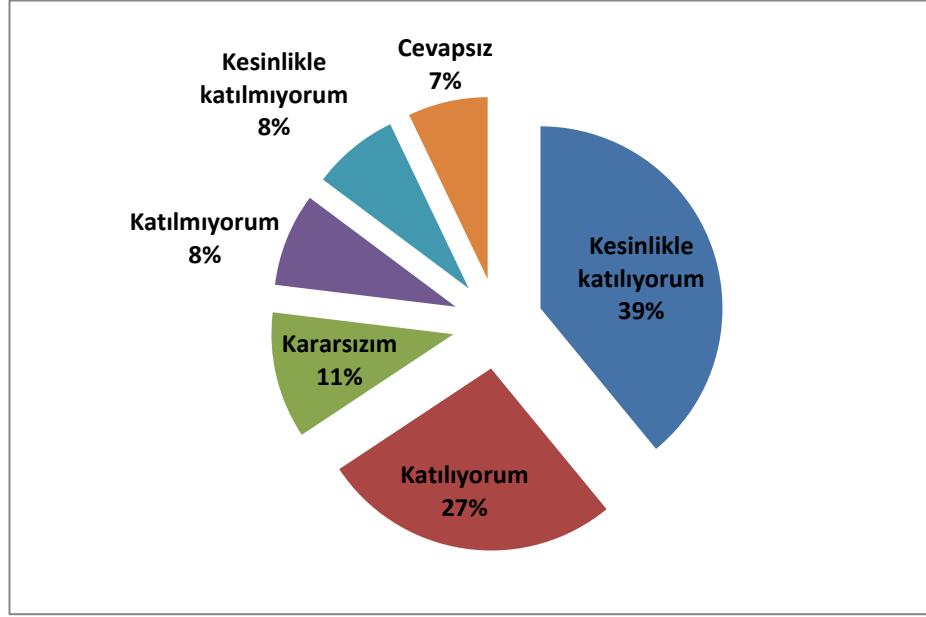
Grafik 59: Çalışanların Maaşlarının Düşüklüğü



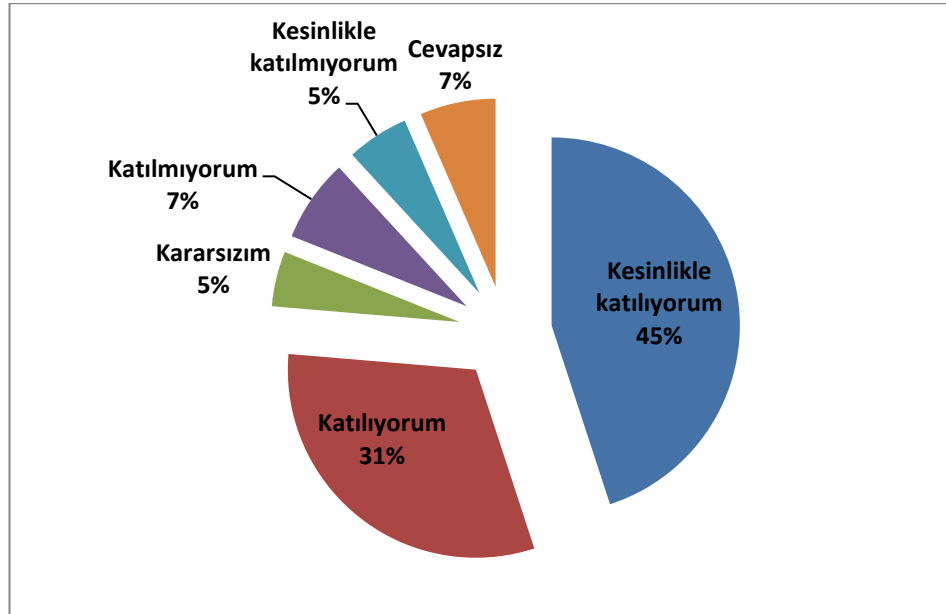
Grafik 60: Siyasi Baskı ve Etkilerin Olması



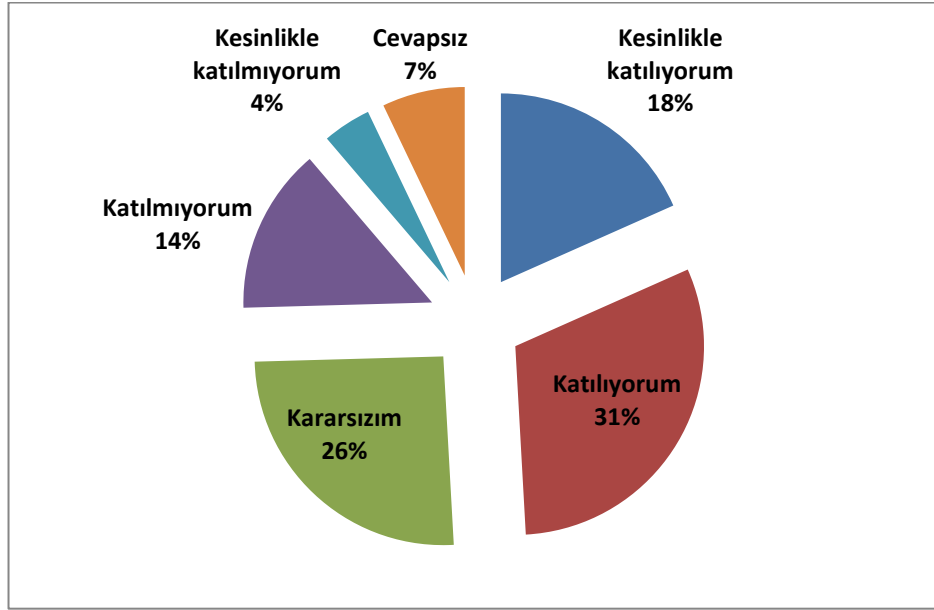
Grafik 61: Gümrük Müşavirlerinin ve İş Takipçilerinin Varlığı



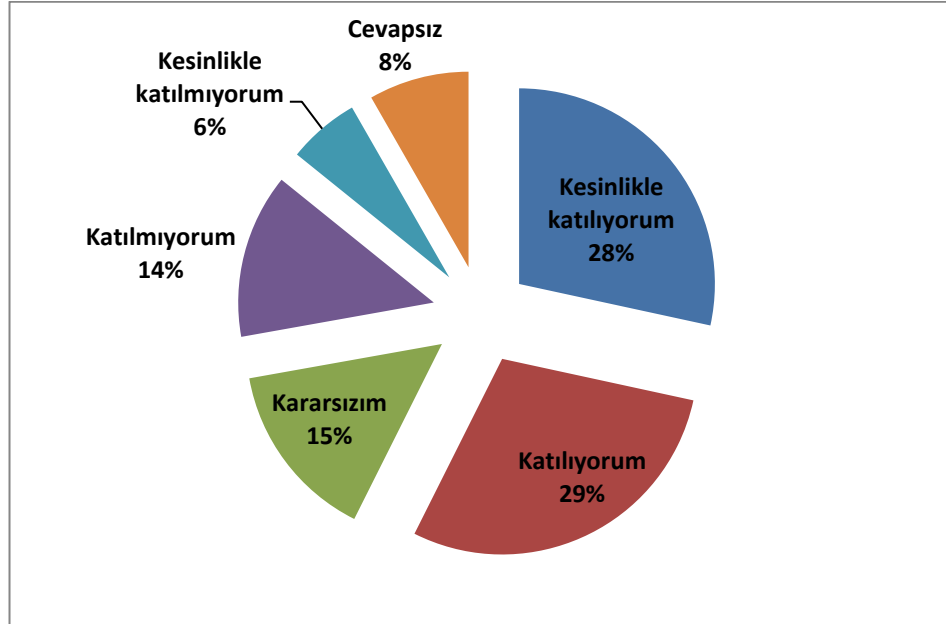
Grafik 62: Fiziki Şartların (Bina, Araç-Gereç, Teknik Donanım) Kötü veya Yetersiz Olması



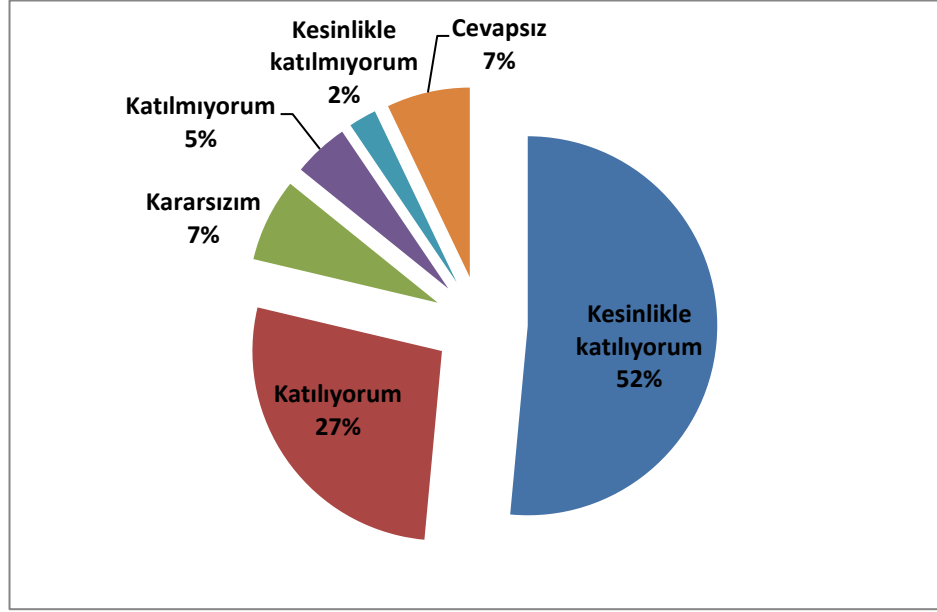
Grafik 63: Yeterli Sayıda Personel İstihdam Edilmemesi



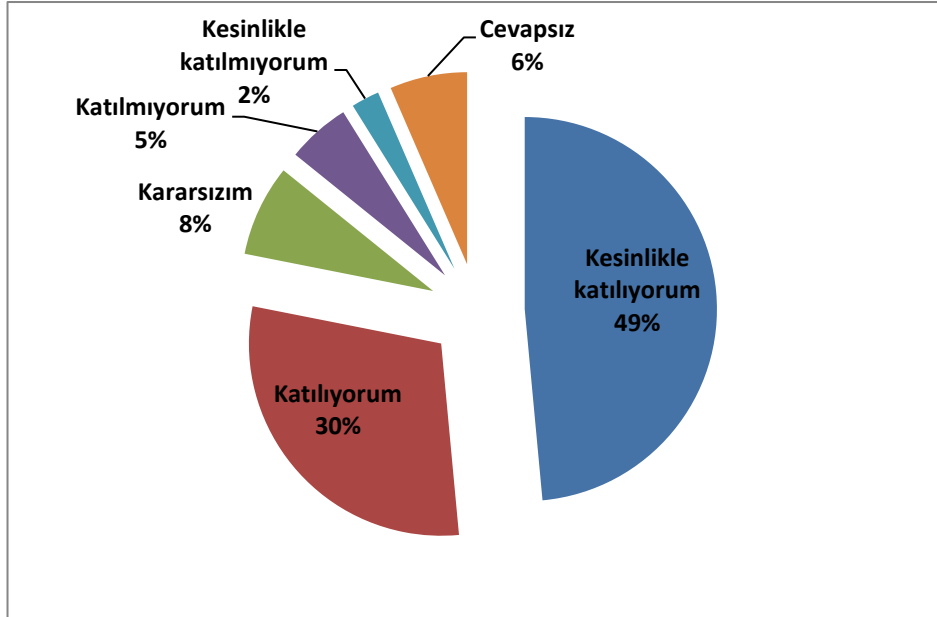
Grafik 64: Yetki Devrinin Yeterince Gerçekleşmemesi



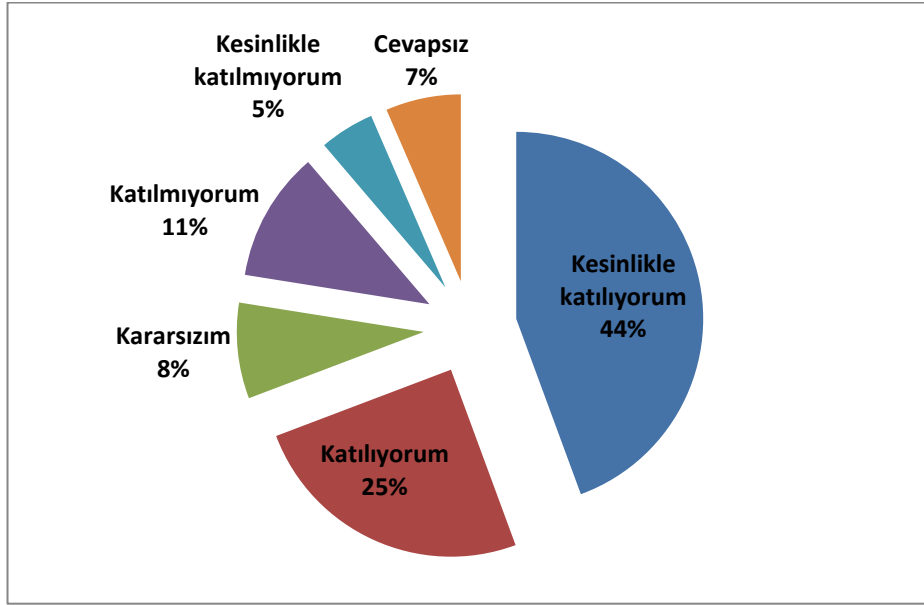
Grafik 65: Örgütlenme Bozuklukları



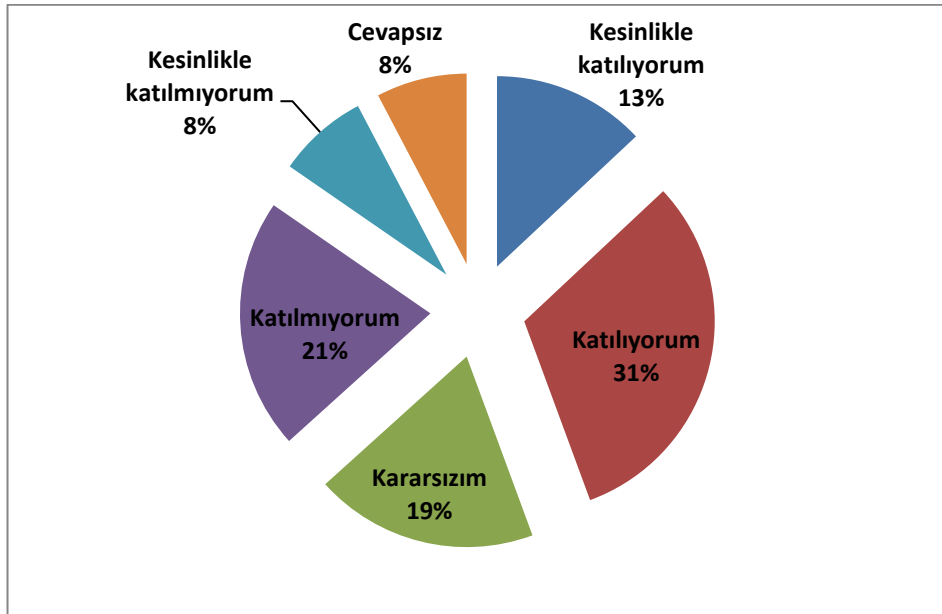
Grafik 66: Çalışanların Sorumluluğu Fazla Olan İşlerin Altına İmza Atmaları



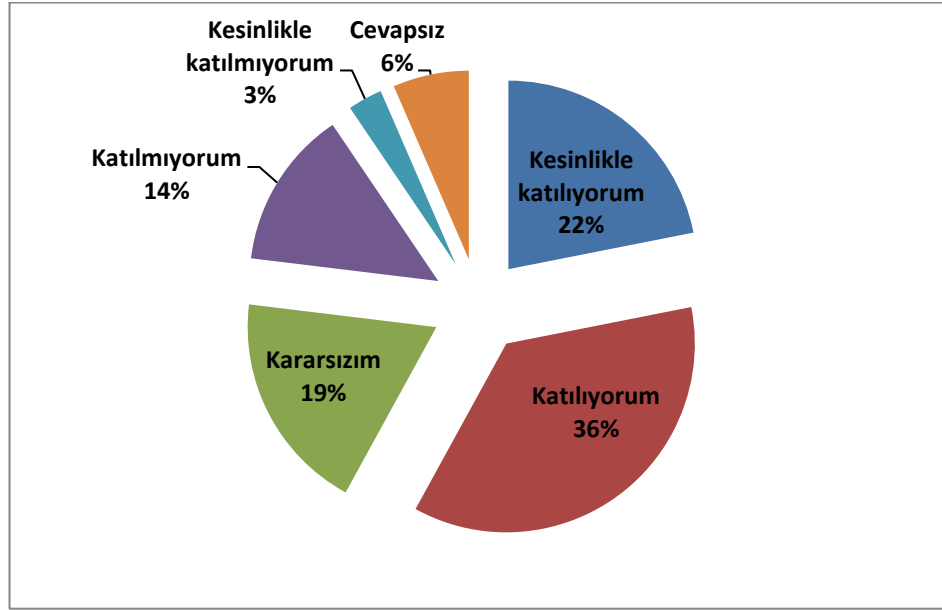
Grafik 67: Ağır İş Yüğü



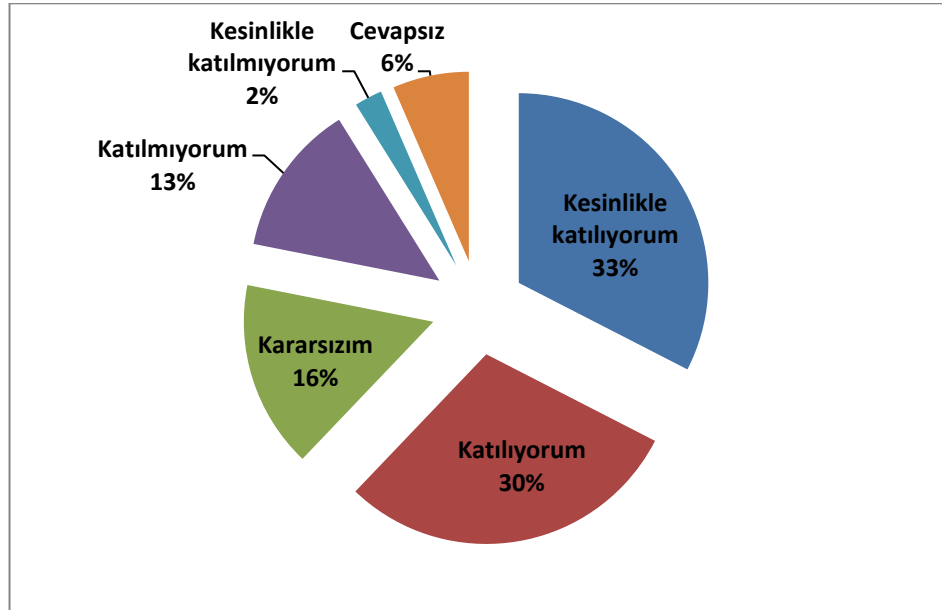
Grafik 68: Başka Kurumlara göre Gümrükte Çalışanların Sosyal ve Mali Haklarının Az Olması



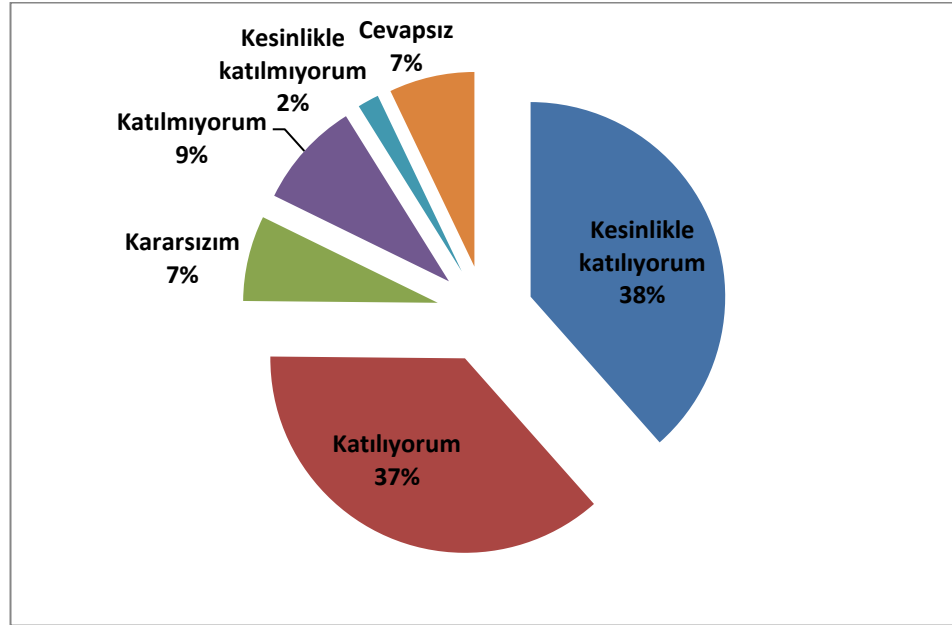
Grafik 69: Gümrük Personeli Meslek Etik İlkelerinin Bilinmemesi veya Benimsenmemesi



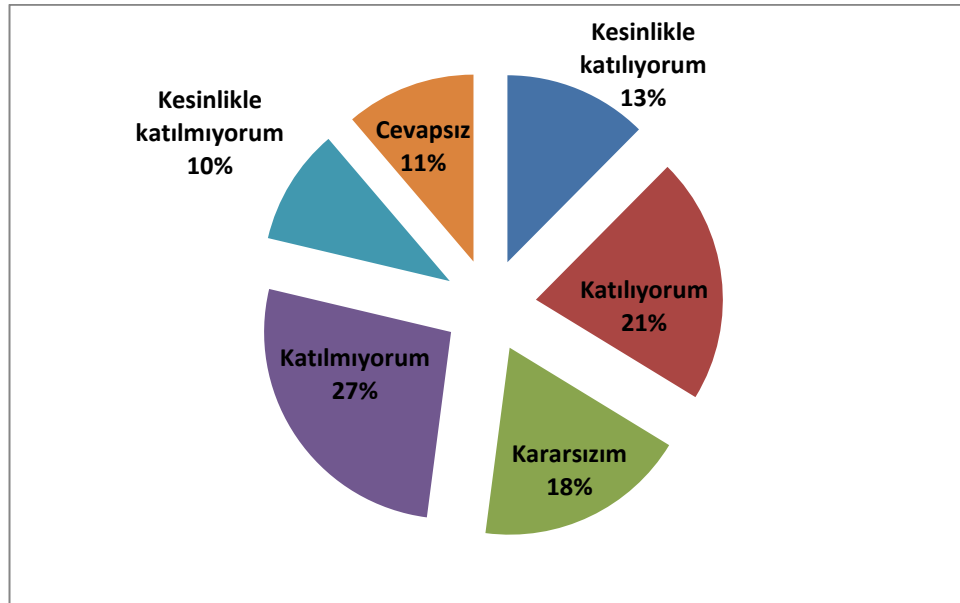
Grafik 70: Hizmetten Yararlananların Ayrıcalıklı İşlem İsteği ve Beklentisi



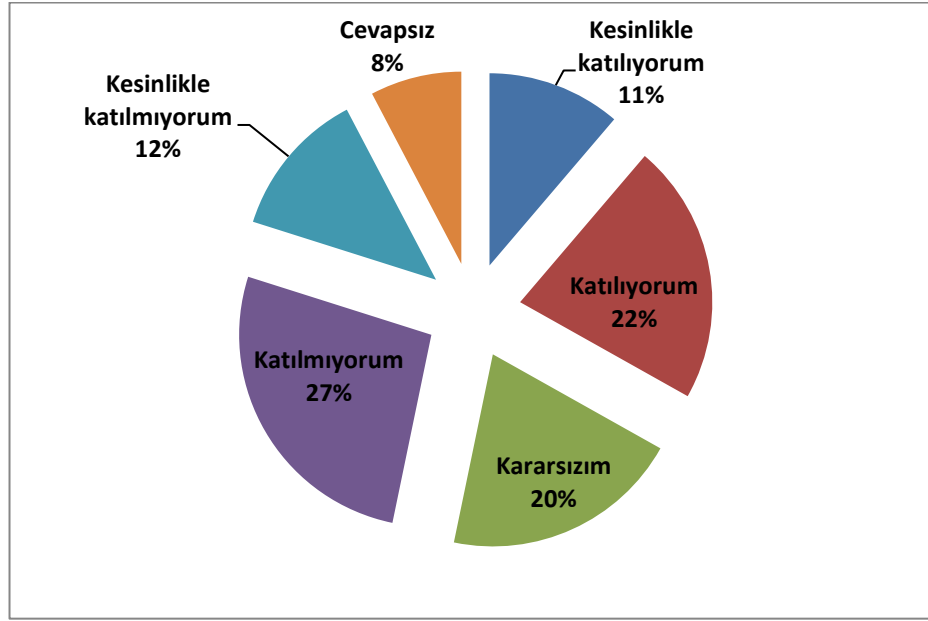
Grafik 71: Karmaşık ve Ağır İlerleyen Gümrük Prosedürleri



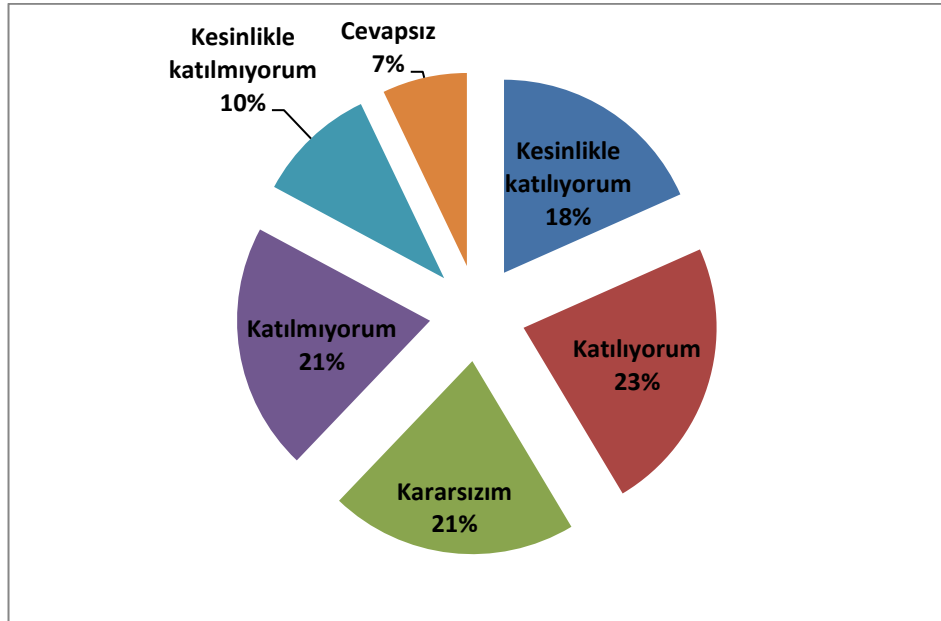
Grafik 72: Sık Sık Değiştirilen ve Farklı Yorumlara Neden Olan Çok Sayıda Mevzuatın Varlığı ve Karmaşıklığı



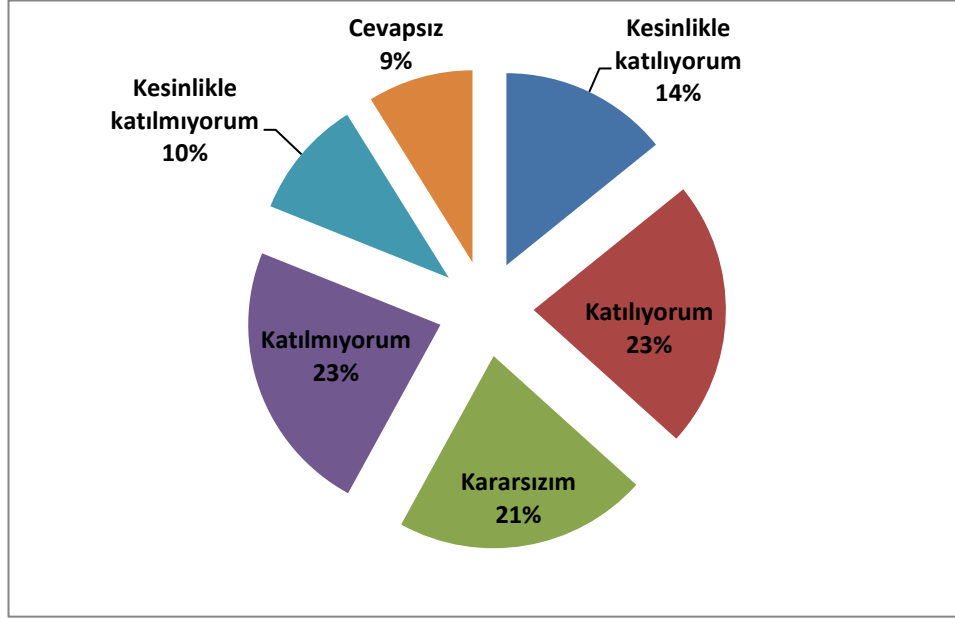
Grafik 73: Kurum İçi Denetim Sisteminin Yetersizliği



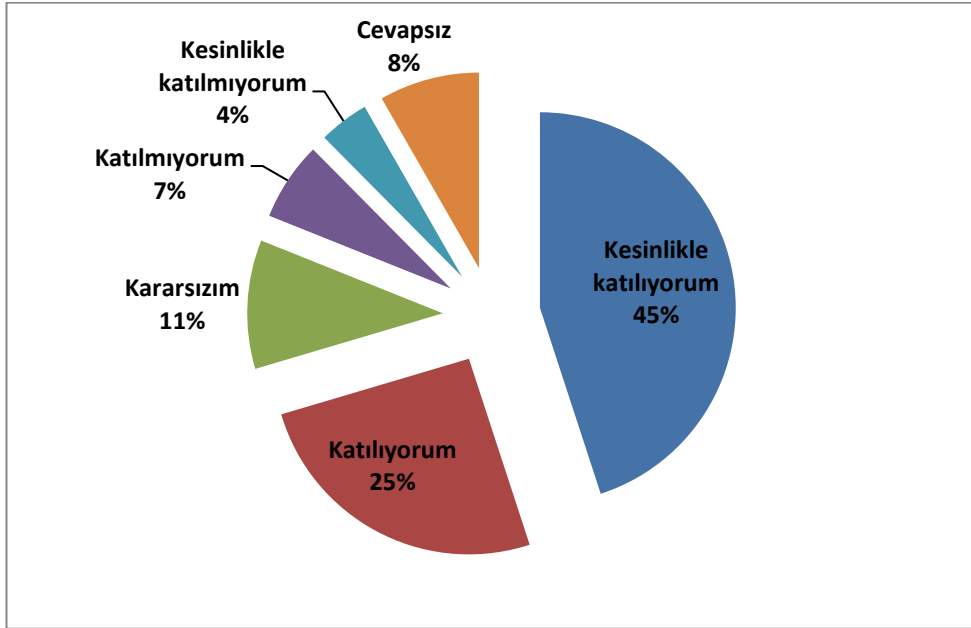
Grafik 74: Personeldeki Kişilik Bozuklukları (Kin, Aşağılık Kompleksi, Saldırganlık Dürtüsü vb.)



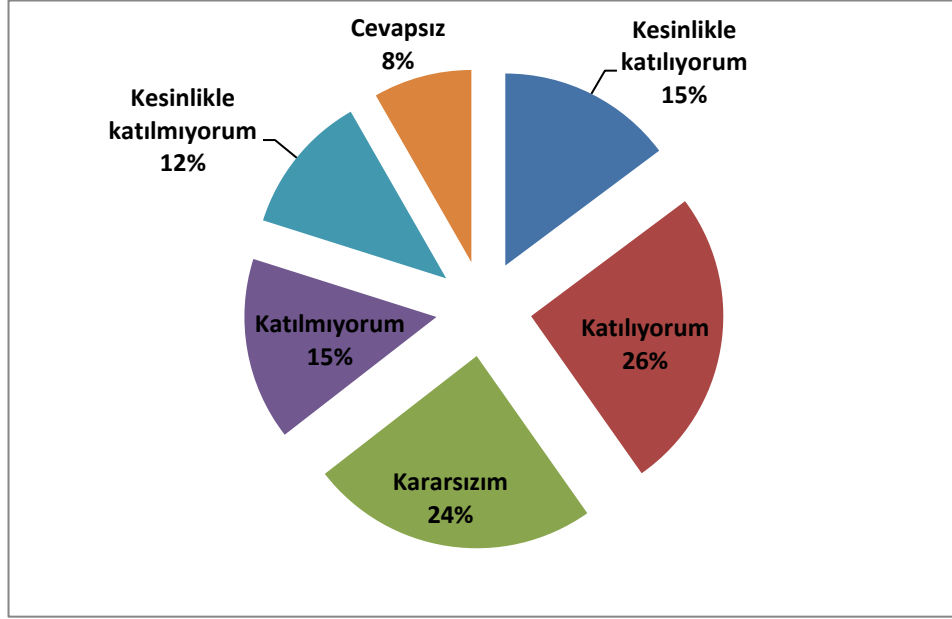
Grafik 75: Personelin Ahlak Anlayışı ve Değerleri (Hırs, Açgözlü Olma, Bencillik, Aşırı Kazanma İsteği vb.)



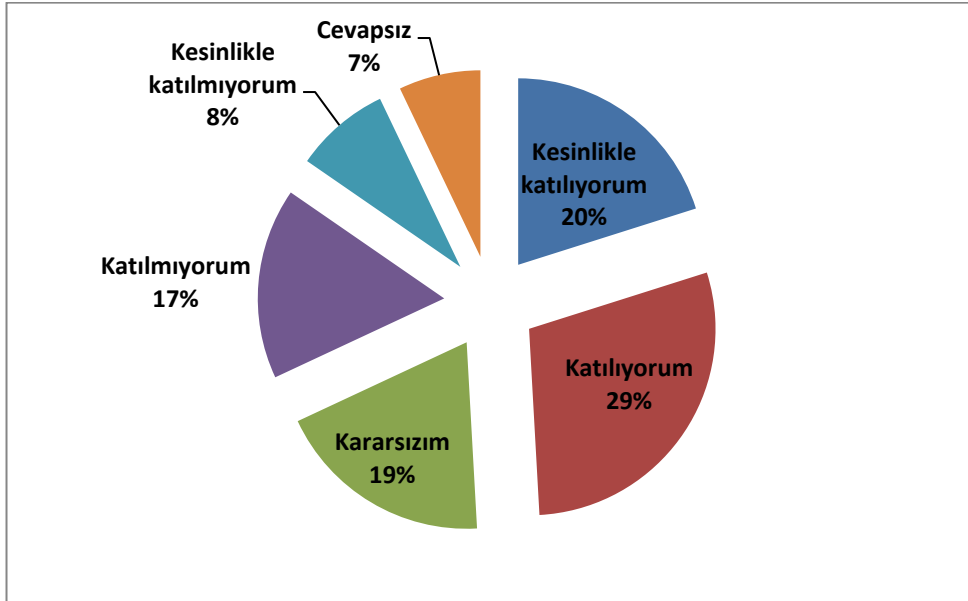
Grafik 76: Kayıt Dışı Ekonominin Varlığı



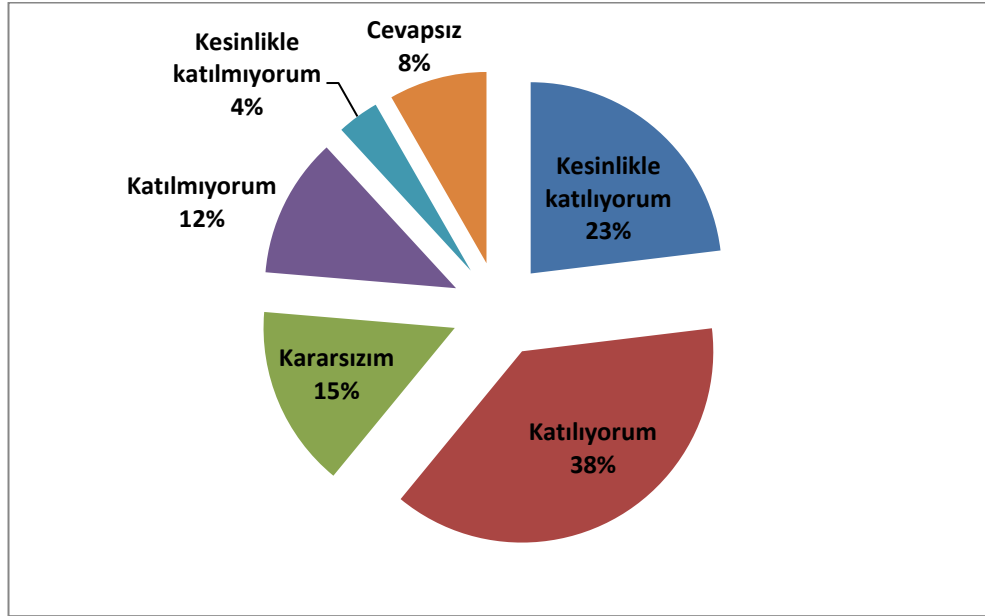
Grafik 77: Kurumun Kamuoyundaki Olumsuz İmaji



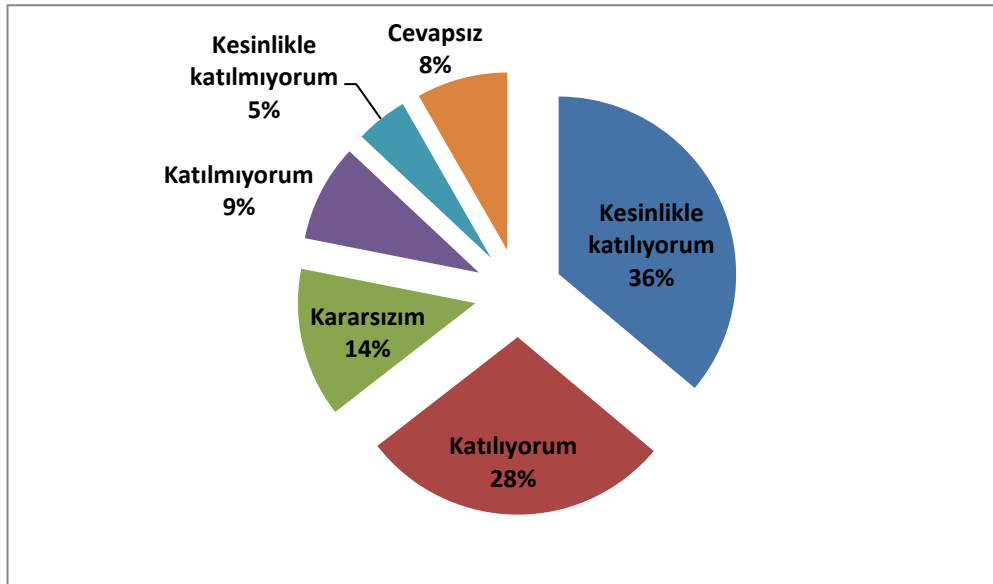
Grafik 78: Sağlanan Teşviklerin Fazlalığı ve Kötüye Kullanılması



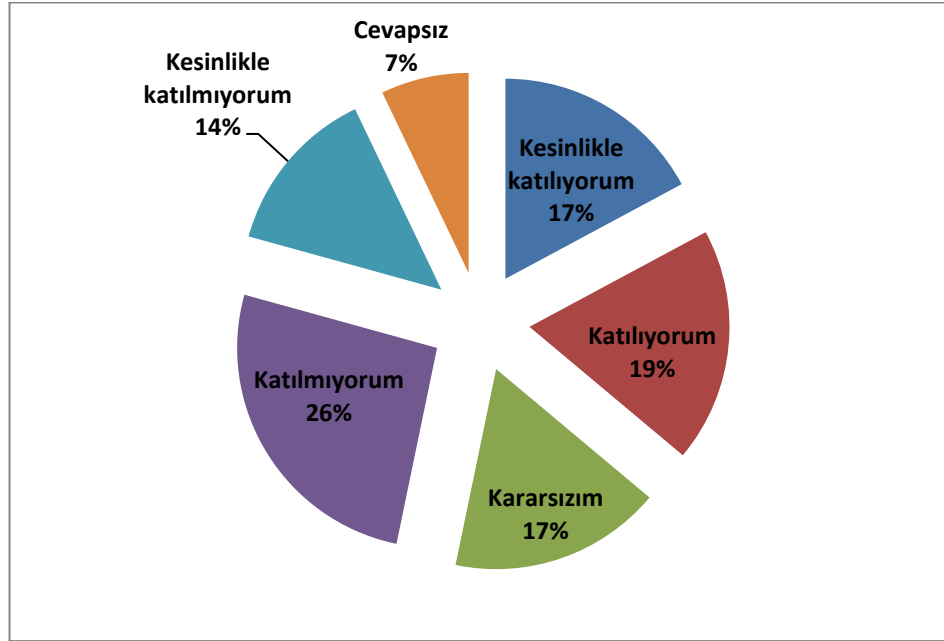
Grafik 79: Kurum İçinde Ayrımcı, Eşitsiz Uygulamalar



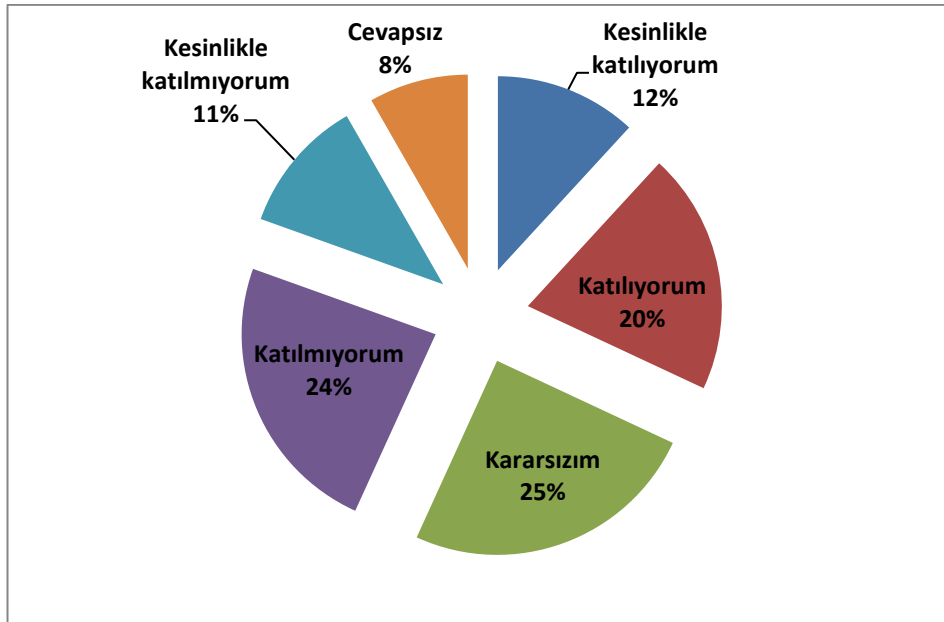
Grafik 80: Birimler Arası İlişkilerin Zayıflığı ve Bilgi Paylaşımındaki Aksaklıklar



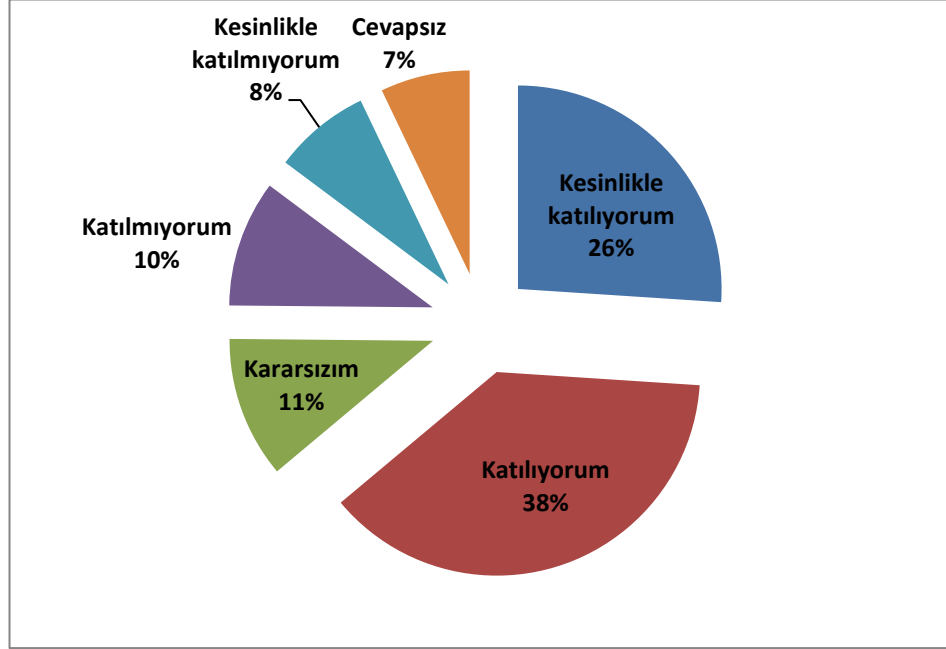
Grafik 81: İş Dağılımının Adil Olmaması



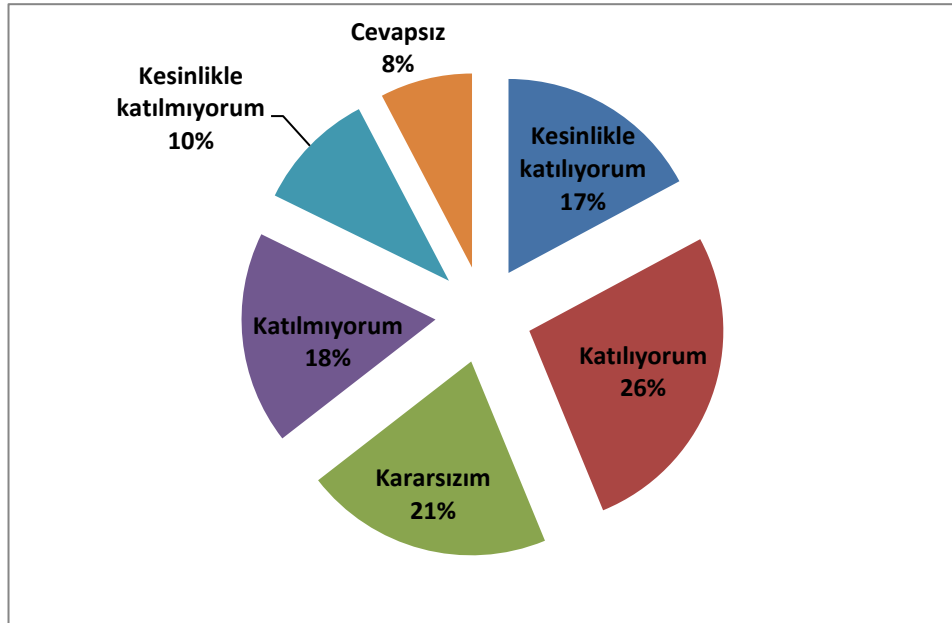
Grafik 82: Etik Dışı Davranışların Yeterince Cezalandırılmaması veya Örtbas Edilmesi



Grafik 83: Yöneticilerin Etik Dışı Davranışları Önlemekte Yetersiz Kalması



Grafik 84: Kurum Kültürü ve Aidiyet Duygusunun Güçlü Olmaması, Motivasyon Eksikliği



Grafik 85: Ast-Üst İlişkilerinde İletişim Bozukluğu

ÖZET

ÇALIK, Kadir. Kamu Yönetiminde Etik Değerlerden Sapma: Bir Kamu Örgütü Üzerine Alan Araştırması, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012.

Türk Gümrük İdaresinin örnek alınarak incelendiği “kamu yönetiminde etik değerlerden sapma” konulu bu çalışma, öncelikle kamu yönetiminde etik dışı davranışlarla ilgili teorik bir çerçeve çizip, peşinden Gümrük İdaresinde uygulanan alan araştırmasının sonuçlarını değerlendirmektedir.

En basit tanımıyla etik, toplumsal ilişkilerde iyi-kötü, doğru-yanlış olarak adlandırdığımız değer yargılarını inceleyen bir disiplindir. Kamu yönetimi etiği ise, kamu görevlilerinin görev alanları ile ilgili her türlü eylemi, yasa ve bireysel ahlaki değerleri bir potada eriterek yapması şeklinde tanımlanabilir. Bugün geldiğimiz noktada kamu yönetiminde etik dışı davranışlar ve etik değerler fazla önem ve içerik arz eden bir yapıya sahiptir. Özellikle ülkemizde gündemden düşmeyen yolsuzluk olayları ve kamu hizmetlerinden memnuniyetsizlik, toplumun büyük kesiminde etik değerleri ve etik ihtiyacını ana gündem maddesi haline getirmiştir.

Psikolojik bir bozukluk olarak ifade edilen etik dışı davranışlar, kişinin ahlak ve gelir düzeyi, Weberyen bürokrasi modelinin açmazları ve geleneksel toplum yapılarından beslenerek, ülkelerin gelişme süreçleri önünde bir engel teşkil etmektedir.

Kamuda iyi bir yönetim anlayışını tesis etmek ve toplumsal maliyetleri yüksek olan etik dışı davranış modellerini ortadan kaldırmak için etiksel bir altyapı oluşturmak gerekmektedir. Kamu yönetiminde etik altyapı, kamu gücünün etik dışı kullanılmasına set çeken düzenlemeler, mekanizmalar ve süreçler bütünüdür. Bu yapıyı oluşturmak; siyasi liderlerin kararlılığı, etkili bir yasal alt yapı, etkili hesap verebilirlik mekanizmaları, değerleri ve standartları ifade eden davranış kuralları, eğitim gibi mesleki sosyalleştirme mekanizmaları, kamuda uygun çalışma koşulları, etik

konularda eşgüdüm sağlayan merkezi bir yönetim kurulu veya özel bir etik kurumu varlığı, kamuoyunun katılımı ve denetimi ile mümkündür.

Etğin artan önemi ile birlikte Türkiye’de de etik altyapıya yönelik birçok yasal düzenlemeler ve idari mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu girişimlere rağmen Türk kamu yönetiminde yolsuzluk ve etik dışı davranışlar yaygın bir şekilde varlığını sürdürmektedir. Etik değer ve kuralların kamu personeline benimsenmediği ve idare içerisinde kurumsallaştırılmadığı sürece hiçbir etik dışı davranışın engellenemeyeceği bir gerçektir. Bu açıdan asıl çıkış noktası etik konusunda toplumsal ve bireysel bilincin ve girişimlerin oluşturulmasıdır. Yani Türk kamu yönetiminin kural temelli etik sistemi, dürüstlüğe dayanan sistemin teşvik edici, rehberlik edici ve eğitici özellikleriyle birleştirilmelidir. Ancak bu şekilde kamu yönetiminde etik en etkili şekilde hayata geçirilir ve yasal çerçeve ve mekanizmalar bu sayede daha anlamlı hale gelir.

Etik konusu, Türk Gümrük İdaresi için diğer kamu kurum ve kuruluşlardan çok daha büyük önem taşımaktadır. Ticaret erbaplarının bir an evvel gümrük işlemlerini bitirme talepleri ve gümrük memurlarının yetki ve sorumlulukları birlikte göz önünde bulundurulduğunda etik dışı faaliyetler için oldukça elverişli bir ortam doğmaktadır.

Gümrük idarelerinde etik dışı davranışların önlenmesi için genel geçer tek bir çözüm formülü sunmak elbette imkânsızdır. Ancak yapılması gereken gümrük idarelerinde kapsamlı bir etik yönetim anlayışı getirerek bunun etkili olarak uygulanması için ideal araçları, mekanizmaları ve süreçleri kullanmaktır. Bu yapı da açık, anlaşılır ve basit gümrük politikaları ile profesyonel bir yönetim anlayışı ile hizmet veren gümrük idarelerinin birleşimiyle oluşmaktadır.

Anahtar Sözcükler:

- 1- Etik
- 2- Kamu yönetimi
- 3- Etik ilkeler
- 4- Etik dışı davranışlar
- 5- Etik altyapı

ABSTRACT

ÇALIK, Kadir. Deviation from Ethical Values in Public Administration: A Case Study on a Public Organization, Master Thesis, Ankara, 2012.

This study on "deviation from ethical values in public administration", was examined the Turkish customs administration as an example, first draws a theoretical framework about unethical behaviors in public administration, after evaluates the results of the case study applied the customs administration.

The simplest definition of ethics is a discipline examining values refer to as good-bad, right-wrong in social relations. On the other hand ethics of public administration can be defined as public officials do all actions, laws and moral values of individual on duty areas by melting a pot. At this moment, unethical behaviors and ethical values in public administration have a structure which are more important and of content. The subject with the size of both intellectually and implementing is increasingly gaining importance. Especially in our country, the cases of corruption and dissatisfaction with public services not falling agenda, has become the main agenda item the need for ethics and ethical values for a large part of society

Expressed as a psychological disorder, unethical behaviors constitute an obstacle to the development processes of countries by fed from individual morality and income level, dilemmas of Weberian model bureaucracy and the traditional social structures.

To establish a good understanding of management in the public sector and to eliminate high social costs of unethical behavior patterns need to create the ethical infrastructure. The ethical infrastructure in public administration, refers to the whole of the regulations, mechanisms and processes preventing the unethical use of public power. Creating this structure is possible with stability of political leaders, an effective legal

infrastructure, effective accountability mechanisms, code of conduct expressing the values and standards, professional socialization mechanisms such as training, appropriate working conditions in the public sector, presence of a centralized board of directors or a private ethics institution providing coordination of ethical issues, participation and control of the public.

With the increasing importance of ethics, many legal regulations and administrative mechanisms regarding the ethical infrastructure are established in Turkey. Despite this initiatives, corruption and unethical behaviors in Turkish public administration exist widely. Unable to prevent any unethical behaviors is a reality as long as ethical values and rules are adopted by public personnel and institutionalized within the public administration. In this respect, the main starting point is the creation of initiatives and social and individual consciousness on ethics. In other words, the rule-based ethical system of the Turkish public administration with must be combined honesty-based system having guiding and educational features. Only in this way ethics in public administration is put into practice the most effectively and so that the legal framework and mechanisms become more meaningful.

The issue of ethics is great importance for Turkish customs administration than the other public institutions and organizations. Considered trade-class demands for the immediate completion of customs procedures with the powers and responsibilities of the customs officers give the very favorable environment in order to unethical behaviors arise. The prevalence of unethical behaviors in Turkish customs administration is fed by many bureaucratic practices, structural problems and administrative culture as many as conscious behaviors.

To provide a generally accepted a single solution formula is impossible in order to prevent unethical behaviors in the customs administrations. But what must be done is using the ideal tools, mechanisms and processes by

bringing a comprehensive understanding of ethical conduct in the customs administrations for the effective implementation of this. This structure consists of clear, understandable and simple customs policies with the combination of customs administrations serving as a professional management approach.

Key Words:

- 1- Ethics
- 2- Public administration
- 3- Ethical values
- 4- Unethical behaviors
- 5- Ethical infrastructure