

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUK VE YOZLAŞMANIN KÜLTÜREL ALTYAPISI

Kemal ÖZSEMERCİ*

Giriş

Kamu yönetim sistemimiz çok uzun yıllardır yozlaşma ve yozlaşmanın getirdiği yolsuzluk sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu iki sorun, kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması ve israf edilmesine yol açarak, Türk toplumuna çok büyük maliyetler getirmekte; işbaşına gelen hükümetler de yolsuzluk ve yozlaşmanın önüne geçebilmek için, sürekli reform gerçekleştirme çabası içinde bulunmaktadır. Ancak Osmanlı devletinin son dönemleri de dahil olmak üzere, bu uzun reform sürecine rağmen, kamu yönetiminde yolsuzluk ve yozlaşma, zaman zaman değişen yoğunluğuna rağmen, hala sosyal ve ekonomik yapıyı ciddi olarak tehdit eder boyutlardadır.

Yolsuzluk ve yozlaşma olguları, insan unsuru ile doğrudan alakalıdır. Kamu yönetiminde kararların tümünü programlamak mümkün olmadığından, kamu görevlilerine takdir yetkisinin tanınması kaçınılmaz olmaktadır. İşte bu noktada kamu görevlisinin etik yönü devreye girmekte; takdir yetkisi zaman zaman yasalara veya etik kurallara aykırı şekilde kullanılmaktadır. Kamu adına kullanılan yetkinin saptırılması ise yozlaşma ya da yolsuzluk olgusuna neden olmaktadır.

İnsan unsurunun bu etkisinden hareketle, devlet örgütü içinde görev almış bireylerin şekillendirdiği kamu yönetimine hakim olan kültürel değerler, kamu yönetiminin kalitesini belirlemektedir. Bu durumda kamuda var olan ciddi boyutlardaki yozlaşma ve yolsuzluk sorunu karşısında, politikacılar da dahil olmak üzere kamu görevlilerinin, bu soruna altyapı hazırlayan olumsuz kültürel özellikleri önem kazanmaktadır.

* Sayıştay Uzman Denetçisi

Kamu görevlilerinin davranışlarına yön veren ya da daha somut bir ifade ile yasalara ve etik kurallara bağlılıklarını belirleyen ise, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapıdır. Kültürün, “büyütülerek ekrana yansıtılmış bireysel psikoloji”¹ şeklindeki tanımından hareket edersek, kamu yönetiminde var olan kültür de, kamu görevlilerinin görevleri ile ilgili iş ve eylemleri gerçekleştirme aşamasındaki bireysel psikolojileri ile şekillenmektedir.

Yozlaşma ve yolsuzluk olguları anlam olarak birbiri içine geçmiş olup, yozlaşma yolsuzluğa, yolsuzluk da yozlaşmaya neden olmakta ve birbirini tetikleyici etkileri bulunmaktadır. Yolsuzluğun en yaygın ve basit tanımı Dünya Bankası tarafından “*kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılması*” şeklinde ifade edilmiştir. Yozlaşma olgusu da yolsuzluk ile yakından ilgilidir. Birleşmiş Milletler Bölgeler Arası Suç ve Adalet Araştırmaları Enstitüsü’nün bir raporunda yolsuzluk, “*kamu ve özel sektör kuruluşlarının karar verme mekanizmalarındaki yozlaşma ve bozulma*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu nedenle çalışmamızda, kamu kaynaklarının kamu yararına, eşitlik ve adalet ilkelerine uygun kullanımına engel olan yozlaşma olgusunu yolsuzluktan ayırmadan, her ikisinin birlikte kültürel altyapı ile olan ilişkilerini irdelemeye çalışacağız.

Ülkemizde son zamanlarda kamu yönetiminde reform çalışmaları yeniden hız kazanmıştır. Özellikle kamu mali yönetimimizde yapılan düzenlemeler ile sisteme getirilmeye çalışılan saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilebilmesinin temel şartı bu konularda kurumsal kültürün oluşmasıdır. Bugüne kadar gerçekleştirilen reformlar adına yapılan yasal düzenlemelerin ve önlemlerin başarılı olamamasının en önemli nedenlerinden biri, kurumsal kültür oluşturma konusunun ihmal edilmiş olmasıdır. Gerekli kurumsal kültür ortamının sağlanması ise, birer birey olarak kamu görevlilerinin ve politikacıların davranışlarına şekil veren, sahip oldukları etik değerler, yani bireysel psikolojileri ile ilgilidir. Dolayısıyla gerçekleştirilmeye çalışılan reformun başarıya ulaşabilmesi için, kamuda olması gereken etik kurallar ile ilişkisinin yeterli düzeyde kurulması gereklidir.

¹ Güney, Salih, Davranış Bilimleri ve Yönetim Psikolojisi Terimler Sözlüğü, Ocak Yayınları, Ankara 1998, s.180.

“Bir ülkenin kamu idaresi ve yöneticilik aralığında bulunduğu konumdan bağımsız olarak, “üç E” tabir edilen ekonomi, etkinlik ve etkililik amaçları önemlerini korumaktadır. Buna dördüncü “E”, yani etik konusunu eklemeliyiz. Kamu çalışanlarını görev ve sorumlulukları bağlamında, doğru ve düzgün davranış her zaman iyi yönetişimin önkoşulu olmuştur (...) Kamu sektörlerindeki büyük değişikliklere karşın ya da belki bunlar sayesinde, iyi ve doğru davranışa en az eskisi kadar ve belki daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nokta, kamu yönetimi reformlarının başarısında ve devlete duyulan güvende belirleyici olacaktır.”²

Kamu görevlilerine etik değerlerin benimsetilmesi ise, birtakım ilkelerin yasal düzenlemelere konu olması ile mümkün değildir. Çünkü sonuçta yapılmaya çalışılan reformun uygulayıcıları kamu yönetiminde görev almış bireylerdir. Bu bireylerin etik anlayışları ise kamu yönetiminde önlenmesi için çaba harcanan yolsuzluk ve yozlaşma olgusunun belirleyici faktörüdür. Yolsuzluk ve yozlaşmanın önüne geçebilmek için öncelikle kamu yönetiminde bu sorunlara yol açan kamu görevlilerinin etik değer anlayışlarındaki sapmaların önlenmesi gerekir. Kamu görevlilerinin etik değer anlayışları ise, kamu yönetimine hakim olan kültürel altyapı ile şekillenmektedir.

Bu çalışmada Türk Kamu Yönetiminin, kamu görevlilerinin etik değer anlayışlarını etkileyerek, yolsuzluk ve yozlaşmalara alt yapı hazırlayan kültürel özellikleri hakkında bir inceleme yapmaya çalıştık. Amacımız bütün kamu görevlilerini ya da politikacıları suçlamak veya zan altında bırakmak değildir. Ancak şunu da biliyoruz ki, kamu yönetiminde, yolsuzluk ve yozlaşma sorunlarının ortaya çıkmasında bürokratik ve siyasal yapının ve bu yapıyı oluşturan unsurların belirleyici bir rolü bulunmaktadır. Bu durumda yolsuzluk ve yozlaşmaya çözümler üretilebilmesi için, kamu görevlilerinin ve politikacıların etik değer anlayışlarında sapmaya neden olan kültürel altyapının ortaya konulması önem taşımaktadır.

² OECD, Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama, (Çeviri), TÜSİAD Yayınları, No.2003-9-363 Ankara 1996, s. 13.

Çıkarıcılık

Genel olarak insanın doğasında, yaptığı her türlü faaliyette kendi yararını düşünme güdüsü mevcuttur. İnsanın bu doğal güdüsünü dikkate alarak sistematize edilen piyasa ekonomisi sistemi de, insanların kendi yararlarını düşünmesi sonucunda toplumsal yararın sağlanacağı teorisini öngörmektedir.

Neoliberal düşünce ile birlikte, yolsuzluk olgusu gözardı edilmiş; kar için her şeyi mübah gören bir anlayış hakim olmuştur: *“Neoliberal okulun ana paradigması der ki; bir ekonomik girişim, tek amacı olan karlılığını maksimize etme hedefine sahip olmalıdır. Etik düşünceler iş aleminin bir işi değildir. Eğer herkes kendi en iyisine bakacak olursa, otomatik olarak, pazarın görünmez eliyle kamunun iyiliği de gözötilmiş olur. Buradan kolayca çıkarılabileceği gibi birinin karını artıracak her şey aklanır, yolsuzluk bundan hariç değildir. Eğer kamunun iyiliğini düşünmek zorunda değilseniz ve diğer moral değerlere sahip değilseniz yolsuzluk kolayca kabul edilmiş bir pratik olur.”*³

Ülkemizde de uygulanmaya çalışılan liberal sistem içinde, kendi faydalarını düşünen bir birey olarak kamu görevlileri ve politikacılar bu görevleri ile ilgili işlem ve eylemlerinde, en azından teoride de olsa, kamu yararını düşünmekle zorunlu tutulmuşlardır. Bu ayrımı yapmak ya da yasalarla yaptırmak ise her zaman kolay olmamakta ve ayırım gerçekleştirilemediği zaman karşımıza yolsuzluk olgusu çıkmaktadır.

*“Kusursuz olmayan insanlardan oluşan bir dünyada kamu etiği, ancak bencil olmayan, dürüst bir kamu hizmeti ile sağlanabilir. Önemli olan bencil olmamak, dürüst olmak ve kamu yararı ile bireysel çıkar arasında tercih yaparken doğru kararı verebilmektir. Etik yönetim ancak bencil olmayan dürüst kamu yöneticileri ile sağlanabileceğinden, bu yöneticilere yaptıkları görevleri kapsamında ne gibi karar ve davranışların kamu yararına uygun olacağı çok iyi benimsenmelidir.”*⁴

³ Reinold E. Thiel, “Corruption in the Age of Globalisation”, Political and Administrative Corruption, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara, 1997, s. 44, 45.

⁴ Tansal, Sabih, “Kamuda Etik”, Görüş Dergisi, Sayı 57, s. 12.

Yolsuzluk ve yozlaşma olgularının çözümlenmesinde, gözden kaçan bir husus da elde edilen çıkarın niteliği ile ilgilidir. Kamu yönetiminde kamu adına kullanılan yetkinin saptırılması, her zaman maddi bir çıkar elde etme amacıyla olmayabilir. Bazı durumlarda elde edilen çıkar çok değişik şekillerde olabilir. Örneğin kamu görevlisinin hemşehrilerine ayrıcalık yaparak, kendisine itibar sağlaması, kendi partisine mensup kişilerin hukuka aykırı taleplerini yerine getirerek, daha üst bir makam elde etmesi gibi durumlarda maddi olmayan bir çıkar elde edilmiş olmakta ve yolsuzluk olgusu ortaya çıkmaktadır. Yani kamu yararı dışında hedeflenen her amaç bir çıkar olarak değerlendirilmeli ve yolsuzluk ya da yozlaşmaya neden olacağı unutulmamalıdır.

“Eğer arzı ve isteklerimizi kesin olarak sınırlamayı öğrenmezsek, çıkarlarımızın manevi kriterlere boyun eğmesini sağlayamazsak, biz insanlar, yine insan tabiatının en kötü yönlerinin sivri dişleri arasında yok olup gideceğiz. (...) Çağdaş hayatın çeşitli ortak bağlarını dikkate alsak bile, yine de hem ekonomik hem de politik hayatımızın tedavisi, kendini frenlemeden geçmektedir.”⁵

Sonuç olarak kamu görevlilerinin çıkarlarından tamamen soyutlanması gerektiğini söylemek istemiyoruz. Elbette ki her insan, fitratının gereği olarak hayatını devam ettirebilmek için kendi menfaatlerini korumak zorundadır. Ancak kamu görevlisi kamusal eylem ve işlemlerinde daima kamu yararını gözetmek zorundadır. Hem hukuki hem de etik açıdan olması gereken budur. Hatta kendi yararı ile kamu yararının çeliştiği durumlarda, kamu yararını tercih etmek yükümlülüğündedir.

Makam Düşkünlüğü

Kamu yönetiminde kamu yararının saptırılmasına neden olan kültürel unsurlardan biri de makam düşkünlüğüdür. Kamu görevlisi, gerçekleştirdiği eylem ve işlemlerinde inisiyatif kullanması gerektiğinde, hedef olarak kamu yararını gerçekleştirme yerine, daha üst bir makama ulaşma amacıyla hareket ediyorsa, makam düşkünlüğünden söz edilebilir.

⁵ Solzhenitsyn, Aleksandr, Yirmi Birinci Yüzyıl Şafağında Önceki Gecenin Düşünceleri, Yüzyılın Sonu, İş Bankası Yayınları, (Çev. Belkis Dişbudak), İstanbul, Mart 1999, s.76.

Devletin işleyişinde gerçekleştirilmeye çalışılan temel amaç, kamu yararının sağlanmasıdır. Eğer kamu görevlisi ya da politikacı bulunduğu makamı korumayı veya daha üst bir makama ulaşmayı kamu yararına tercih ediyorsa, o zaman kamu adına yaptığı işlem ve eylemlerinde yozlaşma başlayacak ve hatta yolsuzluğun taraflarından biri haline gelebilecektir.

Makam hırsına tutulan bir kamu görevlisi, bütün düşünce kâbiliyetlerini, kamu yararı yerine elde ettiği makamı korumak ve amirlerinin tevccühünü kazanma yolunda kullanacaktır. Totem haline getirdiği makamını kaybetmemek için, hukuka ve etik kurallara ters işlere girecektir ve fayda umduğu herkesi memnun etmeye çalışacak dolayısıyla kamu yararına kendi yararını tercih etmiş olacaktır.

Her insanda doğal olarak her şeyin daha iyisine ya da daha üstününe karşı bir temayül vardır. Bu temayülü inkar etmek insanın doğasına karşı çıkmak olur. Ancak bütün toplum adına hareket eden ve sorumluluk taşıyan kamu görevlilerinin ve politikacıların, kamu yararına aykırı olarak belli makam ve mevkileri elde etmek amacıyla, kamu adına yaptığı işlem ve eylemleri saptırması ise hiçbir hukuk ya da etik değer ile bağdaştırılamaz. Kamu yararının saptırılması durumunda ise kamu yönetiminde yozlaşma olgusu ortaya çıkmakta ve yolsuzluklara açık bir yönetim yapısı oluşmaktadır.

Kurum / Meslek Taassubu

Kamu yönetiminde taassup, kendi mesleğinden ya da kurumundan olanları üstün görerek onlara ayrıcalıklar tanınması, diğerlerini ise daha önemsiz görülmesi ve birtakım haklardan mahrum bırakılması olarak ifade edilebilir.

Geniş anlamda meslek taassubu kamu görevlilerinin vatandaşlara olan bakış açılarından kaynaklanmakta; kendilerini vatandaşlardan üstün görme, yaptıkları kamusal iş ve eylemlerinde vatandaşların beklentilerini dikkate almama ve haklarına saygı göstermeme şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu görevlisinde var olan bu anlayış nedeniyle, vatandaş hakkını arama cesareti gösterememekte ve kamu görevlisi de kendisini hesap verme sorumluluğu içinde hissetmemektedir.

Dar anlamda taassup anlayışı ise, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında ya da birimlerinde var olan kurumsal kültür anlayışından kaynaklanmaktadır. Kurum taassubunun olduğu birimlerde çalışan kamu görevlilerinde, mevcut hukuk düzeninin dışında kendilerini daha önemli ve üstün görme anlayışı hakimdir. Bu anlayış nedeniyle hedef kamu yararından sapmakta, kurumunun, biriminin ya da mensuplarının menfaatleri, gerçekleştirilen eylem ve işlemlerde her şeyden önde tutulmaktadır.

Oysa devlet örgütü içinde görev ve yetkiler, anayasa ve yasalar ile kamu kurumlarına dağıtılmıştır. Yapılan işlem ise kamu kurumu ve kuruluşları arasında bir iş bölümünün gerçekleştirilmesidir. Ancak devlet ise bir bütündür ve gerçekleştirilmeye çalışılan hedefler aynıdır. Dolayısıyla aynı amaçları gerçekleştirme yolunda, devlet yapısı içinde yer alan bütün kamusal örgütlerin birbirini desteklemesi gerekir.

Kurum taassubu çoğu zaman farklı kamu kurumlarının veya birimlerinin ortak ya da birbiri ile ilişkili görev alanlarında ortaya çıkmaktadır. Bunun nedeni ise kamu kurumlarının görev ve yetkilerinin açık olarak belirlenmemesi yanında, kamu görevlisinin kendi kurumunu daha üstün görmeye çalışması ve daha çok yetki kullanmaya çalışmasından kaynaklanmaktadır. Kamu yöneticilerini bu şekilde davranmaya iten temel saik ise daha çok yetkinin, gerektiğinde kendisine çeşitli açılardan daha çok avantaj sağlayabilecek olmasında yatmaktadır.

“Devletin yeniden şekillenmesi, devletin yeniden görev tayininin yapılması, daha etkin, daha verimli, daha adil bir devlet mekanizmasının olması hepimizin beklentisi; ancak, şunun özellikle altını çizmeliyim ki, maalesef, kurum taassubu, müesseseler arasındaki merkezîyetçilik, yetkilerin merkezde toplanmış olması ve kurumlar arasındaki gerekli istişarenin sağlanmamış olması ve kimsenin elindeki yetkiyi başkasına devretmeme isteğinden dolayı, bugün, bürokratik anlamda istediğimiz seviyeye gelemiyoruz”⁶

Kurumsal taassuba neden olan bir diğer anlayış ise, toplumsal hayatımızdaki “kol kırılır yen içinde kalır” felsefesinin kamu yönetimine de hakim olmasından kaynaklanmaktadır. Daha çok yaptığı işlerin doğruluğuna

⁶ Çağlayan, Zafar, ASO 2003 Yılı Ödül Töreni Konuşması, <http://www.aso.org.tr/asomedyay/ocak2005/odultoreniocak2005.html>

olan güven eksikliğinden kaynaklanan, yapılan işlem ve eylemler hakkında sır saklama alışkanlığı, kurum taassubunun bir diğer şeklidir. Bu durumda da kurumun ya da birimin işlem ve eylemleri saklanmaya çalışılarak, birtakım eksiklik ve kusurların yanında, bazen yapılan birtakım yolsuzlukların gizlenmesi amaçlanmaktadır.

Kurum taassubu, en fazla kamu yönetiminde reformların gerçekleştirilmeye çalışıldığı süreçlerde ortaya çıkmaktadır. Bu değişim ve dönüşüm süreçlerinde her kurum, yasama organını etkilemeye çalışarak daha fazla yetki ya da özlük hakkı elde etme mücadelesine girişiyor. Hatta aynı bakanlık içindeki birimler bile birbirleri ile daha fazla yetki alma yarışına girebiliyor ve bazen aylarca kamu kurumlarındaki bireyler asıl yapması gereken faaliyetlerden uzaklaşıp, daha fazla yetki kapma ile uğraşabiliyorlar.

Kurum veya meslek taassubuyla hareket eden kamu görevlisi, gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerinde kamu yararı yerine daima kurumunun ya da mesleğinin çıkarları doğrultusunda hareket edecektir. Bir ileri aşamada ise kendi kurumuna rakip gördüğü diğer kurumları yıpratmaya kadar gidecektir. Böyle bir durumda var oluş amacı topluma hizmet olan kurumlar ve bu kurumlarda çalışan kamu görevlileri, kendinden beklenen hedefleri gerçekleştiremeyecek ve kamu yararından sapılmış olacaktır. Bu durum ise yönetimde yozlaşmayı, yozlaşma da yolsuzluğu getirecektir.

“Bu Maaşa Bu Kadar İş” Anlayışı

Ülkemizde devlet kapısı hep bir geçim kaynağı olarak görülmüştür. Osmanlı devletinden günümüze kadar gelen bu anlayış ile bireyler hayatlarını güvence altına alabilmenin yolunu, devlet örgütünde bir kadro alabilmekte görmüşlerdir. Oysa kamu görevi, özünde geçim kaynağı değil, topluma hizmet unsurunu içermektedir.

Ülkede politika oluşturanlar da bu çarpık anlayışın oluşmasına adeta zemin hazırlamışlardır. Anayasada yerini bulan sosyal devlet anlayışı çarpıtılmış; kamu yönetimin ihtiyaçları göz önüne alınmadan, kamu kurumları işsive iş kapısı gibi düşünülmüştür. Bu yanlış zihniyetin sonucu olarak, kamu kurumları yalnızca bir geçim kapısı olarak görülmüş; devlete, millete hizmet

ya da kamu yararı anlayışı ikinci planda kalmıştır. Bu durumda kamu görevlisinin hedefi, kendini yormadan çok çalışmadan, bol maaş almak olmuştur.

Devlet kapısında bir kadroya yerleşinceye kadar ya da daha üst bir makam elde edinceye kadar her türlü yola başvuran siyasetçi ya da kamu görevlisinde hemen maaşını beğenmeme anlayışı görülmektedir. Genel olarak bu düşüncesinde haklıdır da. Çünkü gerçekten de kamu görevlilerinin büyük çoğunluğunun maaşı fakirlik sınırının altındadır ve aynı işi yapan kamu görevlileri arasında var olan büyük maaş dengesizlikleri, kamu çalışanlarının motivasyonlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak bu durum hiçbir zaman kamu görevini hakkıyla yerine getirmemenin haklı gerekçesi olmamalıdır.

Devlet kadrosunda çalışmanın anlamına bakacak olursak, kamuda çalışanlar halktan toplanan vergiler ile maaşlarını alırlar; dolayısıyla halkın menfaatlerine ve beklentilerine uygun olarak iş ve eylemlerin gerçekleştirilmesi gerekir. Patron yani maaşı ödeyen halktır; nasıl ki özel sektörde çalışan bir kişi patronun beklentilerine uygun çalışmamayı göze alamazsa, kamuda da aynı anlayış ile görev ve yetkilerin kullanılması gerekir. Yine farklı bir açıdan değerlendiresek, herhangi bir kamu kurumunda kendimiz talip olarak bir görev aldığımızı göre, işin başında bu maaşa bu işi yapmaya razı olduğumuzu belirtmiş ve zımni olarak devlet ile bir sözleşme imzalamışızdır.

Çağdaş kamu yönetimi anlayışında hedef, dış müşteri olarak kabul edilen kamu kurumlarından hizmet alan halkın memnuniyetidir. Dolayısıyla hem maaşımızı ödeyen halkın beklentilerini dikkate almamak, haklarına saygı göstermemek, hem de bulunduğumuz kadroya terettüp eden görevlerin hakkını vermemek, hukuk ve etik değerler ile bağdaşmayacaktır.

Hukukun Üstünlüğü Anlayışının Eksikliği

Hukuk, bir toplumda eşitlik ve özgürlüğün, barışın ve güvenliğin teminatıdır. Toplumda yer alan bütün kişi ve kurumlar hukuk kuralları ile

bağlıdır. Anayasada yer alan hukuk devleti anlayışının bir gereği olarak, hukukun üstünlüğü teoride de olsa tartışılmaz şekilde kabul edilmektedir.

Türkiye'de yozlaşma ve yolsuzlukların temel nedeni kurallara uymanın kurumsallaşmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Kuralların yönetilenler için olduğu, yöneticilerin kurallara uymama özgürlüğünün bulunduğu anlayışı birçok sorunun kaynağıdır. Bu nedenle, yönetim sorumluluğu taşıyanların öncelikle kurallara uyma ve uyulmasını gözetme konusundaki duyarlılığı büyük önem taşımaktadır.

*"Devletin sorgulanamazlığı, yönetimde etik davranışların geliştirilmesinde ve yerleştirilmesinde en büyük engeldir. Böylece, hukuk kurallarına dayanarak "devletin çıkarlarını korumak" amacıyla gerçekleştirilen bir çok suç eylemi etik açıdan uygun görülebilmektedir."*⁷

Hukukun üstünlüğü anlayışının bir gereği, hukukun hiçbir etki altında kalmadan herkese tarafsız olarak uygulanmasıdır. Yasaların uygulanmasında bazı kesimleri koruma, bazılarını çıkar sağlama ya da bazı kesimlerin aleyhine olacak şekilde yasa ve yönetmeliklerin düzenlenmesi ya da yorumlanması yolsuzluk ya da yozlaşmayı ortaya çıkaracaktır. Oysa kamu hizmetlerinin sunumunda eşitlik ve adalet ilkelerinin gözetilmesi esas olmalıdır.

*"Toplumlarda fay hatlarının oluşmaması ve var olan fay hatlarının gerilip sosyal depremlere neden olmaması için, öncelikle toplumsal düzenin vazgeçilmez kurumlarının ve bu kurumlar adına erk kullananların, hukukun üstünlüğüne gönülden inanmaları ve bütün iş ve işlemlerini bu inanca göre yürütmeleri gerekmektedir. Genelde bütün kamu görevlilerinin, özeldense hukukçuların gerek düşünce gerek davranış modellerinde hukuka uygun davranmayı refleks haline getirmeleri ve kendilerini hukukun her şeyin üstünde olduğu düşüncesi ile teviz etmeleri, toplumsal barışın sağlanmasının ve toplum hayatını kurtulmalara maruz kalmadan devamının tek güvencesidir."*⁸

Demokratik yönetimin bir gereği olarak, herkesin kendini halkın oylarıyla oluşan yasama organı tarafından yapılan yasalara bağlı hissetmesi ve

⁷ Gençkaya, Ömer Faruk, Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar, ASOMEDYA, Mart 2004, s. 43.

⁸ Güçlü, Yaşar, Hukukun Saygınlığının Korunmasında Hukuka Uygun Davranma Bilincinin Etkisi, Hukuk ve Demokrasi Dergisi, Sayı: 11, s. 44.

kendini hukukun üstünde görmemesi gerekir. Hukukun adaletin tesisinden başka düşüncelere payanda yapılması yönetimde bozulma, çürüme ve dağılmaya neden olacaktır.

Hizipçilik

Kamu görevlisinin, kamu adına yetki kullanma aşamasında gözetmesi gereken amaç, kamu yararadır. Kamu görevlisinin kamu yararının aksine olarak, kamu hizmeti sunduğu vatandaşların, siyasal düşüncelerinden, milliyetlerinden, inançlarından veya etnik durumlarından etkilenmesi durumunda yozlaşma ya da yolsuzluk ortaya çıkacaktır.

Kamu yönetiminde vatandaş ile kamu görevlisi ikincil ilişkilere dayanarak karşı karşıya gelirler ve kamu görevlisinin herkese eşit muamelede bulunması gerekir. Ancak bütün az gelişmiş ülkeler ile birlikte ülkemizde de, kamu görevlisinin aile, akraba ya da hemşehrilerine veya yandaşlarına yardım etmesini, bürokratik kurallardan daha eski ve köklü olan toplumsal kurallar biçimlendirmektedir. Bu durumda kamu görevlileri büyük bir baskı altında kalmakta; bu baskıya boyun eğilmesi durumunda da eşitlik ve adalet ilkelerinden sapılmış olmaktadır.

“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 nesnelendir. İkincil ilişkilerin, yazılı kuralların ve kişisel olmamanın görünümde 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.”⁹

Bu durumda kamu görevlisini etkilemek için para ya da mal gibi ekonomik bir güç yerine aile, akraba, arkadaşlık bağları gibi maddi olmayan etkileme araçları kullanılmış olmaktadır. Böyle durumlarda kamu görevlisi maddi olmayan menfaat elde etmemekle birlikte, yetkisini özel bir amaç için kurallara aykırı bir biçimde kullanmaktadır. Burada kamu görevlisi maddi bir

⁹ Berkman, A. Ümit, Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE, Yayın No: 203, Ankara 1983, s. 70.

çıkardığı elde etmemekle birlikte, özel bir amaç için yetkisini kurallara aykırı biçimde kullandığından, yolsuzluk olgusu ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimimizde hizipleşme en çok siyasal partiler aracılığıyla olmaktadır. Siyasal kayırmacılık ya da partizanlık olarak adlandırılan bu durum, siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına, çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak menfaat sağlamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Partizanlık özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yoğun olarak görülmektedir.

“Yasalar ne derse desin, siyasal iktidarlar iş başına geldiklerinde her zaman parti çıkarlarını gözeterek atamalar yapabilmişler, diledikleri kimselerin hizmete alınmalarında etkili olmuşlar ve özellikle üst yönetim kademelerinde siyasal düşüncelerle diledikleri değişiklikleri yapabilmişler ve bütün bu işlemlerini yasaların biçimsel sınırları çerçevesinde gerçekleştirmişlerdir.”¹⁰

“Partimize olan sorumluluğumuzun kişisel vicdan sesimizi boğmasına göz yumamayız. (...) Gün gelip de bir siyaset adamı herhangi bir konuda millete hizmet etmek hususunda, partisi ya da seçmenleri ile anlaşmıyorsa, partisinin ya da seçmenlerinin değil, vicdanının sesini dinlemeye mecburdur.”¹¹

Kamu görevlisi kamu yararını gerçekleştirmek üzere, bütün toplum adına yetki kullanmakta; halktan toplanan vergilerle de kamu görevlisinin maaşı ödenmektedir. Dolayısıyla kamu adına yetki kullanan kişinin belli bir grubun ya da hizbin mensubu gibi hareket etmemesi gerekir. Bunun aksi davranışlar, yolsuzluk ve yozlaşma getirecektir.

Ahlaki Değerlerde Aşınma

Yolsuzluk kavramı, *“kamu kaynaklarının bir art niyete dayanılarak ve kasıtlı olarak yerinde ve verimli olarak kullanılmaması; bir başka ifade ile toplumun bütününe ait olan kaynakların, toplumsal yarar yerine kişisel yararlar için*

¹⁰ Tutum, Cahit, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", Amme İdaresi Dergisi, C: 9, Sayı 4, (Aralık 1976), s. 18.

¹¹ Kennedy, John F., Cesaret ve Fazilet Mücadelesi, (Çev. Ömer Durmaz) Hayat Yay. İstanbul 1998, s. 21.

*kullanılması*¹² tanımında olduğu gibi “art niyet” ve “kasıt” unsuruna vurgu yapılarak açıklanmaktadır. Art niyet ve kasıt ise, ahlaki değerlerden yoksun olmayı ifade etmektedir.

Kamu görevlisinin, kamusal işlem ve faaliyetlerde bulunması aşamasında, hedefi kamu yararının dışına çıkmış, başka hedefler devreye girmiş ise, işlem ve eylemleri sürekli kendi hedefi açısından değerlendirecek, dolayısıyla bakış açısı bulanıklaşacak ve sağlıklı kararlar veremeyecektir.

*“Ahlaki donanımları yeterli derecede mükemmel yeterli sayıda insan desteği olmaksızın, yolsuzluklarla başa çıkmak için girilen her çaba sonuçsuz kalmaya mahkumdur. Yolsuzluk belasından kendisini kurtarmak isteyen bir toplumun, yeterli sayıda insanı yeterli derecede ahlaki değerlerle donatıp, en kısa zamanda, bu insanları, toplumu etkileyip yeniden biçimlendirebilecekleri makamlara getirmesi gerekir.”*¹³

Yolsuzluk olgusunu oluşturan faktörlerin birinin veya birkaçının veya tamamının, yolsuzluğa meyilli insanlar olmaksızın tek başına yolsuzluk olgusunu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkabilmesinde insan faktörü, insanın ahlak ölçüleri sonuç tayin edici önem arz etmektedir.

*“Yolsuzluklara dur diyebilecek insan hangi özelliklere sahip olmalıdır? Bu tür bir insan her şeyden önce namuslu, dürüst bir insan olmalıdır. Ülkede hangi ideoloji, hangi politik görüş hakim olursa olsun insanlar namuslu değilse, yolsuzluklar hükümünü sürdürmeye devam edecektir. Rejim değişikliklerine rağmen bir ülkede yolsuzlukların varlığını sürdürebilmelerinin nedeni işte budur. Yeni rejim değişiklikleri, akıp giden yeni yeni senelere rağmen yolsuzluklarla mücadelede bir ülke başarılı olamıyorsa, bunun nedeni yeterli sayıda dürüst, namuslu, işine bile karıştırmamış vatandaşa o ülkenin sahip bulunmamasıdır.”*¹⁴

Nihai planda, yolsuzluk olaylarının önüne set çekebilmek, iş başındaki görevlilerin ahlaki donanımlarının son derece yüksek olmasıyla mümkündür.

¹² Korkusuz, Mehmet, “Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi”, Yaklaşım , Sayı: 89 (Mayıs 2000), s.80.

¹³ Seyyid Hüseyin El-Attas, Toplumların Çöküşünde Rüşvet, (Çev. Cevdet Cerit), Pınar Yay., İstanbul 1988, s.62.

¹⁴ A.k., s.134.

İyi insanlara iyi yasalar ve iyi yasalara iyi insanlar destek olmadıkça yolsuzluklar olmaya devam edecektir. Ancak iyi kamu görevlileri olmasının yolu da eğitimden geçmektedir.

“Toplumun saran bu ahlaki çöküntü, hiçbir şeye inanmayan, birbirini umursamayan, sadece kendini düşünen bir yapı oluşmasına sebep olmuş, sevgi, dostluk, dürüstlük şefkat, alçak gönüllülük kavramları anlam derinlik ve boyutlarını büyük oranda kaybetmişlerdir. Oysa ki büyük Atatürk’ün politikalarının temelinde ahlaki değerler vardır ve bu değerler devletimizin ve ulusumuzun birleştirici harcadır.”¹⁵

Kamu yönetiminde işlem ve eylemleri gerçekleştirenler kişilerdir. Dolayısıyla kamu yönetiminin kalitesini belirleyen de, kamu yöneticilerinin sahip olduğu ahlaki değerlerdir. Bütün toplum tarafından “iyi” olarak bilinen, doğruluk dürüstlük gibi ahlaki değerlerin varlığı, kamu yönetiminin kalitesini belirleyecektir.

Farkında Olmama

Toplumumuzun büyük çoğunluğu yolsuzluk ve yozlaşmanın büyük boyutlara ulaştığı konusunda ortak kanaat sahibidir. Ülke yönetimi ve siyaset ile ilgili basın yayın organlarında ya da dost arkadaş sohbetlerinde, hep bu sorunlar gündeme getirilmekte ve çareler üretilmeye çalışılmaktadır.

“Her ferdin, mevcut kötülüklerden kendi hissesi kadar mesul olduğunu ve bu kötü durumun, ancak kendini düzeltmeye çalışması ile ortadan kalkabileceğini kabul ve itiraf etmesi lazımdır. Bunun gerçekleştiği gün, kurtuluş yoluna doğru büyük bir adım atılmış olacaktır.”¹⁶

Günümüzde siyasetçilerden üst düzey kamu görevlilerine kadar hemen herkes yozlaşma ve yolsuzluklardan şikayet etmekte, devlet ya da sistemi suçlamaktadır. Ancak birleşik kaplar misalinde olduğu gibi nasıl bir kaptaki kirli su diğer kaplardaki temiz sulara da nüfuz ederse, bütün toplumun kirlendiği bir ortamda bazılarının temiz kalması mümkün değildir. Hele

¹⁵ Yalman, Aytaç, Kara Kuvvetleri Komutanlığı Devir Teslim Töreni Konuşması, Milliyet, 29.8.2002.

¹⁶ Said Halim Paşa, Buhranlarımız, (Yayına Hazırlayan M. Ertuğrul Düzdağ), İz Yayınları, İstanbul 1993, s.105-106.

ülkenin geleceği adına politika oluşturan siyasetçilerin ve oluşturulan politikalarda söz sahibi ve politikaların uygulayıcısı kamu yöneticilerinin, yozlaşma ve yolsuzlukların var olmasında ya da önlenememesinde paylarının olmadığı düşünülemez.

“Şu bir altın kural olarak bilinmelidir ki hiçbir yolsuzluk, hiçbir eğrilik daha onun altındaki basit bir eğrilik tabanı olmaksızın ayakta duramaz. Belki yolsuzlukların altın kuralı da her yolsuzluk daha basit bir başka yolsuzluğun eğriliği üstünde yer alabilir. Hepimiz kendimize dönerek, “ben hangi eğriliklerle benim üstümdeki daha büyük eğriliklere taban inşa ediyorum” diye kendimize sormamızda yarar var.”¹⁷

Yolsuzluk ve yozlaşmanın nedeni olarak devleti suçladığımızda, ortada müşahhas bir şey yok demektir. Çünkü, kamusal faaliyetler yürütülürken, devlet olarak halkın karşısına kamu görevlisi olan bireyler çıkmaktadır. Yani, halkın içinden birileri devlet kimliğinde yine halkın karşısına çıkmaktadır.

“Öyleyse, mücerret bir devlet, kendi insanlarına haksızlık edemeyeceğine göre, her türlü haksızlığı, her türlü suistimali, her türlü adaletsizliği ve zulmü yapanlar, yine insanlardır; bizleriz. Devlet memuru olarak bizleriz; kanun yapımcılar olarak bizleriz, kanunları uygulayıcılar olarak bizleriz; bunlardan etkilenenler yine bizleriz. Diğer bir deyimle, bizler kendi kendimize zulmediyoruz.”¹⁸

Bütün bir millet olarak özellikle kamu görevlilerinin yaptıkları her iş ve eylemde yozlaşma ve yolsuzluğa bulaşma ve altyapı hazırlama konusunda çok dikkatli olmamız gerekmektedir. Bu konuda kanaatlerimizi, inançlarımızı bir kenara bırakarak yeniden düşünmek zorundayız. Mahkûm olduğumuz yolsuzluk ve yozlaşma kısır döngüsünün, sadece alışkanlıklarımızdan kaynaklandığını, makul bir düşünceye ve hesaba dayanmadığını ancak o zaman fark edebiliriz.

¹⁷ Ankara Ticaret Odası, Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye, ATO Yayını No: 15, Ankara 2001, s.41.

¹⁸ Unan, Fahri, Politika Çıkmazındaki Kürt Meselesi, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~unan/kurtmeselesi.html>

Sonuç

Kamu yönetiminde mevcut sistemin yozlaştığı ve yolsuzlukların büyük boyutlara ulaştığı hakkında hepimiz hemfikiriz. Çok uzun zamandır devam etmekte olan bu kısır döngüden kurtulma mücadelesi ise yine bu yozlaşmış sistemin içinde başlayacaktır. Dolayısıyla yapılmaya çalışılan her reform, mevcut yozlaşmış sistemin işlemeyen çarkları arasında kaybolup gitme riski taşımaktadır.

Diğer yandan sistemin hukuk düzeni içinde işlemiyor olması, sorunların çözümünde vatandaşı başka yollar aramaya zorlamakta, böylece yozlaşma ve yolsuzluklar artmaktadır. Yozlaşma ve yolsuzluğun arttığı ortamda, sistemin işleyişi daha da hukukun ve etik kuralların dışına çıkmakta; dolayısıyla her gün biraz daha kötüye gidiş süreci içinde bir kısır döngü yaşanmaktadır.

Toplumdaki her birey, özellikle de siyasetçiler, kamu yöneticileri ve bütün kamu görevlileri kamusal işlem ve faaliyetleri gerçekleştirirken, hangi saikle görev yaptığının bilincinde olmalıdır. Kamu adına işlem ve eylemde bulunan herkesin, bir karar alırken, bir inisiyatif kullanırken veya herhangi bir kamusal faaliyeti icra ederken, kamu yararının gerçekleştirilmesini mi hedeflediğini, yoksa kendisine bir çıkar sağlamak, daha üst bir makam elde etmek, kendi hizbini veya kurumunu korumak-kollamak gibi birtakım saptırılmış amaçlarla mı hareket ettiğini sorgulaması gerekir.

“İyi örgütlenmemiş ya da iyi yönetilemeyen bir devlette; vatandaşların, özellikle kamu görevlilerinin, bireysel çıkarlarını kamu yararının üzerinde tuttukları bir olgudur. Kamusal alanda özel çıkarların güdülmesine karşı en etkili silah, yönetimde etik standartların geliştirilmesidir. Etik standartlar, kamu görevlilerinin bireysel davranış kurallarıyla yasal konularını ve devlet örgütündeki yapıların bu anlamda kurumsal olarak geliştirilmesini amaçlamaktadır.”¹⁹

Bu açmaza rağmen hepimizin muzdarip olduğu mevcut sistemden, daha iyinin olduğu bir sisteme geçebilmek kamu görevlilerinin gayretlerine

¹⁹Gençkaya, Ömer Faruk, Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar, ASOMEDYA Mart 2004, s. 46.

bağlıdır. Yozlaşma ve yolsuzlukların önüne geçebilmek, yalnızca kamu görevlilerinin sahip olması gereken etik davranışların gerçekleştirilmesi ile mümkün olmayacağı açıktır. Milleti oluşturan bireylerin, devlet sisteminin ve yönetimin kalitesi, yozluk ve yozlaşmaların boyutunu belirleyecektir. Ancak iyiye doğru bir şeyler değişmeye başlayacaksa, bu süreçte ana görev değişim ve dönüşüm sürecini gerçekleştirme yetkisine sahip olan kamu yöneticilerine ve politikacılara düşmektedir.

Kamu yönetiminde yolsuzluk ve yozlaşmanın önüne geçebilmek için, adalet, eşitlik şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bir kültürel altyapının kamuda kurumsallaştırılması gerekir. Bunun gerçekleştirilebilmesi ise, etik ilkelere bağlı, kamu yararını her şeyin üstünde tutan kamu görevlileri ve politikacıların varlığına bağlıdır. Ülkemizde politika oluşturanlar ve uygulayıcıları mevcut durumdan şikayet etme yerine, önce kendi sahip oldukları etik değerlerden başlayarak, kendi sorumluluk alanlarında kamu yararını her türlü beklenti ve çıkarın üstünde tutma bilincini yerleştirme çabası içinde olmalıdır. Kamu yararı bilincinin yerleşmeye başlaması ile sorunların çözümü sürecinin ilk adımı atılmış olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ankara Ticaret Odası, Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye, ATO Yayını No: 15, Ankara 2001.
- Berkman, A. Ümit, Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE, Yayın No: 203, Ankara 1983.
- Tutum, Cahit, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", Amme İdaresi Dergisi, C: 9, Sayı 4 (Aralık 1976).
- Çağlayan, Zafer, ASO 2003 Yılı Ödül Töreni Konuşması, <http://www.e-aso.org.tr/asomedia/ocak2005/odultoreniocak2005.html>
- Ertuna, Özer, "Ekonominin Etik Temelleri", Radikal, 6.2.2001

- Gençkaya, Ömer Faruk, Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar, ASOMEDYA, Mart 2004.
- Güçlü, Yaşar, “Hukukun Saygınlığının Korunmasında Hukuka Uygun Davranma Bilincinin Etkisi”, Hukuk ve Demokrasi Dergisi, Sayı: 11.
- Güney, Salih, Davranış Bilimleri ve Yönetim Psikolojisi Terimler Sözlüğü, Ocak Yayınları, Ankara 1998.
- John Mufunisa Mutuwafhathu, “Corruption in the Age of Globalisation”, Political and Administrative Corruption, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara, 1997.
- Kennedy, John F., Cesaret ve Fazilet Mücadelesi, (Çev. Ömer Durmaz) Hayat Yay. İstanbul 1998
- Korkusuz, Mehmet, “Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi”, Yaklaşım, Sayı: 89
- OECD, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, 1996. TÜSİAD Yayınları, No.2003-9-363
- Ökçesiz, Hayrettin, “Toplum İçin Adalet”, Görüş Dergisi, Sayı 60.
- Reinold, E.Thiel, “Corruption in the Age of Globalisation”, Political and Administrative Corruption, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara, 1997.
- Said Halim Paşa, Buhranlarımız, (Yayına Hazırlayan M. Ertuğrul Düzdag), İz Yayınları, İstanbul 1993.
- Seyyid Hüseyin El-Attas, Toplumların Çöküşünde Rüşvet, (Çev. Cevdet Cerit), Pınar Yay., İstanbul 1988.
- Solzhenitsyn, Aleksandr, Yirmi Birinci Yüzyıl Şafağında Önceki Gecenin Düşünceleri, Yüzyılın Sonu, İş Bankası Yayınları, (Çev. Belkıs (Çorakçı) Dişbudak), İstanbul, Mart 1999.
- Tansal, Sabih, “Kamuda Etik”, Görüş Dergisi, Sayı 57.
- Unan, Fahri, “Politika Çıkmazındaki Kürt Meselesi”, <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~unan/kurtmeselesi.html>
- Yalman, Aytaç, Kara Kuvvetleri Komutanlığı Devir Teslim Töreni Konuşması, Milliyet, 29.8.2002.