

DEĐİŐEN ETİK ANLAYIŞI
VE YOLSUZLUKLA
MÜCADELE

Prof. Dr. Ümit Berkman

I. GİRİŞ

Yolsuzluk kamu görevlilerinin konumlarından kaynaklanan kamusal yetkilerini kişisel çıkarları ya da özel amaçları için yasal düzenlemelere aykırı olarak kullanmalarınıdır. Yolsuzluk bu bakımdan:

I - Maddesel Bedel İçerikli Yolsuzluk:

Rüşvet

Haraç

Zimmet

II - Dayanışma İçerikli Yolsuzluk:

Yakınları kayırma-Nepotizm

Sözü geçer kişileri kayırma

Siyasi temelli kayırma

olarak iki ana kategoriye ayrılabilir.

Ahlak ve etik her ne kadar farklı kavramlar ise de bu yazıda yaygın kullanımda olduğu gibi fark gözetmeksizin eş anlamlı kullanılacaktır.

II. ETİK – HUKUK – DİN İLİŞKİSİ

Etik/Ahlak en genel anlamda DOĞRU-YANLIŞ, İYİ-KÖTÜ ile ilgili değerler, ilkeler ve kurallar demektir. Toplumsal yaşam için kuralların mevcudiyeti şart olup temelde aşağıdaki üç tür kuraldan söz edilebilir.

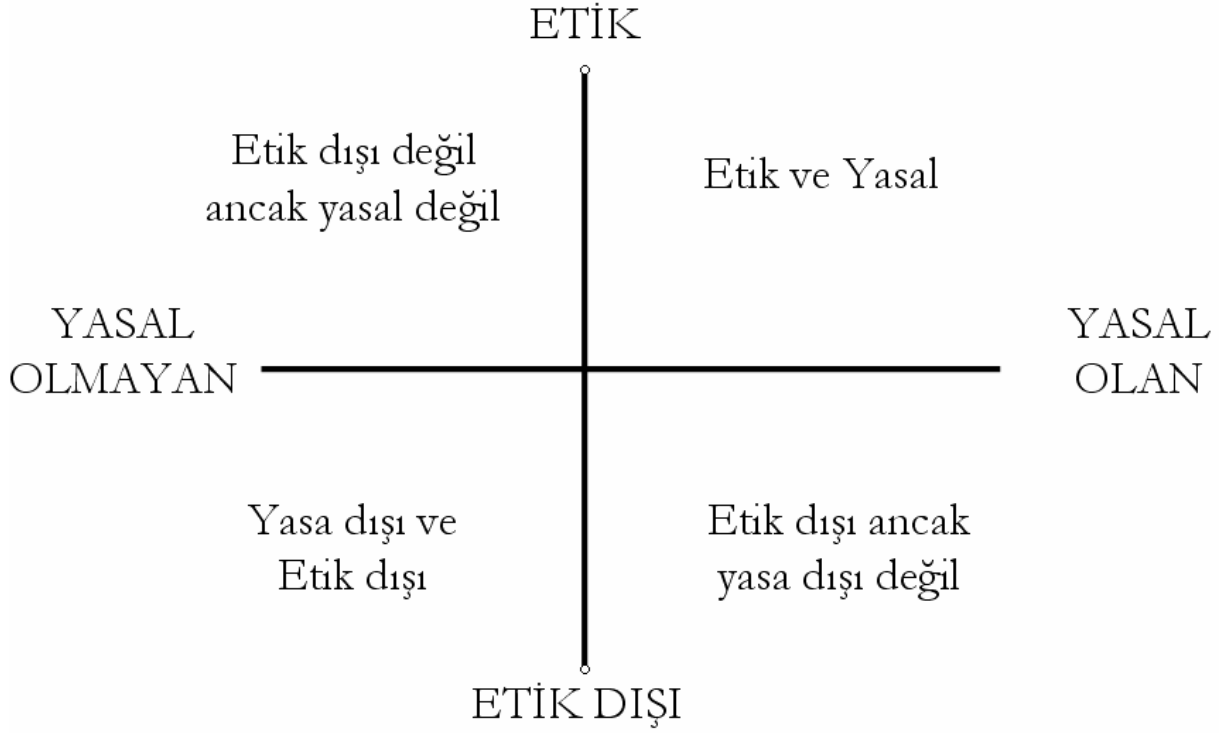
KURALLAR		
TÜRÜ	KAYNAĞI	UYMA NEDENİ
DİN	TANRI KORKUSU	İNANÇ-GÜNAH
AHLAK	TOPLUM VE VİCDAN KORKUSU	İNANMA-AYIPLANMA
HUKUK	DEVLET	İYİ VATANDAŞ-MADDİ YAPTIRIM KORKUSU

Ancak din olmasa da ahlak kuralları olacaktır; zira toplumsal yaşam ortak davranış kuralları ile mümkündür. Öte yandan, din ve ahlak genelde birbirini destekler. Ahlak kurallarının önemli bir bölümü ise zaman içinde devlet kurumu bünyesinde hukuk kurallarına ve yasalara dönüşmüştür.

Hukuk ve ahlak kurallarının farklılıkları olarak şunlar sıralanabilir:

- Hukuk kuralları yazılıdır.
- Hukuk kuralları devlet tarafından oluşturulur.
- Hukuk kuralları devlet tarafından uygulanır.
- Hukuk kurallarının yaptırımı maddidir.
- Hukuk kuralları olumsuz durumları, yani suçu tanımlar.

Etik-Hukuk ilişkisine şöyle de bakabiliriz:



III. TEMEL DEĞERLER - İLKELER

Hukuk, Etik ve Din çok yakın-benzer değerlere, ilkelere dayanır. Bunlar dört temel başlık altında gruplandırılabilir:

- Adalet (adil olma hakça davranma)
- Eşitlik-Tarafsızlık (eşit davranma, nesnellik, ehliyeti-liyakatı esas alma)
- Doğruluk-Dürüstlük (içi dışı bir olma, “hilesiz” olma)
- Sorumluluk (bencillik ve kişisel çıkarlardan uzak olma, sorumlu davranma)

Bunların içine/altına aşağıdaki olumlu ve olumsuz nitelikteki davranışlar konulabilir:

OLUMLU

- sözünde durmak
- onurlu olmak
- açık olmak
- tutarlı olmak
- kişisel bütünlük
- insalcıl olmak, insanlara yardımcı olmak
- emaneti ehline teslim etmek

OLUMSUZ

- yalan söylemek
- hile yapmak
 - hırsızlık yapmak
- hasetlik yapmak
- dedikodu yapmak
 - açgözlü olmak
- dalkavukluk
- rüşvet almak

Bu olumlu ve olumsuz örnekler çoğaltılabilir, ancak tüm bunların özü, dört temel değer ve ilkede toplanır. Ne var ki bu temel etik değer ve ilkelerin günlük hayatta uygulanan kuralları toplumdan topluma ve zaman içinde farklılık gösterebilir.

Ancak bu temel etik değerler-ilkeler, toplumun – kamu düzeninin – demokrasinin özüdür. Şimdi bunların Kamu Yönetimi bağlamında tarihsel gelişimine bakalım.

IV. KAMU YÖNETİMİ ETİĞİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Kamu Yönetimi (KY) Etiği Modern Devlet Anlayışı ile ilintilidir.

- Dönem – 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başı
- Dönüşüm – Sanayi Toplumuna Geçiş
- Ekonomik Yapı-Boyut: Tarım toplumundan, özel sektör öncülüğünde seri üretimli sanayi ekonomisine geçiş.
- Toplumsal Yapı-Boyut: Toprağa bağlı köylüden, kentli işçi sınıfına; küçük esnaftan girişimci sınıfa geçiş.
- Siyasal Yapı-Boyut: Monarşiden meclisli, partili, seçime dayalı bir devlet sistemine geçiş. “Vatandaş” kavramının çıkışı.
- İdari Yapı/Boyut(Bürokrasi): Monarşiye hizmet eden ve sadık olan görevliden kamuya hizmet eden (yani modern devletin görevlisi olan) görevliye geçiş.

Devlet, toplum ve özel sektör arasındaki yukarıdaki ilişkiler bağlamında oluşan KY Temel İlkeleri-Standartları şöyle özetlenebilir:

- Etkinlik
- Verimlilik
- Ussallık

- Profesyonellik
- Liyakat
- Kamu yararı

(tabi ki burada da doğruluk-dürüstlük gibi etik değerler-ilkeler vardır; ancak bunun vurgusu görece olarak azdır.)

Günümüzdeki toplumsal, siyasal ve ekonomik sistemlere bakarsak, özellikle 1980'lerden sonra, devlet, toplum ve özel sektör arasında yeni bir ilişkiler, roller ve dengeler söz konusudur.

- Dönem – 20. yüzyıl sonu ve 21. yüzyıl başı
- Dönüşüm – Sanayi Ötesi Bilgi-İletişim-Hizmet Toplumuna ve Transnasyonel-Küresel İlişkilerin yaygınlaştığı Sisteme Geçiş
- Ekonomik Yapı/Boyut: Bilgi-İletişim ve Hizmet ağırlıklı; küreselleşmeye önemli ölçüde entegre olmuş; serbest piyasa ağırlıklı bir model.
- Siyasal Yapı/Boyut: Sürekli katılıma dayalı, insan hakları ağırlıklı liberal demokrasiye yönelik bir model.
- Toplumsal Yapı/Boyut: Hizmet sektöründe çok çeşitli profesyonel işgörenlerin olduğu, insan haklarının ön plana çıktığı; sivil toplum kuruluşları da dahil çok aktörlü örgütlenmelerin ve etkinliklerin başatlaştığı bir model.
- İdari Yapı/Boyut (Yeni Bürokrasi):
 - Üretmekten çok düzenleyici ve denetleyici olma;
 - Bizzat yürütmekten çok yetkilendirici olma;
 - Kuralcılıktan çok misyon bağlamında sonuçlara odaklanma;
 - Elitlikten çok katılımcı olma ve ilgili tarafları dikkate alma özelliklerine dayalı bir model.

Özetle, Kamu Yönetimi için yeni işlevler-yöntemler-sorumluluklar söz konusudur.

Geleneksel yönetim terminolojisine (emir-komuta zinciri, denetim alanı, kademeleşme, hiyerarşik yapı gibi) aşağıdakiler dahil olmuştur:

- Misyon-Vizyon
- Stratejik Yönetim
- Toplam Kalite Yönetimi
- En iyi uygulamaların adaptasyonu (Best Practice ve Benchmarking)
- e-Devlet
- Proje Yönetimi
- Değişim Yönetimi
- Bilgi ve Teknoloji Yönetimi
- Yaşam kalitesini yükseltmek

Devlet, toplum ve özel sektör arasındaki yukarıdaki ilişkiler bağlamında oluşan KY Temel İlkeleri-Standartları şunlardır:

(Etkinlik, Verimlilik, Ussallık, Profesyonellik, Liyakat ve Kamu Yararına ilaveten)

- (İyi) Yönetişim
- Paydaşlar (ilgili taraflar)
- Duyarlılık
- Saydamlık
- Hesap verebilirlik
- Dış denetim
- Kalite
- İnsan Hakları
- Eşitlik ve ayırım yapmama
- Vatandaşa güven ve saygı
- Vatandaş memnuniyeti
- Kişisel bütünlük
- Etiklik
- Çıkar çatışmasından kaçınmak

Esasında bir bakıma aynı durum iş dünyası, firmalar ve yöneticiler için de söz konusudur. Yani,

- Karlılık, verimlilik, pazar payını artırmak kadar tüketicilere, çalışanlara, topluma karşı sorumluluk da önemli hale gelmiştir.
- Şeffaflık kurumsal yönetimin temel taşlarından olmuştur.
- Sonuç olarak da sadece hissedarları gözetmek değil paydaşları da gözetmek gerektiği egemen bir düşünce olmuştur. Benzer biçimde kamu yönetiminde de sadece devleti gözetmek yerine paydaşları da gözetmek ve tüm işlemler hakkında bilgi ve hesap vererek saydamlığı sağlamak durumundadır.

V. ETİK YÖNETİM VE KÜLTÜR ARTIK ÖN PLANDA

Tüm bu gelişmeler etiği ön plana çıkarmış ve “Etik Yönetim” ve “Etiğin Yönetimi” önemli olgular haline gelmiştir. Bu yeni ilkelerin ve standartların uygulanması yasal düzenlemelerden ziyade etik vurgusu ile mümkün olacaktır. Bu bağlamda da, Etik Kodlar, İfşaatçı Koruma, Etik Kurullar, Etik Eğitim, Ombudsman, Etiquality, Etik Görevliler, Etik-Zeka ve Dış Denetim olguları önem kazanmıştır.

Yine bu bağlamda

- Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları – örneğin Uluslararası Saydamlık Teşkilatı/Örgütü
- Yolsuzluk Endeksi
- Saydamlık Endeksi (Opacity) olgularını görüyoruz.

Tüm bu gelişmeler, yasaların ötesinde ya da henüz yasalarca ele alınmamış ya da alınması pek de pratik olamayabilecek düzenlemeler için Etik Standartlar ve Kurallar'a ihtiyaç yaratmıştır. Yasanın bittiği yerde etik devreye girmelidir. Yani bu yeni toplumsal düzenin yeni yasalardan öte etik kültüre gereksinimi vardır. Ve yine bu yeni toplumsal düzenin yolsuzlukla mücadelede "etiklik" olgusunu kullanmasına gereksinim vardır.

Eğer yolsuzluk aşağıdaki biçimi ile tanımlanır ise;

- $Y = (T+ T) - HV$

Y= Yolsuzluk

T= Tekel Gücü

T= Takdir Gücü

HV= Hesap Verirlik

Bu formüle göre yolsuzlukla mücadele için:

- Tekel gücünün azaltılması (örneğin özelleştirme)
- Takdir yetkisini kullanacakların etik oktanlarının yükseltilmesi (örneğin etik eğitim, etik kodlar)
- Karar vericilerin hesap verirliliğinin artırılması (örneğin saydamlık, ifşaatçılığı koruma, etik kurullar, etik kodların uygulanması) gerekir.

Yani, yolsuzlukla mücadelede bir bakıma

- Etik DNA'ları yenilemeye ve
- Saydamlık sağlamaya çalışıyoruz.

Yolsuzlukla mücadelede bu durumda yeni formül:

- $Y = (T+T) - HV - \text{Ş} - \text{ETİKLİK}$ 'tir. Bu bakımdan da Etik eğitimi çok önemlidir, hayatidir.

VI. SONUÇ

Yolsuzluğun temeli ya da özü kişisel çıkar gözetmektir. Yani çıkar çatışması olayın odağındadır. Çıkar çatışmasından kaçınma, kurallara ilişkin en başta değindiğimiz gibi doğru olduğuna inanma – müeyyide ekseninde olacaktır. Etiklik, "inanma" noktasının başlangıcıdır. Her türlü yolsuzluk, etik dışıdır, etik ihlali demektir. Sonuç olarak:

- Yolsuzlukla mücadelede, kuvvetlenen paradigma "etiklik"tir.
- Yasal müeyyideler de gereklidir ancak, şeffaflık ve süreklilik için "etik" kültür esastır.