

“Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” Özet Bulgular

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), 17 Kasım 2005 tarihinde düzenlediği toplantı ile TÜSİAD’ın, “Devlette Etik Altyapı” çalışma dizisi kapsamında hazırlanan, “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” başlıklı raporunu kamuoyuna sundu. Toplantının açılış konuşmalarını, TÜSİAD Yönetim Kurulu Başkanı Ömer Sabancı ile Adalet Bakanı Cemil Çiçek gerçekleştirdi.

Devlette etik ilkelerin hayata geçirilmesi, üç erkin (yürütme, yasama, yargı) tabi olacağı etik davranış kurallarının kendi özellikleri göz önünde bulundurularak ayrı ayrı düzenlenmesini, yaptırımlara bağlanarak etkin uygulamayla hayata geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Kamu sektöründe yapılan reform çalışmaları, etik altyapının işlevsizliği veya eksikliği halinde amacına ulaşamayacaktır. Bu çerçevede, “Devlette Etik Altyapı” dizisi kapsamında “Devlette Etikten Etik Devlete” ana başlığına sahip bu çalışma, birbirini izleyen ve üç erki ayrı ayrı inceleyen raporlardan oluşacaktır. Raporlarda sırasıyla “Kamu Yönetiminde Etik”, “Siyasette Etik” ve “Yargıda Etik” incelenecektir.

Bu dizinin ilk ayağı olarak hazırlanan, “Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik” raporunda şu görüşler yer alıyor:

Raporun ilk cildi “Kamu Yönetiminde Etik: Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar”, ikinci cildi ise “Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar: Tespit ve Öneriler” başlıklarını taşımaktadır.

Kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin benimsenmesi öncelikle çağdaş demokratik ülkelerde kabul edilen etik sisteminin unsurlarının iyi anlaşılmasını gerekli kılmaktadır. Etik, en basit tanımıyla insan ilişkilerinde iyi veya doğru ya da kötü veya yanlış olarak adlandırdığımız değer yargılarını inceler. Günümüzde etik ilkeler mevzuat ve etik davranış kodlarında yazılı hale getirilip, yaptırımlara bağlanılarak sistemleştirilmektedir.

Kamu yönetiminde kontrol edilemeyen tek unsur kişisel bütünlüktür (*personal integrity*). Kamu çalışanlarının kişisel etik değerleri büyük önem arz etmektedir. Bunun nedeni kamu adına kamu gücünü kullanma rolünü üstlenmeleridir. Sahip olmaları gereken kişisel etik özellikler, diğer vatandaşlara nazaran üstün olmalıdır. Bir diğer önemli konu, kamu çalışanlarının tabi oldukları mesleki etik değerler ve bunların en önemlisi profesyonelliktir. Profesyonellik yüksek düzeyde eğitim ve uzmanlıktan çok daha öte bir kavramdır. Mesleki kültür, kamu görevlilerinin kamusal kararları belli bir ahlaki muhakeme sonucunda vermelerini gerekli kılar. Kamu görevinin ifası sırasında vatandaşlarla etkileşimde bulunmak ve karar alma sürecinde kamu oyunun fikrini almak; kamu yönetiminde etik bilincin yerleşmesi ve halkın kamu sektörüne güveninin sağlanması açısından gerekli görülmekte ve mesleki etiğin bir parçası olarak kabul edilmektedir.

Kamu Yönetiminde Temel Etik Değerler (Etik Davranış İlkeleri)

Etik dışı faaliyetlerin siyasal sistemlere verdiği yıkıcı zararların bilincine varılması çağdaş demokratik ülkelerde genel olarak kamuda ve özellikle de etik sisteminde ciddi reform hareketlerini başlatmıştır. Etik sisteminde reform hareketleri mevzuatlarda dağınık halde bulunan etik davranış ilke ve kurallarının bir bütün halinde, açık ve anlaşılır dille yazılmış etik davranış kodlarında sistemleştirilmesiyle başlamaktadır. Günümüzde, uluslararası alanda genel olarak kabul görmüş etik davranış ilkeleri şunlardır; tarafsızlık, hukukilik, dürüstlük, bütünlük, liyakat, nesnellik,

sadakat, liderlik, saydamlık, hesap verebilirlik, profesyonellik, eşitlik, süreklilik, saygınlık ve güven. Etik davranış kodları, açık ve sade anlatımları, çalışanların hak ve yükümlülüklerini net olarak ortaya koyan yapıları sebebiyle, günümüzde oldukça yaygın araçlar haline gelmiştir.

Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması

Kamu yönetiminde çıkar çatışması en basit tanımıyla 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 kişisel menfaatin kamu menfaatiyle çatışmasıdır. Çıkar çatışması hallerinin açıklanması, genel olarak kabul görmüş düzenlenme biçimlerinin aktarılması, yaptırım mekanizmalarının belirlenmesi ve bütün olarak çağdaş çıkar çatışması politikasının ortaya konulması çağdaş bir kamu politikasına ihtiyaç duyan ülkemiz için gereklidir.

Özel Sektör ve Kamu Yönetiminde Etik

Günümüzde kamu sektörüyle özel sektör arasındaki ilişkiler bir hayli artmış durumdadır. Kamu yönetiminde çıkar çatışması hallerinin çoğunda aktörlerden birisi kamu görevlisi, diğeri de özel sektör kuruluşu olmaktadır. Bu noktada, kamu görevlisinin etik ilkelere bağlılıkla yükümlü olması gerekliliğinin yanı sıra, özel sektörün de bu konuda hassasiyet sergilemesi ve ilişkilerini etik ilkelere göre sürdürmesi gerekmektedir.

Kamu Yönetiminde Etik Altyapı ve Etik Davranışı Etkileyen Unsurlar

Bir etik altyapının sekiz kilit unsuru bulunmaktadır. Bunlar;

- siyasi irade,
- etkili bir yasal altyapı,
- etkin hesap verme mekanizmaları,
- uygulanabilir davranış kuralları,
- mesleki sosyalleştirme mekanizmaları,
- kamu yönetiminde uygun çalışma koşulları,
- etik konularda eşgüdüm sağlayan kuruluşların varlığı ve
- kamu görevlilerini denetleyen etkin bir sivil toplum (medya dahil).

Bir ülkede kamu görevlisine etik bilincinin aşılması için yapılması gereken çalışmaların başında eğitim gelmektedir. Eğitim sayesinde, etik davranış kodları ve kuralları işlevsel hale gelmektedir. Bir etik altyapının en önemli işlevlerinden biri, sadece dayatma mekanizmalarıyla etik rejimini kuvvetlendirmek değildir. Bilakis, kamu görevlilerinin ve hatta toplumun bütününün etik bilincinin geliştirilmesidir.

Türk kamu yönetiminin en büyük sorunlarından birisi, kamuda etik dışı faaliyetlerdir. Kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler, vatandaşların devlete olan güvenini azaltmaktadır. Bu durum, devletin kamu ihtiyaçlarını karşılamasındaki etkinliğini düşürmekte, sosyal ve ekonomik kurumların verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını engellemekte ve kaynak dağılımını bozucu etkilerde bulunmaktadır. Etik dışı faaliyetlerin yaygın olduğu ülkemizde, bazı çıkar grupları ve kamu görevlileri, geniş toplum kesimlerinin refahının azalması pahasına tatmin edilmiş olmaktadır. Üstelik, AB'yle tam üyelik için müzakerelere başladığımız bu süreçte, etik dışı faaliyetler ve "yolsuzluklar" sorununun AB'nin tam üyeliğimize bakışında ciddi bir rahatsızlık konusu olduğu ortadadır. Türkiye, kamuda etik dışı faaliyetler konusunda uluslararası araştırmalarda gerilerde kalmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün her sene yayınladığı yolsuzluk indeksinde Türkiye 2005 yılında 159 ülke arasında 65. sıradadır. Bu durum, uluslararası itibarımızı da zedelemektedir.

Türk Kamu Yönetiminde Etik Dışı Faaliyetlerin Genel Nedenleri:Sorunlar

Raporda, Türk kamu yönetimindeki etik kurallarına uymayan davranışların nedenleri olarak aşağıdaki hususlar incelenmektedir:

- Kamuda hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olması

- Kamuda etik kültürünün yerleşmemiş olması
- Bürokrasinin merkeziyetçi ve statükocu yapısı
- Siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi
- Takdir yetkisinin keyfi kullanılışı
- Bürokratik hizmetlerin kalitesi
- Kamu görevlilerinin kamu hizmetine adanmışlığında yetersizlik
- Bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı
- İdari usul eksikliği
- Kamuda istihdam sorunları
- Kamu yönetiminde saydamlık eksikliği
- Kamu yönetiminde denetim yetersizliği
- Ekonomik nedenler
- Eğitimin yetersizliği
- Medya ve sivil toplumun etkinliğinin az oluşu
- Bürokratik ayrıcalıklar

Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri

Raporda bulunan belli başlı değişiklik önerileri şunlardır:

- Herhangi bir etik yönetiminin ilk işi, bir kurumun kılavuz ilkelerini tanımlamak ve hayata geçirmektir. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'da kamu görevlilerinin tabi olacakları etik davranış ilkelerinin yasal çerçevesi çizilmeden, etik ilkeleri tanımlama görevi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na bırakılmıştır. Etik davranış ilke ve kurallarının Kanun'da tanımlanması ve ana hatlarının belirlenmesi gerekir. Bunun için raporun ikinci cildinin EK 1'inde yer alan "Model Etik Kanunu" önerisi dikkate alınmalıdır.
- Kanun kapsamına alınmayan üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarının kapsama dahil edilmesi gerekir.
- Kanun kapsamına alınmayan yasama ve yargı mensupları için de ivedilikle etik yasa ve kodlar yürürlüğe sokulmalıdır.
- Kanun, yaptırım konusunda yetersiz kalmıştır. Türkiye şartlarında ihlal edenin isminin Resmi Gazete'de ifşa edilmesinin yaptırım özelliği yoktur. Bu kanunun, raporun ikinci cildinin EK 1'inde yer alan Ek "Model Etik Kanunu" çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gereklidir. Kamuoyuna ihlalle ilgili bir duyurma söz konusu olacaksa bunun toplumun daha geniş kesiminin haberdar olabileceği tarzda yapılması daha doğru olacaktır. Resmi Gazete ile birlikte yüksek tirajlı ilk üç gazetede ihlallerin yayınlanmasının sağlanması gereklidir.
- Kanun'da disiplin kurullarının etik ihlal başvurularını düzenli olarak raporlaması ve yıl sonunda bu raporların Kurul tarafından denetlenmesiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca, Kurul'un da yapılan başvuruları raporlayıp bunları özel yaşamın gizliliği ilkesine de bağlı kalarak yayınlaması gerekir. Düzgün raporlama ve yayımlama, etik dışı faaliyetlerin yetkililer ve kamuoyu tarafından denetimi için oldukça büyük önem arz etmektedir.
- Kurul'un kendi sekreteryasının olması, etkin çalışması için gereklidir.

Türk Kamu Yönetiminde Saydamlık

Türkiye'de son yıllarda bazı adımlar atılmış olmasına rağmen kamu yönetiminde saydamlığın sağlanabildiğini söylemek mümkün değildir. Bilgi Edinme Kanunu'nun yürürlüğe girmesi üzerinden bir sene geçmesine rağmen halen altyapı çalışmaları tamamlanmamıştır. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında saydamlık kültürü henüz oturmadığından saydamlığın kurumsallaştığından söz etmek mümkün değildir.

Raporda Türkiye'de saydamlık ile ilgili mevzuat incelenmiş ve yasal düzenlemelerde olan bazı eksiklikler ile ilgili somut öneriler getirilmiştir. Önerilerden bazıları şunlardır:

- Halkın karar alma sürecine katılımı için gerekli yasal çerçevenin hazırlanması şarttır. Saydamlığın unsurlarından olan bilgiye erişim, danışma, aktif katılım ve e-Devlet kavramlarının uluslararası örnekler de göz önünde

bulundurulacak etkin şekilde hayata geçirilmesi, bu alanda yasal, kurumsal altyapının ivedilikle kurulması gerekmektedir.

- Halkın bilgiye erişim hakkının kullanılmasıyla ilgili bilgilendirilmesi gerekmektedir. Halen vatandaşların çoğu, bilgiye erişim haklarının kapsamını ve usullerini bilmemektedir.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda düzenlenen hükümlere uymayan kamu görevlisine nasıl bir yaptırım uygulanacağı belli değildir. Bilgiyi vermeyen kamu görevlisinin işlediği suç, görevi ihmal suçunun unsurlarıyla örtüştüğünden, bunun açıkça belirlenmesi gerekmektedir.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na göre, "kurum ve kuruluşların faaliyetlerini yürütmek üzere, elde ettikleri görüş, bilgi notu, teklif ve tavsiye niteliğindeki bilgi veya belgeler, kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça, bilgi edinme hakkı kapsamındadır." Burada geçen, "kurum ve kuruluş tarafından aksi kararlaştırılmadıkça" ibaresi bilgi edinme hakkını kısıtlayıcı niteliktedir. Bu madde, kapsamına giren bilgi ve belgeleri edinme hakkını bütünüyle işlevsiz hale getirmektedir. İdareye, hiçbir somut ölçüye bağlanmaksızın, bu yöndeki talepleri reddetme, dolayısıyla da bu hakkı kullanma imkanını ortadan kaldırma yetkisi ve fırsatı verilmiş olmaktadır. Bu ibare, yönetimin keyfi kararlarına yol açabilecek nitelikte olduğundan kanundan çıkarılmalıdır.
- Kanun'a göre, "gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler, bu Kanun'da belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor ise, bilgi edinme başvurularına açık hale gelir." Bu maddeye göre, "gizliliği kaldırılmış olan bilgi veya belgeler" bile, otomatik ve koşulsuz olarak, bilgi edinme başvurularına açık hale gelmemekte, bunların bilgi edinme hakkına konu olabilmesi, "bu Kanun'da belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyor olmaları koşuluna" bağlanmaktadır. Bir bilgi ya da belge üzerindeki gizliliğin kaldırılmış olması, onun "herhangi bir sebeple" ulaşılabilirliğini engelleyen unsurun artık geçerli olmaması koşulunu gerektirir ve bu anlama gelir. Bu madde, genel olarak ulusal mevzuatta, özel olarak bu Kanun'da başlı başına bir sorun öbeği oluşturan, "gizli bilgi ve belge" kategorisine yeni bir unsur eklemektedir. "Bu Kanun'da belirtilen diğer istisnalar kapsamına girmiyorsa" ibaresinin kaldırılması şarttır.
- 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 incelenilmeli ve sır olup olmadığına dair verilecek nihai karar yargıya ait olmalıdır.
- Devlet sırları ve gizlilik kavramlarının tanımının açıkça yapılmış ve kapsamlarının belirlenmiş olması gereklidir. Kimin bir bilginin devlet sırrı olduğuna karar vereceği de açıkça saptanmalıdır. Böyle açık ve anlaşılır tanımların ve saptamaların yapılmadığı bir sır mevzuatı idareye, bilgi ve belgeleri kamuoyuna vermemek için oldukça elverişli bir fırsat sunmaktadır. Böyle bir fırsat da her daim saydamlığa karşı bir tehdit olacaktır. Devlet Sırları Kanun Tasarısı'nın bu unsurlar gözönünde bulundurularak yeniden ele alınması gereklidir.

Türkiye'de Kamuda Ayrıcalıklar ve Ayrıcalıkların Kaldırılması İçin Çözüm Önerileri

Çağdaş demokratik ülkelerin seneler önce terk ettikleri ayrıcalıklar sisteminin kaldırılması, kamu yönetiminde etik davranış ilkelerinin yerleşmesi yönünde atılmış ciddi bir adım olacaktır. Kamu adına kamu gücünü ellerinde bulunduranların bu gücü suistimal ettiklerinde hesap verebilir kılınmamaları ya da kanunlarla sağlanan ayrıcalıklardan yararlanmaları kamu yararı amacına hizmet etmemektedir. Bu ayrıcalıkların kaldırılmasıyla birlikte kamu idaresi daha saydam, daha hesap verebilir ve daha etkin olacaktır. Bu, verimliliği de etkileyecek, kalkınmaya katkı sağlayacaktır.

Ayrıcalıkların kaldırılması için raporda ayrıntılı şekilde ele alınan öneriler özetle şunlardır:

- Anayasa'nın 129. maddesinin son fıkrası kaldırılmalıdır.
- 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmalıdır.
- Özel kanunlarda düzenlenen ve kamu görevlilerinin yargılanması için izin sistemi öngören maddelerde değişiklikler yapılmalıdır.
- Kamuda ayrıcalıklar kaldırılırken, suçsuz kamu görevlilerinin mağdur edilmesinin engellenmesi için, asılsız suçlamalarda bulunan kişiler için cezalar öngörülerek, iftirada bulunulması caydırılmalıdır.

TÜRK SANAYİCİLERİ VE İŞADAMLARI DERNEĞİ

BASIN BÜROSU

Meşrutiyet cad.No.74 Tepebaşı 80050 – İSTANBUL

Tel: (0212) 2495448 / 2491929 / 2515313 / 2490723 Fax: (0212) 2933783